

W stronę nowego dialogu

WOJCIECH MISZTAL 11

W Polsce mamy do czynienia z trwałym przejawem indywidualnej strategii adaptacyjnej w instytucjonalnych rozwiązaniach dotyczących rynku pracy. Instytucje te powstały jako efekt złożonych uwarunkowań – dialogu społecznego, publicznej debaty i modelowych rozwiązań stosowanych w warunkach demokracji wolnorynkowej krajów zrzeszonych w Międzynarodowej Organizacji Pracy.

Dialog regionalny w świetle proponowanych zmian

JACEK SROKA 18

O potrzebie dialogu wokół pracy tymczasowej

MACIEJ PAŃKÓW 41

Proponowane zmiany ustrojowe zmierzają do zetatyzowanej korporatyzacji polskiego systemu politycznego na kluczowych, tj. charakterystycznych dla polskiej wersji administracyjnej decentralizacji poziomach: centralno-państwowym i regionalnym, choć mając na uwadze realia polskich instytucji rynku pracy i polityki zatrudnienia może i powinno mówić się również śmiało także o poziomie powiatowym.

Dialog wokół opieki nad osobami niepełnosprawnymi

RAFAŁ BAKALARCZYK 47

RADA NAUKOWA

dr Grzegorz Baczewski, Konfederacja Lewiatan
dr Jan Czarzasty, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
Edyta Doboszyńska, Związek Rzemiosła Polskiego
prof. Kazimierz W. Frieske, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych
prof. Juliusz Gardawski, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
prof. Wiesława Kozek, Uniwersytet Warszawski
prof. Elżbieta Kryńska, Uniwersytet Łódzki
Michał Kuszyk, Pracodawcy RP
prof. Jacek Męcina, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
dr hab. Wojciech Misztal, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
dr Marek Pliszkiewicz, Forum Związków Zawodowych
prof. Jacek Sroka, Uniwersytet Wrocławski
Piotr Szumlewicz, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych
dr Rafał Towalski, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
Marek Waleśkiewicz, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
prof. Jerzy Wratny, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych
prof. Andrzej Zybala, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej (przewodniczący)
Zbigniew Żurek, Business Centre Club

dialog
Pismo Dialogu Społecznego

nr 3 (42)

ISSN 1734-9117

Wydaje:

Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”
im. A. Bączkowskiego,
ul. B. Limanowskiego 23, 02-943 Warszawa
tel. 22 380-50-50

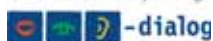
e-mail: redakcja@cpsdialog.gov.pl

www.cpsdialog.gov.pl

na zlecenie

Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej

Centrum Partnerstwa Społecznego



im. Andrzeja Bączkowskiego

Redaktor naczelna: Iwona Zakrzewska

i.zakrzewska@cpsdialog.gov.pl

Sekretarz redakcji: Magdalena Mojduška

m.mojduska@cpsdialog.gov.pl

Korekta: Olga Karolinczak

Łamanie i druk:

Zakład Wydawniczo-Poligraficzny

Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej

ul. Usypiskowa 2, 02-386 Warszawa

Nadesłane teksty podlegają recenzji.

SPIS TREŚCI

Ex cathedra

- 3 Karta Dużej Rodziny
MINISTER PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ
WŁADYSŁAW KOSINIAK-KAMYSZ
- 4 Właściciele firm z sektora MSP
– jakie oczekiwania i wizje rozwoju?
JULIUSZ GARDAWSKI
- 11 W stronę nowego dialogu
WOJCIECH MISZTAŁ
- 18 Dialog regionalny w świetle
proponowanych zmian
JACEK SROKA
- 24 Różne odcienie czystego liberalizmu
w republikach nadbałtyckich
RAFAŁ TOWALSKI
- 30 O demokracji „sterowanej” w Europie
Środkowej
TOMASZ G. GROSSE
- 34 Oczekiwania wzrostu za sprawą
popytu wewnętrznego
EWELINA SOKOŁOWSKA
- 41 O potrzebie dialogu wokół pracy
tymczasowej
MACIEJ PAŃKÓW
- 47 Dialog wokół opieki nad osobami
niepełnosprawnymi
RAFAŁ BAKALARCZYK

Okiem partnerów

- 53 Propozycje strony pracodawców
nowych reguł dialogu społecznego
ZBIGNIEW ŻUREK
- 59 Związki zawodowe proponują zmiany
w dialogu społecznym
ANNA GRABOWSKA
- 64 Warunki awansu polskich
przedsiębiorstw do światowej ligi
gospodarczej
GRZEGORZ BACZEWSKI
- 69 Związki zawodowe wobec Partnerstwa
Transatlantyckiego
SŁAWOMIR ADAMCZYK

Dialog i życie

- 73 Kalendarium dialogu – w Trójstronnej
Komisji i jej zespołach
ANNA GRABOWSKA
- 79 Kalendarium dialogu – na seminariach
i konferencjach
IRENA DRYLL, ANNA GRABOWSKA
- 97 Związki zawodowe – rzeczywistość
i perspektywy
ADAM MACIEJEWSKI
- 111 Obywateli trzeba zachęcić
do współzrzedzenia
ADAM MACIEJEWSKI

Talem habebis fructum, dualis fuerit labor...
(Taki będziesz miał owoc, jaka będzie praca...)



Szanowni Państwo,

wymagania ciągle zmieniającego się wokół nas świata narzucają konieczność permanentnej korekty mechanizmów dostosowawczych, metod i sposobów pokonywania trudności, zarówno w skali makro, jak i w wymiarze szczegółowym.

Kwartalnik „Dialog”, periodyk już z tradycjami, zapisujący się merytorycznymi zgłoskami na mapie dialogu społecznego w Polsce, także musi sprostać coraz to nowym wyzwaniom dnia dzisiejszego. W związku z tym Minister Pracy i Polityki Społecznej powołał do życia w czerwcu bieżącego roku Radę Naukową pisma. W skład Rady weszli przedstawiciele stron dialogu społecznego będący ekspertami w zakresie polityki społecznej oraz przedstawiciele środowisk naukowych.

Wyrażam w tym miejscu przekonanie, że Rada Naukowa przyczyni się do podniesienia prestiżu kwartalnika poprzez zwiększony zakres kompetencyjności publikowanych treści opartych na wymianie wiedzy naukowej, na badaniach empirycznych i doświadczeniu zawodowym w ramach szeroko pojętego dialogu społecznego.

W sierpniu zostałam powołana przez Pana Ministra Władysława Kosiniaka-Kamysza do pełnienia funkcji redaktora naczelnego kwartalnika „Dialog”. Dziękując za pokładane we mnie zaufanie, pragnę również podziękować dotychczasowej redaktor naczelnej „Dialogu” Annie Grabowskiej za pracę i zaangażowanie na rzecz pisma.

Zapraszam Państwa do wnikliwej lektury trzeciego już wydania kwartalnika w 2014 r. w przekonaniu, że sprostamy wymaganiom nawet najbardziej krytycznego odbiorcy.

Z poważaniem
redaktor naczelna
Iwona Zakrzewska



*dr Władysław Kosiniak-Kamysz
Minister Pracy i Polityki Społecznej*

Karta Dużej Rodziny

Duże rodziny dają dziś świadectwo odwagi. W czasach, gdy promowany jest raczej indywidualizm rodziny wielodzietne idą pod prąd. Przypominają nam o wartościach, o których w codziennym biegu zdarza nam się zapomnieć. Osoby wychowane w rodzinach wielodzietnych są otwarte na innych. Wchodzą w dorosłe życie z doświadczeniem współpracy, wrażliwości, wyrozumiałości. Rodzina wielodzietna to rodzina patriotyczna. Daje nam nadzieję na to, że kryzys demograficzny wcale nie jest nieunikniony. Za to wszystko należy się dużym rodzinom wielki szacunek, ale też specjalne wsparcie.

Przygotowana przez nas Ogólnopolska Karta Dużej Rodziny to najlepsza inwestycja tego rządu. Rzadko politykom udaje się przygotować rozwiązanie, na którym zyskują wszyscy, nie ma przegranych. Na Karcie Dużej Rodziny wygrywają i rodziny, i prywatne firmy, i całe państwo polskie. Widać to po ogromnym zainteresowaniu Kartą, zarówno po stronie rodzin, jak i przedsiębiorców. Nie pozwólmy przekuć tego sukcesu w porażkę. Wspólnie zaangażujmy się by do programu włączało się, jak najwięcej przedsiębiorców.

Już teraz w gronie partnerów Karty Dużej Rodziny znajduje się już blisko setka firm i instytucji. W ostatnim czasie dołączyła sieć Play, banki PKO BP i BOŚ oraz księgarnie – Świat Książki i Bonito. Są oni najlepszym przykładem na to, że prowadzenie biznesu to nie tylko zarabianie pieniędzy. To także odpowiedzialność za swoich pracowników i szerzej – także za otoczenie, w którym żyjemy. Z badań ONZ wynika, że już 85 proc. osób na świecie uważa, że biznes ma takie same obowiązki dbania o społeczeństwo jak rządy państw. Przystępując do programu Karta Dużej Rodziny, przedsiębiorcy odpowiadają na te oczekiwania.

Chciałbym, aby program Karta Dużej Rodziny obudził w przedsiębiorcach zdrową rywalizację. Aby akces do programu jednej firmy powodował, że jej konkurenci zaraz również się w nim znajdują. Najlepiej z równie wysokimi zniżkami dla rodzin wielodzietnych. Bo dzisiaj w programie Karta Dużej Rodziny nie wypada już nie być. Jeszcze tylko nie wszystkie firmy o tym wiedzą.



Fot. Archiwum MPiPS.

Sposób funkcjonowania małych i średnich przedsiębiorstw w dużym stopniu zależy od ustroju panującego w danym państwie. Czy polscy przedsiębiorcy mają taki typ ekonomii politycznej, jakiej chcą i oczekują?



Juliusz Gardawski

Właściciele firm z sektora MSP – jakie oczekiwania i wizje rozwoju?

Niniejszy artykuł jest kontynuacją opracowania, które ukazało się w poprzednim numerze „Dialogu” nr 1/2014 (41), opartego na badaniach „Przedsiębiorcy 2011”¹. Badania te, podobnie jak przeprowadzone wcześniej dwa z serii „Pracujący Polacy”, były finansowane z funduszy Konfederacji Lewiatan. „Przedsiębiorcy 2011” są drugimi badaniami prywatnych przedsiębiorców przeprowadzonymi przez zespół Katedry Socjologii Ekonomicznej SGH. Poprzednie były realizowane w latach 1999–2000². O ile we wcześniejszym artykule analizie poddano środowisko biznesowe, sylwetki przedsiębiorców oraz ich wpływ na otoczenie, to w niniejszym tekście skoncentrowano się na wizjach rozwoju ekonomiczno-społecznego, kapitale społecznym, stosunku do organizacji przedsiębiorców i do prawa.

Funkcjonowanie sektora małych i średnich prywatnych przedsiębiorstw, jak i różne aspekty poglądów przedsiębiorców zależą od kon-

tekstu ustrojowego panującego w Polsce. Istnieje wiele różnych koncepcji interpretujących ustrój naszego kraju i innych krajów Europy Centralnej i Wschodniej (ECW). Problem rozważany w niniejszym artykule to relacja między istniejącym w Polsce typem ekonomii politycznej a typem ekonomii politycznej oczekiwanej przez przedsiębiorców.

Każdy kraj byłego bloku komunistycznego przechodził własną drogę od autorytarnego socjalizmu od gospodarki rynkowej. Na wyższym poziomie ogólności rekonstruuje się kręgi krajów o zbliżonym typie kapitalizmu (ekonomii politycznej). We wczesnych latach 90. pojawiały się w zachodnich naukach społecznych opinie, iż w krajach ECW może ukształtować się specyficzny model kapitalizmu, równie oddalony od wzorów zachodnioeuropejskich jak kapitalizm dalekowschodni. Przy wszystkich osłabieniach i trwałych śladach autorytarnej przeszłości okazało się już w połowie lat 90., że kraje ECW inaczej niż Rosja i kraje rosyjskiego Commonwealthu są bliższe wzorom zachodnioeuropejskim.

Oczekiwana wizja ustroju ekonomiczno-społecznego. Teoretyczne odniesienia rozpoczniemy od propozycji Dorothee Bohle i Béli Greskovitsa, którzy odwołali się do doświadczeń Karla Polanyi’ego³. Wyodrębnili cztery typy ustroju w krajach ECW – neoliberalny

(kraje bałtyckie), neoliberalny zakorzeniony (cztery kraje Grupy Wyszehradzkiej, w tym Polska), neokorporacyjny (Słowenia) i kraje o ustroju nieukształtowanym (trzy kraje Europy Południowo-Wschodniej). Przyjmujemy definicję „zakorzenienia” (termin kluczowy dla dorobku Polanyi’ego i siatki pojęciowej nowej socjologii ekonomicznej) zaproponowaną przez Uwe Beckera – wymiar „zakorzeniony” oznacza, że jest „zakorzeniony w strukturach regulacji służących prawom interesariuszy i różnorodnie definiowanych stron społecznych poprzez ograniczanie swobody użycia produkcyjnej własności prywatnej i działań praw rynku”⁴.

Obok propozycji Bohle i Greskovitsa warto wskazać koncepcję Andreasa Nölkego i Arjana Vliegentharta mówiącą o zależnej gospodarce rynkowej, podkreślającą dominującą rolę transnarodowych korporacji w kształtowaniu stosunków pracy w krajach Grupy Wyszehradzkiej⁵. Laurence King uznał z kolei, że w krajach ECW powstał liberalny, zależny, postkomunistyczny kapitalizm (liberalny charakter państwa i zależny charakter gospodarki), natomiast w pozostałych krajach postkomunistycznych (w Rosji, na Ukrainie, w Białorusi) ukształtował się „patrymonialny postkomunistyczny kapitalizm”⁶.

Ujęcia wskazujące na kapitalizm zależny w krajach ECW inspirowały badaczy struktury społecznej, którzy poszukiwali klasy rządzącej tymi krajami poza strukturą społeczeństw. Pisano więc o „kompradorskich elitach kapitału zagranicznego” czy elitach krajów peryferyjnych pełniących rolę plenipotentów kapitału światowego opanowującego rynki tych krajów. Perspektywa kapitalizmu zależnego wyznaczała rodzimym klasom prywatnych przedsiębiorców rolę podporządkowaną.

W analizach kapitalizmu polskiego rolę prekursorską odegrały analizy Witolda Morawskiego⁷ i Jerzego Hausnera⁸. W 2000 r. Witold Morawski uznał, że w Polsce ścierają się dwa nurty – neokorporacyjny (negocjacyjny) oraz pluralistyczny. W pierwszym okresie transformacji wyróżniającą rolę odgrywały neokorporacyjne negocjacje, w drugim zaczął

dominować pluralizm. Odnosnie przyszłości napisał, że „zapewne, jak zwykle w Polsce, wyłoni się jakaś hybryda”⁹. Wiesława Kozek określała polski kapitalizm, podobnie jak czynił to Morawski, jako słaby korporatyzm i ułomny pluralizm¹⁰. Jerzy Hausner definiował ład jako postsocjalistyczny korporatyzm hamujący rozwój. Z kolei Jacek Sroka opisywał w swoich tekstach z lat dwutysięcznych polskie stosunki przemysłowe jako niejednoznaczne, zdeorganizowane i hybrydowe. W Polsce podobnie jak w innych krajach postsocjalistycznych ma zaznaczać się etatystyczna dominacja państwa w stosunkach przemysłowych. To dało J. Sroce podstawę do uznania, że dominujący w Polsce typ stosunków przemysłowych to etatyzm/chwiejny korporatyzm¹¹. Zarówno Witold Morawski, jak i Wiesława Kozek, Jerzy Hausner, Jacek Sroka, Krzysztof Jasecki, Leszek Gilejko i inni badacze powszechnie podkreślali, że polski etatyzm to dominacja państwa posiadającego co prawda monopol na podejmowanie w wielu obszarach decyzji bez wiązania sobie rąk negocjacjami społecznymi, lecz zarazem państwa słabego, które nie dysponuje elitą zorientowaną na dobro powszechne (interes społeczny). Aparat urzędniczy jest co prawda liczny, ale jest źle opłacany, nie ma wykształconego etosu państwowotwórczego, pozycja urzędników jest niestabilna.

Ważny komentarz do zagadnienia socjalistycznego korporatyzmu dały prace Davida Osta, zwłaszcza dwa jego znaczące artykuły: *Illusory Corporatism in Eastern Europe: Neoliberal Tripartism and Postcommunist Class Identities*¹² oraz *„Illusory Corporatism” Ten Years Later*¹³. Autor zwracał uwagę, że w pierwszym okresie transformacji krajów postkomunistycznych instytucja partnerstwa społecznego (łącząca związki zawodowe, organizacje pracodawców i rządy) służyła głównie uzyskiwaniu zgody związków zawodowych na uciążliwe społecznie reformy rynkowe. W pierwszym tekście D. Ost twierdził, że korporatyzm w krajach starej demokracji spełniał zgodnie z teorią Philippe’a Schmittera funkcje koordynacyjne i mógł dawać pozytywne efekty z punktu widzenia świa-

ta pracy, natomiast w krajach byłego bloku wschodniego był pozorny. W drugim tekście twierdził, że wraz z nowymi zjawiskami, głównie globalizacją, korporatyzm stał się pozorny we wszystkich krajach.

Definiując polski typ kapitalizmu w świetle przytoczonych typologii, przyjmujemy, że cechą polskiej ekonomii politycznej jest potęgująca się wielowymiarowa deregulacja. Przejawia się ona w wysokim i rosnącym liberalizmie w gospodarce. Z kolei na rynku pracy utrzymuje się dualizm – z jednej strony wysoki poziom liberalizmu i woluntaryzmu, chociaż nieformalnego, w sektorze prywatnych firm mikro, małych i średnich, natomiast w sektorze publicznym i sektorze dużych przedsiębiorstw prywatnych poziom liberalizmu jest umiarkowany (choć systematycznie rosnący), ograniczany instytucjami formalnymi, nieformalnymi i postawami dużych grup pracowniczych. W zakresie *welfare state* następuje liberalizacja – ogranicza się zakres i zwiększa stopień uwarowienia usług publicznych. Etyatyzm, jak słusznie zauważali cytowani autorzy, cechuje się znaczną swobodą administracji rządowej w podejmowaniu decyzji, zarazem jest to etatyzm, któremu brakuje warstwy profesjonalnych urzędników o państwowotwórczym etosie, jest niedostatecznie ugruntowany w myśli programowej, pozbawiony długofalowej polityki przemysłowej i proinnowacyjnej. Jest także podatny na wpływy (lobbing) wielkich grup interesów, głównie kapitałowych. Trzeba jednak podkreślić, że makroekonomiczna polityka wszystkich rządów, począwszy od 1989 r., była ekonomicznie rozsądna. Polski korporatyzm ma poziom umiarkowany i niestabilny. Główną funkcją korporatyzmu w czasach transformacji jest włączenie związków zawodowych, a za ich pośrednictwem świata pracy do systemu, natomiast w Polsce nie udało się nadać instytucji partnerstwa takiej funkcji. Formy sieciowe zarówno w gospodarce, jak i obszarze społeczeństwa obywatelskiego pozostają na niskim poziomie, co można złożyć przynajmniej w części na karb wzorów kultury.

A jak sobie wyobrażają dobrze ukształtowaną ekonomię polityczną przedsiębiorcy? Jak

się ma przedstawiona powyżej rekonstrukcja do wyników naszych badań? Tabela 1 ukazuje hierarchię wyborów dokonanych przez przedsiębiorców.

Charakteryzując oczekiwany model ekonomii politycznej, na pierwszym miejscu należy wymienić wysokie oczekiwania wobec państwa jako instytucji, która powinna modernizować gospodarkę i wносить postęp technologiczny. Państwo powinno także być właścicielem przedsiębiorstw „ważnych dla gospodarki”, chronić kluczowe strefy gospodarki przed działaniem rynku. Ponadto państwo ma dokonywać transferów *via* instytucję *welfare state* – na pierwszym miejscu powinno chronić przed działaniem rynku służbę zdrowia, na drugim czynić hojne transfery dla wsparcia polityki rodzinnej. Nieco mniejszy, ale również wysoki odsetek przedsiębiorców oczekiwał, że w Polsce będzie prowadzona polityka całkowitej likwidacji bezrobocia – podmiotem takiej polityki może być tylko państwo (2/3 respondentów było za). W tym kontekście można mówić o wysokim poziomie poparcia etatyzmu i niskim poparciu liberalizmu.

Na drugim miejscu należy wskazać postulaty związane z liberalizacją rynku pracy na poziomie gospodarki i przedsiębiorstwa. Przedsiębiorcy powszechnie uważali, że przedsiębiorstwa nieprzynoszące zysku powinny bankrutować, natomiast byli podzieleni, jeśli chodzi o uelastycznianie rynku pracy na poziomie przedsiębiorstwa – tylko połowa była za zwalnianiem w kryzysie bez odszkodowań i ok. 40 proc. opowiadało się za obligatoryjnie ustalonym poziomem płacy minimalnej.

Na trzecim miejscu należy zaznaczyć egalitarno-opiekuńczy wymiar poglądów. Wyższy odsetek przedsiębiorców niż można było oczekiwać, pamiętając wyniki badań z 2000 r., opowiadał się za równością. Propozycja wyrównywania dochodów w 2000 r. cieszyła się poparciem 5,5 proc. właścicieli, podczas gdy w 2011 r. aż 35,1 proc. W 2011 r. 40,1 proc. uznawało, że „państwo powinno wspierać ze środków budżetowych duże przedsiębiorstwa o licznych załogach, których bankructwo zwiększyłoby bezrobocie i wydatki na pomoc

TABELA 1. Oczekiwane zasady ekonomii politycznej uporządkowane ze względu na częstotliwości wyborów (proc.)

Czy Pana(i) zdaniem poniższe zasady powinny obowiązywać w naszym kraju?	Zdecydowanie tak i raczej tak
1) Państwo powinno wspierać ze środków budżetowych nowoczesne działy gospodarki i przedsiębiorstwa rozwijające najnowocześniejszą technikę.	85,5
2) Państwo powinno na dużą skalę finansować ośrodki badawczo-rozwojowe zajmujące się najnowocześniejszą technologią (hi-tech).	84,4
3) Państwo powinno wspomagać zakładanie nowych przedsiębiorstw przez kapitał polski.	84,4
4) Państwo powinno zaspokajać potrzeby zdrowotne wszystkich obywateli, każdy powinien mieć zagwarantowaną darmową służbę zdrowia.	80,5
5) Przedsiębiorstwa publiczne nieprzynoszące zysku powinny bankrutować, nie należy ich wspierać ze środków budżetowych.	71,2
6) Państwo powinno dbać, aby w Polsce rodziło się dużo dzieci i hojnie wspierać z budżetu rodziny wielodzietne.	69,4
7) Przedsiębiorstwa ważne dla gospodarki (energetyka, telekomunikacja itp.) powinny być własnością publiczną.	68,6
8) Między przedsiębiorstwami powinny panować warunki niczym nieskrępowanej, ostrej konkurencji. Powinno się likwidować koncesje i limity ograniczające konkurencję.	66,6
9) Państwo powinno ułatwiać przejmowanie przedsiębiorstw państwowych przez spółki pracownicze lub przez spółki menedżersko-pracownicze.	65,6
10) Organizacje pracodawców powinny mieć większy wpływ na politykę gospodarczą rządu niż mają obecnie.	61,1
11) Każdy obywatel Polski chcący pracować powinien mieć zagwarantowaną pracę.	60,9
12) Państwo powinno sprzedawać przedsiębiorstwa państwowe polskiemu kapitałowi prywatnemu bez ograniczeń.	56,2
13) W przypadku pogorszenia koniunktury gospodarczej przedsiębiorstwa powinny mieć prawo zwalniania pracowników bez wypłacania im odszkodowań.	55,2
14) Państwo nie powinno ustalać płacy minimalnej.	50,1
15) Państwo powinno zaspokajać potrzeby mieszkaniowe wszystkich obywateli, każdy powinien mieć zagwarantowany dach nad głową.	43,3
16) Państwo powinno wspomagać zakładanie nowych przedsiębiorstw przez kapitał zagraniczny.	41,8
17) Państwo powinno wspierać ze środków budżetowych duże przedsiębiorstwa o licznych załogach, których bankructwo zwiększyłoby bezrobocie i wydatki na pomoc społeczną.	40,1
18) Państwo powinno prowadzić politykę podatkową wyrównującą dochody osobiste ludzi.	35,1
19) Państwo powinno prowadzić politykę podatkową ograniczającą najwyższe dochody osobiste ludzi.	25,5
20) Związki zawodowe powinny mieć większy wpływ na politykę gospodarczą rządu niż mają obecnie.	16,6
21) Państwo powinno sprzedawać przedsiębiorstwa państwowe kapitałowi zagranicznemu bez ograniczeń.	13,4

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

społeczną”. Można mówić o stosunkowo wysokiej przychylności wobec socjaldemokratycznych idei egalitarnych i propracowniczych (ok. 35–40 proc. deklaracji poparcia przy ok. 50 proc. odrzucenia).

Na czwartym miejscu chcemy wskazać na stosunkowo niski poziom poparcia zasady konkurencji. Była ona od dziesiątek lat powszechnie akceptowana, już we wczesnych latach 80. Lena Kolarska-Bobińska i Andrzej Rychard pisali o „miecie konkurencji”¹⁴. Na

wysokie poparcie konkurencji w latach 80. wskazywały także badania zespołu Leszka Gilejki¹⁵, Witolda Morawskiego i Wiesławy Kozek, Marka Ziółkowskiego¹⁶. Natomiast w omawianych badaniach jedynie 66,6 proc. popierało zasadę, iż „między przedsiębiorstwami powinny panować warunki niczym nieskrępowanej, ostrej konkurencji. Powinno się likwidować koncesje i limity ograniczające konkurencję”. Przeciwno zasadzie opowiadało się 21,1 proc., a 12,2 proc. nie miało

zdania. Obserwacja, iż jedynie 2/3 przedsiębiorców z sektora MSP popierało zasadę swobodnej konkurencji, zaś co piąty był jej przeciwny, pozwala wysnuć wniosek o zmęczeniu części środowiska liberalną gospodarką rynkową.

Piąta obserwacja odnosi się do prywatyzacji. Wysoki odsetek przedsiębiorców postulował, żeby państwo ułatwiało zakładanie nowych przedsiębiorstw przez kapitał polski, ale już tylko nieco ponad połowa zgadzała się, aby bez ograniczeń sprzedawać polskiemu kapitałowi przedsiębiorstwa państwowe. Ponownie pojawiła się duża różnica w stosunku do rozkładu odpowiedzi zanotowanego podczas badań z 2000 r. (95,9 proc. wobec 56,2 proc.), podobnie jak w przypadku pytania o sprzedawanie tych przedsiębiorstw kapitałowi zagranicznemu. W badaniach z 2011 r. akceptowało tę zasadę tylko 13,4 proc., podczas gdy w 2000 r. aż 31,5 proc. Przyjmując za wskaźnik liberalizmu ekonomicznego zgodę na przekazywanie w ręce kapitału zagranicznego przedsiębiorstw państwowych, można stwierdzić, że przyzwolenie na prywatyzację jest stosunkowo ograniczone.

Tak więc oczekiwany model ekonomii politycznej może być określony jako „modernizacyjny gospodarczo i konserwatywny społecznie etatyzm przy ograniczonym liberalizmie”. Etatyzm ten powinien być konserwatywny, tzn. państwo powinno pełnić funkcje opiekuńcze w zakresie służby zdrowia, ochrony rodziny czy potrzeb mieszkaniowych, powinno także pełnić rolę modernizacyjną, natomiast ograniczone przyzwolenie na liberalizm odnosi się przede wszystkim do obniżenia akceptacji swobodnej konkurencji.

Wychodząc od tak zrekonstruowanego oczekiwanego modelu ekonomii politycznej, przychodzi stwierdzić, że tworzony w naszym kraju typ ekonomii politycznej czy typ kapitalizmu istotnie rozchodzi się z aktualnymi oczekiwaniami badanego środowiska. Trzeba dodać, że w 2000 r. tej rozbieżności nie uchwyciliśmy, popierano więc silnie zasadę swobodnej konkurencji, natomiast krytykowano praktyki ograniczania konkurencji. Obecnie poja-

wiła się grupa przedsiębiorców, którzy uważali, że swobodna konkurencja jest z punktu widzenia małych i średnich firm niesprawiedliwa, daje z góry przewagę wielkim firmom. Ponadto wyniki badań dowodziły, że nie ma organizacji, która reprezentowałaby oczekiwania przedstawicieli sektora MSP – wielkie organizacje przedsiębiorców mają klasyczne programy liberalnej gospodarki rynkowej, przyjazne dla kapitału, natomiast organizacje rzemieślnicze nie wychodzą poza obszar mikroprzedsiębiorstw. Przedsiębiorcy sektora MSP mogą czynić wrażenie społecznie osieroconych ze względu na brak krystalizacji i artykulacji w przestrzeni politycznej preferowanego przez nich ładu (abstrahujemy od tego, czy i w jakim stopniu opisany powyżej model ekonomii politycznej jest racjonalny i jak duży zawiera ładunek ambiwalencji).

Kapitał społeczny, stosunek do organizacji przedsiębiorców i do prawa.

W badaniu stwierdziliśmy wyższy poziom kapitału społecznego (mierzonego zaufaniem społecznym) wśród przedsiębiorców niż wśród ogółu mieszkańców Polski. Kapitał społeczny polegający na wspieraniu codziennej działalności, wspieraniu przy projektach innowacyjnych, pomocy w sytuacjach kryzysowych nie jest obecny powszechnie, lecz jest solidnie osadzony w praktyce polskich firm z sektora MSP. Zarazem bardzo niepokojąca jest deklaracja połowy przedsiębiorców, że nie chcą należeć do żadnych organizacji ani gospodarczych, ani społecznych czy politycznych. W tym kontekście warto odnieść się do zaufania do reprezentatywnych organizacji pracodawców (tabela 2). Zwraca uwagę wysoki poziom wyboru wariantu „nie znam”, umiarkowanego poziomu zaufania, przewyższającego poziom braku zaufania. Niepokojące jest jednak to, że w przypadku kłopotów w biznesie badani przedsiębiorcy rzadko deklarowali, że zwróciliby się do organizacji przedsiębiorców i było tak nawet w przypadku osób należących do takich organizacji (były to przede wszystkim izby gospodarcze). Informuje o tym tabela 3.

TABELA 2. Zaufanie do instytucji, fragment (proc.)

Poniżej przedstawiamy Panu(i) szereg organizacji, instytucji, środowisk, partii, środków przekazu i polityków. O każdej z nich proszę powiedzieć, czy ufa im Pan(i), czy też nie ufa.	Zdecydowanie tak i raczej tak	Zdecydowanie nie i raczej nie	Nie znam	Trudno powiedzieć	Ogółem
19)* Business Centre Club (BCC)	38,8	23,2	17,7	20,4	100,0
20) Konfederacja Pracodawców Polskich (obecnie Pracodawcy RP)	35,2	22,7	19,6	22,5	100,0
23) Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan (obecnie Konfederacja Lewiatan)	34,0	27,4	18,2	20,4	100,0
24) Związek Rzemiosła Polskiego (ZRzP)	31,6	19,2	23,4	25,7	100,0

* miejsce w rankingu 33 podmiotów.

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

TABELA 3. Adresat prośby o pomoc wobec kłopotów w biznesie

Gdyby miał(a) Pan(i) poważne kłopoty w biznesie lub w pracy, to do kogo by się Pan(i) zwrócił(a) o pomoc w pierwszej kolejności? Prosimy wskazać trzy najważniejsze podmioty	
Do członków rodziny	48,4
Do banków i instytucji finansowych	44,8
Do prywatnych przedsiębiorców, właścicieli firm, z którymi współpracuje Pana(i) firma	37,5
Do przyjaciół i znajomych niezajmujących się prywatną przedsiębiorczością	31,6
Do urzędników lokalnej administracji, urzędów skarbowych	6,7
Do organizacji pracodawców (przedsiębiorców)	4,7
Do właścicieli firm, z którymi konkuruje Pana(i) firma	3,8
Do kogoś innego	0,4
Do nikogo nie zwrócił(a)bym się, sam(a) bym sobie musiał(a) poradzić	16,2
Trudno powiedzieć	1,2

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

W rozważaniach poświęconych postawom przedsiębiorców wobec prawa Jacek Męcina przedstawił czynniki utrudniające prowadzenie działalności gospodarczej. Na pierwszym miejscu znalazły się obciążenia podatkowe. Obok tego czynnika badani wymieniali wysokie koszty pracy, ale także oczekiwania odnośnie prawa, zwłaszcza ograniczenie aktów prawnych określających zasady prowadzenia działalności gospodarczej i zwiększenie przejrzystości prawa. Jednocześnie prawie połowa badanych zgadzała się z opinią, że aby sprostać konkurencji, trzeba niekiedy przekraczać granice prawa, a niewiele mniej osób uważało, że omijanie lub nawet łamanie przez przedsiębiorców przepisów prawa gospodarczego bywa niekiedy uzasadnione. Jacek Męcina wnioskuje, że „aby rzeczywiście można było mówić, że jest realizowana polityka wspierania przedsiębiorczości, szczególnie w sektorze małych i średnich przed-

siębiorstw, niezbędne jest znacznie bardziej zdecydowane niż ma to miejsce obecnie przestrzeganie podstawowych zasad stanowienia i funkcjonowania prawa, tj. stosowanie jednolitej wykładni prawa podatkowego, dbałość o jasność i stabilność przepisów prawa czy odpowiednio długi okres *vacatio legis*. Być może spełnienie tych warunków sprawi, że liczba przedsiębiorców dających przyzwolenie na omijanie lub nawet łamanie prawa gospodarczego będzie się szybciej zmniejszała”¹⁷.

Postawy wobec demokracji. Analizy przeprowadzone przez Jerzego Bartkowskiego dowodziły, iż badane środowisko cechowało się zdecydowaną orientacją prodemokratyczną, niechętną politycznemu autorytaryzmowi. Dane i wnioski z tej warstwy badań wskazywały, że właściciele małych i średnich przedsiębiorstw różnią się od ogółu środowiska przed-

siębiorców i ogółu mieszkańców naszego kraju silniejszym przywiązaniem do idei demokratycznych. J. Bartkowski pisał o mocnym ugruntowaniu wartości demokratycznych – „wizja demokracji u przedsiębiorców jest wyrazem określonych wartości społecznych, które są ściśle związane z ich działalnością. Uwidaczniają się one także we wzorach identyfikacji w strukturze społecznej, realizowanym modelu przedsiębiorczości i orientacji na rynku, poziomie innowacyjności i stylu zarządzania czy kulturze organizacyjnej. Demokrację z pojęciem wolności częściej kojarzą przedsiębiorcy typowi, przedstawiciele głównego nurtu tej grupy”¹⁸. Warto dodać, że w czasie prowadzenia badań, czyli w 2010 r., 2/3 badanych popierało Platformę Obywatelską.

Ważna obserwacja dotyczy poczucia grupowej identyfikacji badanych przedsiębiorców oraz poczucia dystansów – chętnie określają siebie jako członków grupy małych i średnich przedsiębiorstw, wolą określać siebie mianem „przedsiębiorców” niż odwoływać się do języka podziałów klasowych oraz powszechnie odczuwają duży dystans w stosunku do wielkiego kapitału zagranicznego.

Zakończenie. Opisuując badaną grupę przedsiębiorców w kontekście ich wizji ładu społeczno-gospodarczego, wnioski można sprowadzić do kilku kwestii. Przede wszystkim, przedsiębiorcy z sektora MSP odmiennie niż ogół polskich przedsiębiorców są zdecydowanie prodemokratyczni i w wyborach do 2011 r. byli w dużym stopniu wierni Platformie Obywatelskiej.

Niepokojące mogą być natomiast dwa inne spostrzeżenia. Zauważalne jest rozchodzenie się oczekiwań z praktycznie budowanym ładem ekonomiczno-społecznym i polską ekonomią polityczną. Przedsiębiorcy oczekują podjęcia przez państwo funkcji w zakresie modernizacji gospodarki, transferów w ramach polityki społecznej, regulowania konkurencji, natomiast państwo krok po kroku ogranicza zakres ingerowania w gospodarkę, stymuluje rozwiązania liberalne, zmniejsza transfery.

Druga niepokojąca obserwacja dotyczy niedostatecznego zasobu kapitału społecznego, czyli zaufania i skłonności do tworzenia sieci

firm jednocześnie kooperujących i konkurujących. Brak kapitału społecznego dotyka firmy najnowocześniejsze i ogranicza ich możliwości rozwojowe.

¹ Wywiady obejmowały środowisko właścicieli małych i średnich przedsiębiorstw prywatnych (zatrudniających od 10 do 249 pracowników najemnych) i były prowadzone wyłącznie z właścicielami i współwłaścicielami, w wyjątkowych przypadkach z głównymi menedżerami. Badania realizował CBOS od września 2010 r. do kwietnia 2011 r., przeprowadzono 609 wywiadów. Wyniki zostały opublikowane w pracy pod red. J. Gardawskiego *Rzemieślnicy i biznesmani. Właściciele małych i średnich przedsiębiorstw prywatnych*. Autorami byli: J. Bartkowski, J. Czarzasty, W. Dąbała, 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 D. Bohle, B. Greskovits, *Capitalist Diversity on Europe's Periphery*, Cornell University Press, Ithaca and London, 2012.

⁴ U. Becker, *Open varieties of capitalism: continuity, change and performances*, Palgrave Macmillan, London 2009, str. 50.

⁵ A. Nolke, A. Vliegenthart, *Enlarging the Varieties of Capitalism: The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe*, *World Politics* 61, no. 4 (October 2009). Cytuję za D. Bohle, B. Greskovits, *Capitalist Diversity on Europe's Periphery*, dz. cyt. s. 11.

⁶ *Beyond Varieties of Capitalism*.

⁷ W. Morawski, *Sociologia ekonomiczna*, PWN, Warszawa 2000.

⁸ J. Hausner, *Modele systemu reprezentacji interesów w społeczeństwach postsocjalistycznych*, [w:] J. Hausner (red.), *Studia nad systemem reprezentacji interesów*, AE, Kraków 1995.

⁹ Tamże, s. 224.

¹⁰ W. Kozek, *Czy wylania się model? Problem instytucjonalizacji zbiorowego przetargu w stosunkach pracy*, [w:] W. Kozek (red.), *Instytucjonalizacja stosunków pracy w Polsce*, Scholar, Warszawa 2003.

¹¹ J. Sroka, *Stosunki przemysłowe i dialog społeczny w warunkach globalizacji i europeizacji*, [w:] J. Żarzewny (red.), *Model społeczny zintegrowanej Europy. Nowe wyzwania i perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2007, s. 75.

¹² D. Ost, *Illusory Corporatism in Eastern Europe: Neoliberal Tripartism and Postcommunist Class Identities*, *Politics and Society* vol. 28 no. 4, December 2000.

¹³ D. Ost, „Illusory Corporatism” Ten Years Later, Warsaw Forum of Economic Sociology vol. 2, no 1(3) Spring 2011.

¹⁴ L. Kolarska-Bobińska, A. Rychard, *Polacy '81*, IFiS PAN, Warszawa 1981.

¹⁵ M. Czarzasty, L. Gilejko, G. Nowacki, *Robotnicy, reforma, rzeczywistość*, IBKR, Warszawa 1987.

¹⁶ M. Ziółkowski (red.), *Robotnicy '84-'85: świadomość pracowników czterech wielkich zakładów przemysłowych*, Ossolineum 1990.

¹⁷ J. Męcina, *Postawy przedsiębiorców wobec prawa i ocena warunków prowadzenia działalności gospodarczej*, [w:] J. Gardawski (red.), *Rzemieślnicy i biznesmani. Właściciele małych i średnich przedsiębiorstw prywatnych*, dz. cyt. s. 286–287.

¹⁸ J. Bartkowski, *Przedsiębiorcy sektora MSP i polityka*, [w:] J. Gardawski (red.), *Rzemieślnicy i biznesmani. Właściciele małych i średnich przedsiębiorstw prywatnych*, dz. cyt. s. 374.

W przypadku instytucjonalnych rozwiązań dotyczących rynku pracy często w Polsce mamy do czynienia z indywidualną strategią adaptacyjną. Powstaje pytanie: jak tworzyć refleksję nad intelektualnymi mechanizmami budowania rzeczywistości, aby jednocześnie nie podważać społecznie obowiązujących wersji i kreować świat lepiej przystający do ludzkich oczekiwań i możliwości?



Wojciech Misztal

W stronę nowego dialogu

Obserwując polską rzeczywistość, pojawia się potrzeba świeżego spojrzenia na dialog i poszukiwania nowych rozwiązań będących w stanie sprostać wymogom naszej rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Dotychczasowe modele instytucjonalnych rozstrzygnięć zawodzą i wydają się być coraz bardziej nieadekwatne wobec rosnących wyzwań współczesności, dlatego konieczny jest wielki reset dotychczasowych dokonań i wspólna debata nad nowym kształtem wzajemnych relacji w sferze stosunków pracy i obszaru władza – obywatele.

Na początek anegdota, a właściwie relacja ze spotkania, jakie miało miejsce w gabinecie wójta jednej z gmin we wschodniej Polsce. Jak powszechnie wiadomo jest to makroregion charakteryzujący się wysoką stopą bezrobocia, co przytaczane wydarzenie czyni jeszcze bardziej kuriozalne. Otóż w czasie godzin urzęd-

dowania wójta do gabinetu wtargnął jak burza jeden z bezrobotnych mieszkańców gminy, zaraz za progiem rzucając się na kolana z okrzykiem: „Wójtuniu, ratuj!!!”. Zaniepokojony wójt podbiegł do nieszczęśnika, próbując go podnieść, dopytując o przyczynę tak dramatycznie desperackiego zachowania. Otóż okazało się, że nasz bohater otrzymał z urzędu pracy... ofertę zatrudnienia¹. Czy to okres długiej bezczynności tak trwale wpłynął na zmianę jego osobowości, że stał się niezdolny do wykazania się jakąkolwiek aktywnością zawodową? A może to efekt strukturalnego bezrobocia spowodował trwałe konsekwencje w postaci marginalizacji i samowykluczenia z życia społecznego? Otóż nie! Przyczyna takiego zachowania tkwi zupełnie gdzie indziej – ten człowiek wciąż pracował, jednakże w szarej strefie. Według niepotwierdzonych danych jego los na Lubelszczyźnie dzieli od 40 do 60 proc. ogółu zatrudnionych². Fakt „oficjalnego” zatrudnienia był dla naszego bohatera największym nieszczęściem, ponieważ rujnował jego domowy budżet. Z urzędu pracy otrzymywał dotąd wszelkie niezbędne świadczenia, a pracując „na czarno”, dorabiał około 2000 zł. Jego sytuacja życiowa była względnie stabilna, a świat wydawał się być rozpoznany,

uporządkowany i stabilny. Zatrudnienie na warunkach umowy o pracę wiązało się zatem z drastycznym obniżeniem jego dochodów, według jego wyliczeń o ok. 1000 zł.

Opisana sytuacja dowodzi, że w Polsce mamy do czynienia z trwałym przejawem indywidualnej strategii adaptacyjnej w instytucjonalnych rozwiązaniach dotyczących rynku pracy. Instytucje te powstały jako efekt złożonych uwarunkowań – dialogu społecznego, publicznej debaty i modelowych rozwiązań stosowanych w warunkach demokracji wolnorynkowej krajów zrzeszonych w Międzynarodowej Organizacji Pracy. Jednakże ich efekt w Polsce bywa często kuriozalny – ludzie boją się sytuacji, w której zostaną zatrudnieni... Czy Polska jest narodem wybranym do negatywnej weryfikacji tych instytucjonalnych rozwiązań, które sprawdzają się gdzie indziej? Dlaczego to, co działa tam, zawodzi w warunkach polskiej rzeczywistości?

Trudno nie zgodzić się z twierdzeniem, że dialog, zarówno społeczny i obywatelski, stwarza szansę na zbudowanie niepowtarzalnej drogi wiodącej do właściwych rozwiązań służących jak najlepiej polskiemu obywatelowi. Przytoczony opis sytuacji życiowej jednego z wielu pracobiorców obnaża jednak całkowitą niezdolność istniejących rozwiązań instytucjonalnych do sprostania tej sytuacji, dlatego pozostałą część tych rozważań należy traktować jako uzasadnienie tezy o potrzebie budowania nowego dialogu i wspólnej debaty nad jego kształtem.

Polska tożsamość dialogu. W Polsce dialog społeczny i obywatelski rozpoczął się w okresie przeżywanych zbiorowo wydarzeń, których doświadczenie ukształtowało zbiorową tożsamość pokoleń. Mitem założycielskim polskiego społeczeństwa obywatelskiego był Polski Sierpień '80 i następująca po nim półtoraroczna działalność ruchu społecznego „Solidarność”. Z każdym miesiącem „karnawału” „Solidarności” polskie społeczeństwo stawało się coraz bardziej obywatelskie, obywatelska stawała się też przestrzeń publiczna, co zaowocowało programem budowy Polski samorząd-

nej, który jednak można było urzeczywistnić dopiero dekadę później, gdy w 1989 r. rozpoczął się demontaż komunizmu. Wielowymiarowa transformacja społeczna polegała między innymi na budowie infrastruktury społeczeństwa obywatelskiego przez zagwarantowanie swobody zrzeszania się (zakładania organizacji pozarządowych), wolności słowa (zniesienie cenzury) i tworzeniu mechanizmów dialogu społecznego³.

W tym samym okresie w zachodniej części Europy w drugiej połowie XX w. zaczęły ulegać radykalnym przemianom systemy społeczno-polityczne i gospodarcze wielu krajów⁴. Charakteryzowały się one głównie decentralizacją i dekoncentracją władzy publicznej. Widoczna stawała się niewydolność rozbudowanych struktur biurokratycznych, władze państwowe coraz częściej uświadamiały sobie trudności w realizacji potrzeb i oczekiwań obywateli. Za remedium uznano wejście w ściślejsze relacje ze społeczeństwem, co zaczęło prowadzić do budowania poprzez dialog społeczny więzi i kooperacji pomiędzy trzema dotąd odrębnymi sferami: państwem, społeczeństwem i gospodarką.

W Polsce dialog społeczny stanowi historycznie pierwotną i podstawową formę dialogu zorganizowanych obywateli z władzą publiczną. Warto przypomnieć, że jego głównym celem jest pokojowe rozwiązywanie konfliktów w zbiorowych stosunkach pracy, choć z biegiem czasu zakres i treść prowadzonego dialogu uległy zmianie i poszerzeniu. Uczestnikami dialogu są partnerzy działający na zasadzie równości statusu i interesów. Różnice zdań niwelowane są na drodze konsultacji, negocjacji i wzajemnych ustępstw zmierzających do zawarcia umowy społecznej. W szerszym ujęciu dialog społeczny odnosi się do wszelkich form komunikowania władzy publicznej, na różnych szczeblach i poziomach zarządzania terytorialnego, z partnerami społecznymi reprezentującymi interesy różnych grup społecznych zamieszkujących określone terytorium: organizacjami obywatelskimi, zrzeszeniami obywateli czy grupami wyrażającymi obywatelski protest⁵.

Przypomnijmy, społeczny i obywatelski dialog z praktyką paktów-porozumień sięga 1980 r. W ramach Porozumień Okrągłego Stołu powołano m.in. instytucję, w skład której wchodził przedstawiciel rządu, związków zawodowych i pozostałych sygnatariuszy. Jej celem miało być monitorowanie realizacji porozumień, jednakże intensywny proces transformacji zmieniający ustrój spowodował, że ta instytucja przestała działać, gdyż podstawowa transformacja ustrojowa nie mogła być przedmiotem negocjacji z dotychczasowymi grupami interesu. Chodziło o podważenie roli tych grup, co jednak spowodowało pojawienie się zarzutu odgórnego konstruowania nowego porządku społecznego⁶. Z tych powodów dialog społeczny, a później dialog obywatelski, wpisuje się w ramy „demokracji przetargowej”, w której dobrze zorganizowana mniejszość przesądza o sytuacji większości, zaś dominującą rolę odgrywają działania zorientowane na sukces, jako właściwe uczestnikom sfery politycznej⁷. Związki zawodowe stały się pełnoprawnymi partnerami dialogu wówczas, kiedy w wyniku postępującego procesu prywatyzacji doszło do zawarcia jedyne w dziejach III RP paktu, tzw. „paktu o przedsiębiorstwie”. Dalszą konsekwencją było powołanie w 1994 r., Forum Dialogu Społecznego – trójstronnej rady monitorującej realizację postanowień zawartych w pakcie.

W efekcie doszło do zinstytucjonalizowania dialogu społecznego na poziomie krajowym. W skład powołanej instytucji dialogu wchodził sygnatariusze paktu o przedsiębiorstwie – członkowie związków zawodowych: NSZZ „Solidarność” i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych oraz organizacja pracodawców – dyrektorów zakładów państwowych i firm sprywatyzowanych zrzeszonych w Konfederacji Pracodawców Polskich. Związki zawodowe, głównie NSZZ „Solidarność” i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, w początkowej fazie działalności komisji były zaangażowane politycznie po stronie rządzących lub opozycji politycznej. To pozwalało organizacji realizować cele pracobiorców bezpośrednio w strukturach

władzy bez konieczności udziału w Trójstronnej Komisji. Jednakże związek będący w opozycji bojkotował jej prace, co sprawiło, że w początkowym okresie nie udało się uzyskać porozumienia w żadnej kwestii⁸. Dialog trójstronny nie służył ani legitymizowaniu poczynań władzy, ani zwiększeniu zgody społecznej dla podejmowanych przez nią reform. Tu ujawniła się najważniejsza słabość dialogu społecznego w tak zinstytucjonalizowanym kształcie.

Przełom nastąpił po uchwaleniu Ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego, dzięki czemu dialog społeczny istniejący na poziomie centralnym rozszerzono na poziom lokalny. Komisja uzyskała pełną reprezentatywność poprzez zastosowanie kryteriów liczebnościowych. Jej skład został poszerzony o organizacje pracodawców prywatnych: Bussines Centre Club i Polską Konfederację Pracodawców Prywatnych „Lewiatan” oraz Związek Rzemiosła Polskiego, zaś ze strony pracobiorców o Forum Związków Zawodowych. Poszerzono również zakres uprawnień Komisji, której głównymi celami stało się: dążenie do osiągnięcia i zachowania pokoju społecznego, dialog w kwestiach związanych z problematyką wynagrodzeń, świadczeń społecznych, a także opiniowanie ustawy budżetowej.

W Polsce praktykuje się przede wszystkim trójstronny dialog społeczny, skoncentrowany na przedstawicielach związków zawodowych i pracodawców. Coraz wyraźniej dostrzega się to, że już od dłuższego czasu stał się on formułą niewystarczającą do uregulowania licznych fundamentalnych problemów społecznych, a od 2013 r. dialog społeczny praktycznie został zawieszony. W związku z tym niektórzy autorzy traktują upowszechnienie praktyki dialogu obywatelskiego jako zjawisko pozytywne i konieczne. Narastające wyzwania w wielu dziedzinach życia społecznego wykraczających poza obszar stosunków pracy wymagały dialogu o zdecydowanie szerszym charakterze⁹. Zauważono niedocenianą dotąd postać dialogu obywatelskiego, dzięki czemu

pojawiła się możliwość powstawania różnych form partycypacji społecznej, uzyskania konsensusu i udziału w debacie publicznej. Temu służą wprowadzone w 2010 r. odpowiednie rozwiązania instytucjonalne¹⁰.

Dialog obywatelski jako wentyl bezpieczeństwa? Polska, podobnie jak inne współczesne państwa opiekuńcze, stopniowo odrzuca rolę gwaranta ładu socjalnego. Zasada pomocniczości w praktyce sprowadza się do wsparcia finansowego dla podmiotów wyręczających państwo w jego socjalnych obowiązkach. Narodowe państwo opiekuńcze straciło też pełnię zdolności regulacyjnych i jako formę władzy – do pewnego stopnia – preferuje demokrację partycypacyjną, której przejawami są zinstytucjonalizowane konsultacje społeczne, dialog społeczny, referenda, debata publiczna itd. Można zauważyć proces wycofywania się państwa i oddelegowania obowiązków oraz odpowiedzialności za ład socjalny opierający się na zdolnościach obywateli do samoorganizacji i zaradności. Zanikła autentyczność opinii publicznej, gdyż wystąpiła rozbieżność między ideą demokracji a rzeczywistością. Poczucie obywatelskości sprowadzone zostało do uświadomienia partnerom konieczności rezygnacji z ich sprzecznych interesów. Działaniem obywatelskim jest więc dialog prowadzący do redukcji frustracji niezaspokojonych.

Sposoby rozumienia i definiowania dialogu, choć bywają niejasne, nawiązują do zasady governance. Skupiają się na jego zinstytucjonalizowanym charakterze, kładąc nacisk na udział we władzy i interesy obywateli. W mniejszym stopniu podkreślają rolę dialogu w kształtowaniu opinii publicznej, konsultacjach, negocjacjach czy porozumieniach. Nie wskazują, jakimi środkami należałoby dochodzić do porozumienia. Być może brak refleksji nad sposobami osiągnięcia konsensusu, jak również to, że dialog obywatelski jako forma demokracji uczestniczącej nie musi prowadzić do konsensusu, jest wśród partnerów dialogu jedną z mało uświadamianych przyczyn mających zasadnicze znaczenie dla jego pomyślnego rozwoju.

W utrwalonych w polskiej rzeczywistości instytucjach dialogu społecznego dialog obywatelski często bywa przywoływany przez zainteresowane strony jako hasło. Stanowi swego rodzaju fasadę, zaś w praktyce pozostaje nieobecny. Elity polityczne i pozarządowe nie mają ani wystarczającej wiedzy, ani doświadczeń na temat mechanizmów funkcjonowania dialogu. Wydaje się, że większą odpowiedzialność za ten stan ponosi strona rządowa jako gospodarz dialogu obywatelskiego. Elity polityczne i pozarządowe nie są w stanie lub też nie chcą wypracować spójnej wizji roli i miejsca dialogu¹¹.

Zarówno instytucje dialogu obywatelskiego, jak i dialog obywatelski w instytucjach dialogu społecznego są bardzo słabo „obudowane” regulacjami. Istniejące prawodawstwo w tym zakresie jest ogólnikowe, nieprecyzyjne i momentami niejasne, co w znacznej mierze ogranicza prowadzony dialog, a także osłabia jego instytucje w oczach rządu, partnerów obywatelskich i opinii publicznej. Ogólnikowość przepisów wprost prowadzi do swobodnej ich interpretacji, czasem zupełnie niezgodnej z duchem prawa, ale zgodnej z jego literą, rozmytą zresztą przez stronę rządową. W dużej mierze te niedoskonałości prawa wynikają z braku jasnej i precyzyjnej wizji funkcjonowania instytucji dialogu obywatelskiego w Polsce¹².

W praktyce dialog obywatelski w niewielkim stopniu służy realizacji polityk publicznych. Jest nieefektywnym instrumentem zarządzania publicznego z punktu widzenia poprawy efektywności polityki publicznej, przyspieszenia procesu legislacyjnego czy wzbogacenia debaty publicznej o postulaty istotne z punktu widzenia partnerów społecznych¹³. Przewaga inkluzyjnego kapitału społecznego powoduje, że fasadowości dialogu towarzyszy budowanie sieci kontaktów nieformalnych pomiędzy uczestnikami dialogu¹⁴. W obecnym stanie dialogu nadal bardzo dużo zależy od osobistej motywacji i zaangażowania urzędników i członków organizacji obywatelskich. W przekonaniu uczestników dialogu są one niezbędne i moralnie słuszne, pomimo że ko-

lidują z ustalonymi procedurami określającymi sposób prowadzenia dialogu¹⁵. Jest to swego rodzaju reakcja na nadmierną instytucjonalizację trzeciego sektora i utrwalenie się zbiurokratyzowanego stylu współdziałania¹⁶. Tego rodzaju działania można interpretować jako zastosowanie mechanizmu obronnego przed swoistą dehumanizacją wzajemnych relacji. W małych miejscowościach pozaoficjalna współpraca jest efektem prywatnych kontaktów członków organizacji pozarządowych i administracji publicznej, co uznaje się za korzystne dla samej współpracy¹⁷. W praktyce sprzyja to jednakże nieuczciwej konkurencji i nadużyciom, chociażby w postaci organizowania konkursów, których wyniki są rozstrzygnięte jeszcze przed ich ogłoszeniem¹⁸. Z podobnym zjawiskiem mamy do czynienia w dialogu społecznym. Juliusz Gardawski określił je jako „stosowanie by-passów” polegające na obchodzeniu procedur i bezpośrednim porozumiewaniu się osób reprezentujących strony ponad obowiązującymi standardami współpracy¹⁹.

Prowadzony dialog w dużym stopniu został obciążony negatywnymi stereotypami i uprzedzeniami. W trakcie dialogu przestają się liczyć realne uwarunkowania i ograniczenia rozwiązań problemu wyjściowego, zaś główny przedmiot sporu toczy się wokół ustalenia „winnych” zaistniałej sytuacji, przenosząc obszar odpowiedzialności na płaszczyznę moralną. Kulturę dialogu cechuje tendencja do dialogu negatywnego, prowadzonego w celach społecznego protestu, a nie dla szukania kompromisu. Istniejące instytucje i procedury nie ułatwiają szukania porozumienia, a często są partykularnie wykorzystywane podczas negocjacji do blokowania rozmów²⁰. Konflikt interesów zamienia się w konflikt wartości. Walkę prowadzi się w celu wyłączenia partnerów ze sfery publicznej oraz uczynieniu ich społeczeństwu nieistotnymi²¹.

Potrzeba profesjonalizacji. Jedną z przyczyn utrudniających prowadzenie dialogu jest brak podstawowej wiedzy na temat form i technik prowadzenia dialogu, od których

często zależy postawa partnerów oraz wynik prowadzonych rozmów. Brakuje doświadczenia w prowadzeniu dialogu z władzami²². Znaczenie ma również osadzenie dialogu obywatelskiego w sferze politycznej, podobnie jak ma to miejsce w przypadku dialogu społecznego²³. Towarzyszy temu podporządkowanie sobie przez władze rządowe instytucji dialogu obywatelskiego i manipulacja partnerami w celu legitymizacji swoich decyzji²⁴. Rząd nie ma nawyku ani tradycji współpracy z NGO²⁵. Podobnie jest z władzami samorządowymi. Niewiele organizacji zatrudnia profesjonalistów znających procesy tworzenia polityk publicznych. Takich specjalistów w Polsce bardzo brakuje. Często dochodzi do sytuacji, że jeśli rząd pragnie poznać pogląd NGO, to organizacje z trudem mogą sobie pozwolić na pełny udział w konsultacjach. Większość organizacji pozarządowych to struktury młode, o skromnych zasobach, w których przeważają opinie typu: „odkąd powstałimy, ciągle dokonywane są zmiany w rządach i polityce, (...) mamy tak wiele do zrobienia, więc skoncentrujemy się na sprawach krajowych, ale będziemy próbować stosować standardy UE w trakcie lobbowania w naszym rządzie”²⁶.

Organizacje obywatelskie nie spotykają się z właściwym wsparciem ze strony administracji publicznej. Ponadto nie umieją skutecznie bronić się przed manipulacją, reagując nieufnością i krytyką bądź łatwą akceptacją propozycji rządu. Powoduje to brak wyważonej strategii konstruktywnego działania organizacji pozarządowych wyrażającej się w niezależnym formułowaniu swojego stanowiska wobec rządu²⁷. Brak doświadczenia organizacji pozarządowych w komunikowaniu się z władzą ściśle wiąże się z ich podatnością na manipulację ze strony administracji rządowej. Tę sytuację dodatkowo wzmacnia zależność finansowa trzeciego sektora od dotacji rządowych. Wydaje się, że rząd stara się tę relację niekiedy wykorzystywać, a organizacje pozarządowe są skłonne zaistniałą sytuację akceptować, mając za sobą długoletnie doświadczenie współpracy z administracją rządową, w której nie były traktowane jako równorzędny partner²⁸.

W dialogu społecznym, jak i obywatelskim, stosowany jest korporacyjny czy neokorporacyjny²⁹ model dialogowania. Sprzyja on artykułowaniu i obronie partykularnych interesów, a nie poszukiwaniu konsensusu i rezygnacji z jakichś postulatów w imię porozumienia dla dobra wspólnego. W przypadku partnerów obywatelskich walka interesów przybiera monstrualne wręcz rozmiary z uwagi na wspomniane zróżnicowanie środowiska pozarządowego i słabość mechanizmów wyłaniania reprezentacji w tym środowisku. Podobne doświadczenia ma wiele innych państw. Wszędzie tam pojawiają się – z różną siłą – podobne problemy związane z reprezentatywnością, przeciąganiem się w czasie procesów konsultacyjnych czy też instrumentalnym wykorzystywaniem instytucji dialogu³⁰.

W dialogu obywatelskim na szczeblach centralnych UE i Polski daje się odnaleźć podobne negatywne zjawiska. Tak jak w dialogu unijnym, tak w dialogu obywatelskim w Polsce obok struktury instytucjonalnej dialogu występuje wiele czynników ograniczających demokratyczne prowadzenie dialogu – brakuje trwałej sformalizowanej struktury dialogu, dostatecznej legitymizacji organizacji obywatelskich. Na obydwu poziomach dialogu występuje nieprzejrzystość kryteriów wyboru uczestników wysłuchań i konsultacji. W unijnym i polskim dialogu obywatelskim mają miejsce nieformalne kontakty urzędników z organizacjami pozarządowymi, które są postrzegane jako bardziej skuteczny kanał komunikacyjny. Zjawisko „europeizacji” jako import unijnej ideologii obejmuje także i te niepożądane cechy.

W dialogu obywatelskim w Polsce dominuje typ działania skierowanego na zdobywanie określonych celów traktowanych jako zadanie do osiągnięcia³¹. Wówczas jednostki i zbiorowości stają się przedmiotem manipulacji. W tych działaniach liczy się przede wszystkim sukces. Przestrzeń dialogu jest głównie przestrzenią walki, a nie kompromisu i paktu. W praktyce dialogu dochodzi do manipulacji, pozorowania działań czy obchodze-

nia nie do końca jasnych procedur, w efekcie działanie komunikacyjne, jakim jest dialog, nie ma charakteru demokratycznego kształtowania opinii publicznej.

Podsumowanie. Wydaje się, że w odniesieniu do analizy dialogu społecznego, a w szczególności dialogu obywatelskiego, mamy do czynienia z sytuacją, kiedy emancypacyjny potencjał krytyki ludzkiej świadomości prowadzi do socjologicznego idealizmu³². Zakłada on, że w myśli, w systemach tworzących ją znaczeń tkwią źródła tworzących ją ograniczeń. Idea emancypacji świadomości zawiera charakterystyczny dla idei świadomości fałszywej motyw utopijny. Jak na razie nie widać skutecznych rozwiązań postmodernistycznego sposobu myślenia, którego korzenie tkwią w filozofii heglowskiej³³.

Przyjmowane w Polsce rozwiązania instytucjonalne, a także teorie oraz narzędzia i metody służące do ich opisu i interpretacji, mają najczęściej charakter imitacyjny. W rezultacie powstaje hybrydowy konglomerat rozwiązań instytucjonalnych tworzonych na wzór instytucji krajów UE. Struktura i sposób funkcjonowania tych instytucji są najczęściej analizowane przy pomocy zapożyczonych rozwiązań teoretycznych obecnych w literaturze naukowej socjologów europejskich bądź amerykańskich. Zarówno dialog społeczny, jak i dialog obywatelski nie działają tak, aby przynosić oczekiwane rezultaty. Ponieważ nie spełniają swoich podstawowych celów, powodują permanentnie utrzymujący się kryzys instytucjonalny i intelektualny.

Jak zatem tworzyć refleksję nad intelektualnymi mechanizmami budowania rzeczywistości, aby jednocześnie nie podważać społecznie obowiązujących wersji i kreować świat lepiej przystający do ludzkich oczekiwań i możliwości³⁴. Czy w polskim życiu społeczno-gospodarczym, politycznym i intelektualnym mamy do czynienia ze zjawiskiem niewspółmierności wartości, które powoduje olbrzymią lukę w postaci braku wspólnej miary, prostą nieporównywalność, niemożliwość uporządkowania,

tragiczny konflikt i brak jednolitego schematu podejmowania decyzji.³⁵ Wyraźnie pojawia się potrzeba organizowania nowego dialogu. ■

¹ Obserwacja uczestnicząca autora podczas konsultacji społecznych w ramach realizacji projektu „Kapitał Intelktualny Lubelszczyzny 2010–2013”.

² Ibidem. Ta informacja była wielokrotnie potwierdzana zarówno przez pracowników urzędów pracy, jak i przedstawicieli organizacji pracowniczych i pracodawców.

³ M. Rymśa, *Polska samorządna jako urzeczywistnienie doświadczeń Ruchu Solidarności*, Centrum Myśli Jana Pawła II, s. 2–3. http://skarbsolidarnosci.pl/wp-content/uploads/2014/02/Rymśa_Polska_samorządna.pdf (16.08.2014).

⁴ J. Staniszkis, *Władza globalizacji*, Scholar, Warszawa 2004.

⁵ Strona internetowa Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (maj 2010).

⁶ J. Gardawski, *Dialog społeczny – od praw cechowych do dyrektywy unijnych*, [w:] W. Misztal, A. Zybala, (red.), *Partnerstwo społeczne – model rozwoju Polski*, CPS Dialog, Warszawa 2008, s. 25; B. Gąciarz, W. Pańków, *Dialog społeczny po polsku – fikcja czy szansa*, ISP, Warszawa 2001, s. 107.

⁷ W. Kaczocha, *Demokracja proceduralna oraz republikańska*, Wyd. A E, Poznań 2004, s. 32.

⁸ J. Gardawski, 2008, s. 25–28.

⁹ K. Frieske, *Dialog społeczny i demokracja*, [w:] D. Zalewski (red.), *Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Ocena szans rozwoju*, IPISS, Warszawa 2005, s. 42–48.

¹⁰ Nowelizacja Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 12 marca 2010 r.

¹¹ T. Schimanek, *Dialog obywatelski. Polska 2007. Ocena wybranych instytucji dających obywatelom możliwość wpływania na podejmowanie decyzji publicznych*, ISP, Projekt Kompas, Warszawa 2007, s. 44–52.

¹² Tamże, s. 50.

¹³ M. Fałkowski, T. Grosse, O. Napiontek, *Dialog społeczny i obywatelski w Polsce 2002–2005*, ISP, Warszawa 2006, s. 99.

¹⁴ R. Putnam, *Samotna gra w kregle*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 36.

¹⁵ T. Schimanek pisze o funkcjonowaniu alternatywnej, niejako pozainstytucjonalnej platformy dialogu obywatelskiego jakim były spotkania Zespołu Parlamentarnego ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi inicjowane przez przewodniczącego tego zespołu, marszałka Senatu RP Bogdana Borusewicza. W konkluzji autor stwierdza: „Dialog pod patronatem marszałka Bogdana Borusewicza był niezwykle potrzebny i z pewnością wart jest kontynuacji, choć łamię utarte konwencje i wychodzi poza przyjęte definicje dialogu obywatelskiego, którego gospodarzem jest zazwyczaj władza wykonawcza” (Schimanek, 2007, s. 48). Widać tu sprzeczność w ocenie – autor podważa słuszność stosowanych przez siebie kryteriów oceny dialogu.

¹⁶ T. Schimanek, 2007, s. 44–52.

¹⁷ M. Niewiadomska-Guentzel, *Ogólny obraz współpracy międzysektorowej*, [w:] G. Makowski (red.), *U progu zmian. Pięć lat*

ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, Fundacja ISP, Warszawa 2008, s. 65; G. Makowski, *Instytucja wysłuchania publicznego w Polsce jako mechanizm partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa*, [w:] M. Rymśa (red.), *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, Fundacja ISP, Warszawa 2008, s. 36.

¹⁸ Tamże.

¹⁹ J. Gardawski, *Dialog społeczny w Komisji Trójstronnej*, Trzeci Sektor. Partnerstwo czy konkurencja, nr 3, ISP, Warszawa 2005, s. 246 i nast., T. Schimanek, Dz. Cyt. 2007, s. 20.

²⁰ M. Fałkowski, T. Grosse, O. Napiontek, *Dialog społeczny i obywatelski w Polsce 2002–2005*, ISP, Warszawa 2006, s. 110.

²¹ J. Hausner, M. Marody (red.), *Polskie Talk show. Dialog społeczny integracja europejska*, Friedrich Ebert Stiftung, Kraków 2001, s. 114–144.

²² T. Schimanek, Dz. Cyt., s. 51–56.

²³ M. Fałkowski, T. Grosse, O. Napiontek, 2006, s. 106.

²⁴ T. Schimanek, Dz. Cyt., s. 44–45.

²⁵ Tę tezę o dialogu obywatelskim w Polsce sformułowali autorzy raportu na temat stanu dialogu europejskiego w wybranych krajach Unii Europejskiej (Polska, Włochy, Łotwa, Czechy, Anglia i Holandia). Zob. E. Fazi, J. Smith, *Civil dialogue: making it work better*. Study commissioned by the Civil Society Contact Group, Brussels 2006 (<http://act4europe.horus.be/module/FileLib/Civil%20dialogue,%20making%20it%20work%20better.pdf>).

²⁶ Tamże.

²⁷ T. Schimanek, Dz. Cyt., s. 46.

²⁸ Tamże.

²⁹ Model polskiego dialogu obywatelskiego bywa określany jako neokorporacyjny. Wpisuje się w ramy demokracji przetargowej, w której ścierają się interesy różnych grup społecznych rozstrzygane przez władzę. Max Weber wskazuje na reprezentację przedstawicieli grup interesu jako na jeden z typów władzy. Mówi o nich jako o ciałach przedstawicielskich, których celem jest łagodzenie sporów na drodze kompromisu. Współcześnie mamy do czynienia z tym zjawiskiem w postaci korporatyizmu lub neokorporatyizmu jako zapośredniczeniem interesów poszczególnych grup niekonkurujących ze sobą, ale pełniących odmienne funkcje. W państwach demokratycznych grupy interesu wpływają na decyzje polityczne państwa, a także współuczestniczą w kształtowaniu polityki publicznej. Problematyka neokorporatyizmu i dialogu społecznego często ściśle się ze sobą łączą. Rozwiązania stosowane w neokorporatyzmie są istotnym składnikiem dialogu społecznego – instytucji dużo szerszej.

³⁰ T. Schimanek, 2007, s. 44–56.

³¹ J. Habermas, *Teoria działania komunikacyjnego. Racjonalność działania a racjonalność społeczna*, tom 1 i 2, tłum. A. M. Kaniowski, PWN, Warszawa 1999.

³² E. Gellner, *Postmodernizm, rozum i religia*, Warszawa 1997, s. 85. Za L. Szczegółą, *Miedzy mistyfikacją a nieświadomością. O pojęciu świadomości fałszywej*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1999, s. 313.

³³ L. Szczegółą, Dz. Cyt., s. 313.

³⁴ Tamże.

³⁵ S. Wojtczak, *O niewspółmierności wartości i jej konsekwencjach stosowania prawa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010, s. 455.

Choć Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego w aktualnych warunkach systemowych nie mogą być liderkami zmian, to ogrywają istotną rolę w idei trójstronności dialogu. Proponowane przez partnerów społecznych zmiany ustrojowe śmieiej niż do tej pory sięgają w kierunku zasobów samorządowo-terytorialnych. Czy lokalne struktury są gotowe, aby na te potrzeby odpowiedzieć?



Jacek Sroka

Dialog regionalny w świetle proponowanych zmian

Od początków trójstronności w Polsce minęło już, jak się zdaje, wystarczająco dużo czasu, aby zacząć poddawać analizie hipotezy stawiane u jej zarania. W niniejszym tekście zaczniemy od generalistów, ale skupimy się na regionalnych „detalach”, zastanawiając się nieco nad aktualnością stwierdzenia Sylvie Muranche, autorki broszury z 1996 r. dotyczącej środkowoeuropejskich stosunków przemysłowych. Píše ona: „Utworzenie scentralizowanych instytucji trójstronnych w Europie Środkowej ilustruje podstawowe sprzeczności procesu transformacji. Powszechnie podzielanym celem tej transformacji był liberalny model gospodarki rynkowej zdecentralizowanej, podczas gdy punktem wyjścia przemian był system hipscentralizowany, w którym różnice interesów nie były

reprezentowane i organizowane przez niezależnych partnerów”¹.

W świetle przytoczonej opinii wiodące pytanie brzmi: czy Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego (WKDS-y) są liderkami zmian systemowych, czy też rentierkami *status quo*? Możliwie pełna odpowiedź na zadane w ten sposób pytanie powinna odnosić się jednak do samego systemu, czym on jest, a dokładniej, co go konstytuuje? Nie chodzi tu oczywiście o światłe podanie definicji systemu politycznego czy systemu stosunków przemysłowych oraz wyodrębnienie szkół analizy systemowej. Takie rudymentarne oczekiwania polski dialog społeczny ma już za sobą, dysponujemy dziś już tą wiedzą w sposób uogólniony i w miarę utrwalony, podobnie jak obywatele wielu innych krajów europejskich.

Nie musi to jednak zarazem oznaczać, że wiemy wszystko o dialogu społecznym czy (tym bardziej!) o dialogu obywatelskim – tu bowiem zwłaszcza zarówno wiedza, jak i umiejętności w sposób naoczny w Polsce szwankują. Czym jest więc system w kontekście najbar-

TABELA 1. Liczba posiedzeń Prezydium WKDS w latach 2002–2011 w podziale na województwa

Województwo/Rok	Liczba spotkań Zespołów WKDS w latach 2002–2011										
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	ogółem
dolnośląskie	3	10	13	4	10	8	9	7	10	9	83
kujawsko-pomorskie	4	7	5	2	6	7	9	4	5	6	55
lubelskie	4	2	3	1	8	9	9	8	8	5	57
lubuskie	2	4	7	3	4	4	4	5	7	4	44
łódzkie	3	7	3	3	2	4	7	9	10	10	58
małopolskie	2	3	4	1	4	3	3	3	4	4	31
mazowieckie	6	9	5	2	4	4	4	4	4	4	46
opolskie	1	2	3	2	4	10	3	2	0	1	28
podkarpackie	2	2	2	0	1	1	3	1	1	1	14
podlaskie	3	2	1	1	4	4	6	10	4	7	42
pomorskie	7	10	13	9	8	10	8	8	7	6	86
śląskie	2	5	4	3	5	4	6	4	1	14!	48
świętokrzyskie	2	0	2	0	1	2	1	5	6	6	25
warmińsko-mazurskie	2	6	6	4	3	6	2	5	6	5	45
wielkopolskie	7	8	4	2	1	4	4	5	4	2	41
zachodniopomorskie	7	1	6	3	3	3	4	6	0	2	35
ogółem	57	78	81	40	68	83	82	86	77	86	738

Źródło: „Dzisiaj i jutro Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego”, Konferencja z okazji jubileuszu X-lecia działalności Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego, Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego MPiPS, Warszawa 2012, s. 6.

dziej tutaj przydatnym? Jest on zasadą konstruującą postrzeganie, trwałą stylizacją myślenia, stereotypizacją abstrakcyjnych i bezosobowych dyspozycji dla realnych i personalnych działań. Otóż trzeba powtórzyć rzecz znaną, choć stale jakby odsuwaną, że w przypadku polskich stosunków przemysłowych i dialogu społecznego już sama ta systemowa zasada konstytuująca jest wewnętrznie sprzeczna, co z kolei uniemożliwia wypracowanie trwałego *leitmotivu* polskiego dialogu społecznego, spójnego wzoru, stylizowanego jak bądź ideologicznie, w sensie politycznego podziału na lewicę i prawicę, byle możliwie spójnie. Innymi słowy, jeśli pluralizm, to rynkowo konsekwentny jak w wydaniu brytyjskim; jeśli scentralizowany korporatyzm, to technokratycznie dokładny i skuteczny jak w modelu austriackim; jeśli paktowanie, to z przejrzystością relacji środowiskowych oraz konsekwencją w realizacji wspólnie wypracowanych dążeń podobnymi do tych, które obserwowano w Irlandii.

W Polsce zaś od początku pojawia się wyraźna dwoistość, czasem dla poszczególnych

stron wygodna, bo dająca szersze pola manewru w bieżących sekwencjach interakcji, jednak generalnie spowalniająca, a nawet blokująca rozwój niektórych składowych nowoczesnego dialogu społecznego. Chodzi tu o przyjęcie dwóch deklaratywno-ideowych zasad, które wykazują sprzeczność – w dziedzinie gospodarczej przyjęto orientację liberalną, pluralistyczną, wolnorynkową, zaś w dziedzinie społecznej zadeklarowano przywiązanie do dorobku zachodnioeuropejskiej socjaldemokracji, którego jednym z najistotniejszych elementów jest korporatyzm, zinstytucjonalizowany dialog społeczny, który zwłaszcza w wersji tradycyjnie promowanej przez Międzynarodową Organizację Pracy przybiera postać scentralizowanej trójstronności. To swoiste pęknięcie zaowocowało instytucjonalną hybrydą w stosunkach przemysłowych, w której trójstronność i korporatyzm raczej ustępują miejsca orientacjom etatystycznym i pluralistyczno-przetargowym, redukując jedynie w mniejszym lub większym stopniu zaborczość obu.

Lokalne liderki zmian systemowych.

Wracając do wcześniej postawionego pytania, czy WKDS-y są liderkami zmian systemowych, pozostaje stwierdzić, że komisje wojewódzkie nie są, bo i w aktualnych warunkach systemowych nie mogą być liderkami zmian. Jednocześnie nie sposób też nie zauważyć wielu ciekawych pomysłów, cennych inicjatyw i wzmoczonego wysiłku, który podejmowano w wielu komisjach, które piszący te słowa miał możliwość badać od początku ich działalności, co zostało udokumentowane w wydawnictwach profesjonalnych i bardziej popularnych, jak również w ekspertyzach i referatach wygłaszanych publicznie. Autorskie publikacje dotyczące problematyki funkcjonowania WKDS-ów firmowane były m.in. przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, CPS „Dialog”, Instytut Spraw Publicznych, Szkołę Główną Handlową, Uniwersytet Wrocławski, a także przez bardziej aktywnych na forum regionalnym partnerów społecznych. Odpowiednie opracowania ukazywały się również w materiałach publikowanych przez Europejskie Obserwatorium Stosunków Przemysłowych (zob. www.eurofound.europa.eu).

Druga część pytania postawionego wcześniej brzmi: czy Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego są rentierkami *status quo*, czyli innymi słowy, czy partnerom regionalnym odpowiada ich aktualne usytuowanie w ramach WKDS? I tak, i nie. Z pewnością odnaleźlibyśmy zwolenników niezmieniania niczego w funkcjonowaniu komisji wojewódzkich. Choćby i z tego prostego powodu, że dzisiejsze rozwiązania umożliwiają uzyskiwanie niezłej (oczywiście dla bardziej zapobiegliwych) renty systemowej przy niewielkiej aktywności publicznej, w zasadzie bez odpowiedzialności i przy zachowaniu sporej anonimowości. Co jest tą rentą systemową? To zależy, kto o co zabiega. Mogą to być dodatkowe możliwości, pojawiające się „losowo” szanse, ale i – realny czy nie – wygodniejszy dostęp do decyzji i zasobów publicznych. Rentą systemową, zyskiem z udziału w WKDS może być też po prostu

ttzw. sieciowanie, a więc znajomości i wzrost własnego potencjału jako sprzymierzeńca, sojusznika, koalicjanta, a także „lansowanie”, uwiarygodnianie i popularyzacja własnej osoby, organizacji, firmy, własnych pomysłów, decyzji, rozwiązań.

W proponowanym tu sensie część środowiska jest zachowawcza publicznie, a jednocześnie aktywna prywatnie na tyle, że można określić te osoby mianem rentierów dotychczasowych rozwiązań. Czy jest to zjawisko powszechne? Tego nie można powiedzieć. Nie można też jednak uznać je za marginalne. Wydaje się, że może ono dotyczyć około jednej trzeciej środowiska. Czy jest to zjawisko szkodliwe? Wydaje się, że rzadziej szkodliwe, bo przecież musimy uwzględnić rodzimą specyfikę sieci rodzinno-towarzyskich, takie są po prostu realia, a częściej są „jedynie” kontrproduktywne, bo cementujące zastany stan rzeczy, spowalniające kreację kapitału społecznego i blokujące zmiany najbardziej dla rozwoju regionu pożądane, tj. zmiany o charakterze innowacyjnym, przełamujące stan zastany w wielu wymiarach: technologicznym, organizacyjnym, ekonomicznym, społecznym, politycznym i wreszcie – jako zwieńczenie cyklu innowacji – utrwalające nowy stan rzeczy w wymiarze kulturowym.

Sformułowana w zaprezentowany sposób odpowiedź na pytanie pierwsze siłą rzeczy ukierunkowuje odpowiedź na drugie pytanie – o zasadność modyfikacji prawa proponowanych przez partnerów społecznych w rodzimej trójstronności, dialogu społecznym i stosunkach przemysłowych. Na poziomie wojewódzkim proponuje się, jak czytamy w dokumencie podpisanym przez liderów trzech reprezentatywnych organizacji związkowych, „wzmocnienie odpowiedzialności samorządu województwa za sprawy dialogu społecznego poprzez usytuowanie Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego przy wojewódzkich sejmikach samorządowych oraz uregulowanie kompetencji (katalogu) Rady do występowania w kwestiach problematycznych z zakresu spraw spo-

łeczno-gospodarczych wraz z jej administrowaniem i finansowaniem”. Dalej na stronie 6. cytowanego dokumentu proponuje się poszerzenie katalogu ustawowych zadań województwa o zadanie „prowadzenia dialogu w sprawach rozwoju województwa, nałożenia obowiązku opiniowania budżetu województwa, nałożenia obowiązku opiniowania budżetu województwa w odniesieniu do spraw społeczno-gospodarczych przez partnerów społecznych wchodzących w skład Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego w ramach określonej procedury, nałożenia obowiązku opiniowania przez Wojewódzką Radę Dialogu Społecznego projektów: kontraktu województwa, strategii i programów w zakresie zadań publicznych o zakresie wojewódzkim wchodzących w zakres działania związków zawodowych i organizacji pracodawców przygotowanych i realizowanych przez samorząd województwa i regionalnych programów operacyjnych”.

Wirus decentralizacji? Propozycja ta stanowi jak wiadomo fragment większej całości, tj. ramowego projektu zmierzającego do wzmocnienia trójstronności, poczynając od Rady Dialogu Społecznego, jak proponuje się przemianować Trójstronną Komisję. Proponowane zmiany ustrojowe zmierzają do (zetatyzowanej) korporatyzacji polskiego systemu politycznego na kluczowych, tj. charakterystycznych dla polskiej wersji administracyjnej decentralizacji poziomach: centralno-państwowym i regionalnym, choć mając na uwadze realia polskich instytucji rynku pracy i polityki zatrudnienia może i powinno mówić się również śmieiej także o poziomie powiatowym.

W gruncie rzeczy pomysł to w Polsce nienowoty i podobne rozwiązania można odnaleźć w Europie kontynentalnej, tyle że są one w swej istocie zdecydowanie bardziej woluntarystyczne, autonomiczne, spluralizowane niż w proponowanej wersji korporatyzmu, która – z tym się pozostaje zgodzić –

pasowałaby do dotychczasowych kolei losów rodzimej trójstronności, stanowiąc ich logiczną kontynuację. Kontynuację w różny rzecz jasna sposób pozytywnie i negatywnie ocenianą przez poszczególnych uczestników i obserwatorów dialogu. Zdecydowaną nowością jest natomiast sięgnięcie w kierunku zasobów samorządowo-terytorialnych. Jest zarazem rzeczą jasną, że zarówno intencje takiego posunięcia, jak i jego systemowe skutki mogą być biegunowo odmiennie interpretowane.

Zwolennicy konsekwentnej decentralizacji terytorialnej z pewnością podniosą problem potencjalnej możliwości swoistej „kolonizacji” administracji samorządowej przez państwowy organizm dominujący, acz mniej niekiedy od samorządu zasobny, a także jej „infekowania” problemami leżącymi w unitarnym państwie *suma summarum* w gestii administracji rządowej. Przyjmując ten punkt widzenia, można np. argumentować, że w ten sposób rząd pozbywa się istotnych problemów, cedując je znowu na samorządy i pozostając jako partner w ten sposób zdecentralizowanej trójstronności nadal w centrum zdarzeń. Wcielając się w rolę zwolenników niezależności samorządowej, można by rzec, że to furtka do uspołeczniania potencjalnego ryzyka przez najsilniejszych graczy w tej partnerskiej interakcji, a zarazem prywatyzuje się w ten sposób ewentualne sukcesy regionalnych przedsięwzięć autonomicznych w zakresie dialogu, których przecież nie ma, jak przekonuje o tym choćby – by przywołać kontekst dolnośląski, najbliższy piszącemu te słowa – przykład udanej autonomicznej inicjatywy skutkującej powołaniem w czerwcu bieżącego roku Koalicji Pracodawców Dolnego Śląska.

Poza tym proponowane nałożenie obowiązku opiniowania budżetu województwa, kontraktu województwa, strategii i programów w zakresie zadań publicznych, regionalnych programów operacyjnych daje co najmniej trzy negatywne skutki systemowe: (1) dalszą biuro-

kratyzację, korporatystyczną wprowadzić, ale jednak biurokratyzację procesu podejmowania decyzji w regionach; (2) rozproszenie odpowiedzialności (łącznie z odpowiedzialnością polityczną) za realizację zadań o charakterze strategicznym na poziomie województw; (3) pogłębienie i utrwalenie asymetrii pomiędzy siłą głosu skorporatyzowanych partnerów społecznych a realnymi możliwościami wpływu partnerów obywatelskich, którzy są w polskich regionach nie tyle spluralizowani, co po prostu niezbyt wciąż liczni, rozproszeni, a niezrządowo także i skłóceni. Podsumowując, skutki negatywne mogą polegać na: (ad. 1) niewydolności administracyjnej, gdy przewagę zdobywa biurokratyczna logika działań i zaniechań; (ad. 2) zwiększeniu liczebności „ojców sukcesu” i jednoczesnym uszczupleniu grona udziałowców porażki, która spada na barki niekoniecznie przecież rozumiejącego konkretną sytuację statystycznego mieszkańca regionu; (ad. 3) utrwaleniu priorytetu branżowo-funkcjonalnego w polskiej odmianie dialogu i deliberacji przy odsunięciu na dalsze pozycje

komponentu środowiskowo-terytorialnego, co siłą rzeczy wzmacnia z kolei bardziej generalny priorytet rynkowy i osłabia lokalne argumenty środowiskowe, a zatem osłabia priorytet społeczny w jego wymiarze terytorialnym, związanym z konkretnym miejscem zamieszkania.

Wykorzystać lokalny potencjał. Należy zaznaczyć, że przytoczone wyżej zmiany mogą także przynieść co najmniej trzy skutki pozytywne. Z góry jednak trzeba wspomnieć, że ich pojawienie się wymaga rzetelnej pracy eksperckiej, planistycznej i na poziomie wykonawczym, z zaangażowaniem sił i środków bez wyjątku wszystkich zainteresowanych stron, w tym oczywiście również związków zawodowych i organizacji pracodawców, które powinny wspólnie z samorządem regionalnym ponosić wyraźną część realnych kosztów funkcjonowania dialogu na poziomie regionalnym w proponowanym przez trzy centrale związkowe kształcie.

Wracając zaś do zasygnalizowanych potencjalnych skutków pozytywnych omawianej

TABELA 2. Liczba posiedzeń Zespołów WKDS w latach 2002–2011 w podziale na województwa

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

Źródło: „Dzisiaj i jutro Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego”, Konferencja z okazji jubileuszu X-lecia działalności Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego, Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego MPiPS, Warszawa 2012, s. 8.

propozycji, mogłyby nimi być przede wszystkim: (A) napływ bezpośrednich inwestycji do województwa oraz terytorializacja działających na jego terytorium podmiotów gospodarczych, a więc przyciąganie i utrzymanie coraz bardziej mobilnego kapitału, gdyż współcześnie w rywalizacji wygrywają te europejskie regiony, którym udaje się przyciągnąć i w dłuższym terminie utrzymać funkcjonowanie danej inwestycji; (B) urealnienie polityki proinnowacyjnej jako jednej z kluczowych polityk międzysektorowych polskich regionów, z udziałem uczelni, think-tanków, przedsiębiorstw, partnerów obywatelskich; (C) możliwość planowego podejścia do rozwoju kapitału ludzkiego w województwach, w perspektywie nawet łącznie z kontraktowaniem zatrudnienia wyselekcjonowanych kandydatów szkół i uczelni zawodowych, jak to ma miejsce choćby w sąsiedniej Saksonii. Mówiąc innymi słowami, chodziłoby więc o skuteczne inwestowanie i utrzymanie wysokiego poziomu w regionie: (ad. A) kapitału finansowego (bezpośrednich inwestycji), (ad. B) kwalifikacji (kapitału społecznego), (ad. C) innowacji (kapitału wynalazczego).

Aby sytuacja ta miała szansę nabrać realnych kształtów w polskich województwach, niezbędnym jest jednak dostrzeżenie konieczności priorytetu dla wiedzy. Tylko w ten sposób regionalne interwencje w rozwój społeczny i gospodarczy mogą mieć szansę powodzenia. Problem wiedzy staje się kluczowy również z uwagi na wysoki poziom odizolowania od siebie działań wielu regionalnych podmiotów, niski jak dotąd poziom koordynacji dialogu społecznego, na który nakłada się zjawisko tzw. administracyjnego dryfu, czyli niedostatecznej koordynacji w samej administracji publicznej, państwowej i samorządowej, a towarzyszy mu nieskoordynowany i często chaotyczny, a zarazem wzrastający przepływ informacji.

W podobnych warunkach może być trudno w danym momencie określić stan regionalnych zasobów, postawić diagnozę w odniesieniu do najbardziej palących potrzeb

i sformułować trafną decyzję. O wiele zaś już trudniej, jeśli jest to w takich warunkach w ogóle możliwe, system ten reformować. Natomiast, jak pisali szeroko na świecie cytowani francuscy znawcy administracji publicznej już pod koniec lat 70.: „W przypadku dostatecznej znajomości reformowanego systemu reforma nie musi być działaniem „przeciwno” temu systemowi, ale może stać się współdziałaniem z systemem. Pozwala to oszczędzać ograniczone zasoby i powiększać uzyskiwane rezultaty”.

Podsumowanie. Rekapitułując, należy stwierdzić, że proponowane zmiany stanowią kontynuację kursu zapoczątkowanego w Polsce wraz z początkiem rodzimej formy trójstronności, w działanie której trwale zaangażowana jest władza publiczna i którą władza publiczna obsługuje w jej organizacyjnym wymiarze, jak teraz to czynią z powodzeniem biura WKDS-ów w Urzędach Wojewódzkich, a w przyszłości być może będą to robić odpowiednie jednostki organizacyjne Urzędów Marszałkowskich.

W tym konkretnym sensie polska odmiana trójstronności, czy to w centrum, czy w regionach, nosi wyraźnie znamiona układu etatystyczno-korporatystycznego i z nim ewentualnie zwolennicy proponowanych rozwiązań mogą wiązać nadzieje, a niektórzy już zdają się to czynić, myśląc w podobny sposób o przyszłym polskim modelu stosunków przemysłowych i dialogu społecznego. Warto jednak zarazem pamiętać o nieustającej potrzebie autonomizacji dialogu społecznego oraz realnego rozwoju dialogu obywatelskiego. ■

¹ Mouranche S., *Doświadczenia trójstronności w Europie Środkowej*, Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1996, s. 69.

² Crozier M., Friedberg E., *Człowiek i system. Ograniczenia działania zespołowego*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1982, s. 381.

Transformacja systemowa postawiła przed postkomunistycznymi państwami Europy Środkowej i Wschodniej podobne wyzwania w sferze ekonomicznej, choć ścieżki sprostania tym problemom były jednak odmienne. Inne okazały się również konsekwencje polityk przyciągania inwestycji zagranicznych, napędzania działalności gospodarczej i rozwiązywania problemów społeczno-ekonomicznych. Wszystko to wpłynęło na obecny kształt stosunków przemysłowych, a tym samym ruchu związkowego



Rafał Towalski

Różne odcienie czystego liberalizmu w republikach nadbałtyckich

Litwa, Łotwa i Estonia są w kontekście wpływu transformacji systemowej na stosunki przemysłowe interesującym przypadkiem. Kraje te w początkowej fazie przekształceń wyróżniały się szybkim tempem liberalizacji handlu zagranicznego i gwałtowną prywatyzacją. Oba procesy nie podlegały zbyt dużej kontroli, gdyż elity polityczne koncentrowały się na kwestiach związanych z obroną narodowej niepodległości. W efekcie powstały liberalne gospodarki rynkowe, które nie stworzyły mechanizmów radzenia sobie z rosnącymi problemami społecznymi¹. Zdaniem badaczy są to kraje, gdzie elementy właściwe państwu opiekuńczemu praktycznie nie występują, natomiast rynki pracy są skrajnie uelastycznione, co sprzyja

wysokiej stopie migracji zarobkowej na zachód Europy. Litwa, Łotwa i Estonia nie stworzyły również skutecznych mechanizmów łagodzenia skutków turbulencji ekonomicznych. Jedną z tych form mają być skoordynowane systemy stosunków przemysłowych.

Tymczasem radykalizm reformatorski w krajach nadbałtyckich miał doprowadzić do zniszczenia stosunków przemysłowych². Przejawem tego ma być fragmentaryzacja ruchu związkowego, niewielki zasięg organizacji pracodawców i nikłe zainteresowanie pracodawców współdziałaniem ze światem pracy, faszadowość dialogu trójstronnego i decentralizacja negocjacji zbiorowych. Między innymi dlatego uważa się, że w republikach nadbałtyckich rozwinął się typ gospodarki rynkowej określany mianem czystego liberalizmu. Tymczasem przynajmniej w sferze stosunków przemysłowych

wych liberalizm ten nie wydaje się być tak jednorodny. Analiza systemów stosunków przemysłowych pozwala wskazać kilka zasadniczych różnic charakteryzujących kraje regionu.

Reprezentanci interesów pracowniczych.

Zgodnie z litewskim Kodeksem pracy reprezentantem pracownika w stosunkach pracy są związki zawodowe. Jeśli w danym podmiocie nie działa związek zawodowy, wówczas pracownicy powinni być reprezentowani przez rady pracowników. Działalność związków zawodowych reguluje Ustawa o związkach zawodowych.

Na Litwie ruch związkowy opiera się na trzech konfederacjach o zasięgu ogólnokrajowym, do których należą: LPSK, czyli Litewska Konfederacja Związków Zawodowych, LDF, Litewska Federacja Pracy oraz LPS „Solidarumas” – Litewski Związek Zawodowy „Solidarność”.

Do związków zawodowych należy około 10 proc. wszystkich pracujących. Szacuje się również, że związki obecne są w 15 proc. firm działających na terenie Litwy. Prawo dopuszcza pluralizm związkowy, stąd przez długi czas wzajemne stosunki między poszczególnymi organizacjami nacechowane były konkurencją. W ostatnim czasie pojawiły się jednak wyraźne oznaki współpracy międzyzwiązkowej. W październiku 2011 r. doszło do spotkania przedstawicieli trzech federacji, czego wynikiem było podpisanie porozumienia o współpracy i wspólnych działaniach.

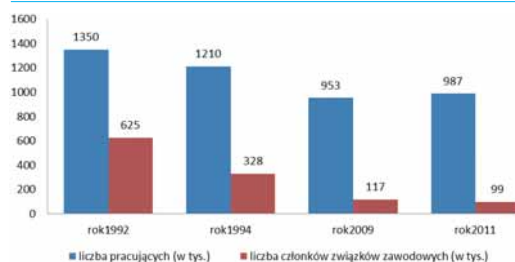
Rady pracowników są alternatywną formą reprezentacji interesów pracowniczych. Działają one na podstawie Ustawy o radach pracowników, która jest pokłosiem obowiązku implementacji dyrektywy unijnej regulującej zasady informowania pracowników i prowadzenia z nimi konsultacji. Podobnie jak w wielu krajach postkomunistycznych rady nie odgrywają istotnej roli na scenie stosunków przemysłowych. Wzmocnieniu ich roli nie sprzyja zapewne niewielki ich zasięg, bo jak wynika z dostępnych danych rady pracowników działają w 4 proc. podmiotów.

Reprezentacja pracownicza na Łotwie działa w oparciu o rozdział 10. Prawa pracy. Zgodnie z jego zapisami pracownicy mają prawo do ochrony swych interesów w sposób bezpośredni lub pośredni, w drodze mediacji przez reprezentantów pracowników. Tymi reprezentantami są związki zawodowe lub przedstawiciele załogi wybrani przez tę załogę.

Na Łotwie działa jedna ogólnokrajowa organizacja związkowa – LBAS, w której zrzeszonych jest 20 związków. Największe spośród nich reprezentują branże usług publicznych, czyli edukację, transport, opiekę zdrowotną i pomoc socjalną, a także komunikację miejską.

W sumie do związków zawodowych na Łotwie należy około 12 proc. wszystkich pracujących. Dla porównania w 1992 r. związki zawodowe gromadziły prawie połowę wszystkich pracujących, natomiast swoich członków straciły głównie w pierwszej połowie lat 90. (patrz wykres).

Wykres. Poziom uzwiązkowienia na Łotwie



Źródło: http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/latvia_3.htm

Jak wspomniano wcześniej, do związków zawodowych należą przede wszystkim pracownicy usług publicznych. Tradycyjny bastion ruchu związkowego, czyli przemysł ciężki, w wyniku zmian systemowych praktycznie przestał istnieć. Miejsce dużych przedsiębiorstw zajęły niewielkie przedsiębiorstwa, w których związki zawodowe prawie nie istnieją. W stopniu śladowym funkcjonują natomiast w handlu i usługach prywatnych.

Reprezentanci załogi wybierani są w przedsiębiorstwach zatrudniających powyżej pięciu pracowników. Są one alternatywną w stosunku do związków zawodowych formą reprezentacji

interesów pracowniczych. Trudno ocenić jej znaczenie. Przede wszystkim brak jest dokładnych szacunków dotyczących liczby tych reprezentantów. Trudno też przypuszczać, aby pracodawcy pozwolili na swobodne funkcjonowanie rad, mając na uwadze niezmiernie szeroki zakres uprawnień przyznanych radom. W 2003 r. nadano im bowiem takie same uprawnienia, jakie posiadają związki zawodowe w zakresie negocjacji zbiorowych. Dwa lata później dostały prawo do organizowania akcji strajkowych³.

W przypadku Estonii mamy do czynienia z dualnym systemem reprezentacji pracowniczej. W przedsiębiorstwach mogą jednocześnie działać związki zawodowe i mężowie zaufania. Zgodnie z Ustawą o reprezentacji pracowniczej związkowi zawodowym przyznano wyłączność do negocjacji układów zbiorowych i prowadzenia sporów zbiorowych. Mężowie zaufania natomiast ograniczają swoją działalność do prowadzenia konsultacji i informacji z pracodawcą. Jeśli jednak poza mężem zaufania nie ma innej organizacji reprezentującej pracowników, uzyskuje on uprawnienia do prowadzenia negocjacji układowych, a także prowadzenia sporu zbiorowego.

W kraju działają dwie duże federacje związkowe: EAKL – Estońska Konfederacja Związków Zawodowych i TALO – Estońska Konfederacja Związków Pracowników. Ta najbardziej na północ wysunięta republika nadbałtycka ma równie niski poziom uzwiązkowienia jak Litwa – do związków należy niewiele ponad 10 proc. pracujących.

Organizacje pracodawców. W Estonii na poziomie krajowym uznawana jest jedna organizacja pracodawców – Estońska Konfederacja Pracodawców (ETTK). Organizacja ta zrzesza 99 członków, z czego 25 to stowarzyszenia branżowe, a resztę stanowią pojedyncze firmy. W przedsiębiorstwach należących do ETTK pracuje około 1/4 wszystkich pracowników. Jako reprezentanta środowiska pracodawców wymienia się również Estońską Izbę Handlu

i Przemysłu (*Eesti Kaubandus – Toostuskoda*), jednakże trudno ją uznać za organizację pracodawców, ponieważ nie posiada zdolności układowej.

Z kolei na Litwie działają dwie organizacje pracodawców: Litewska Konfederacja Przemysłowców (LPK) i Litewska Konfederacja Przedsiębiorców (LVDK). Pierwsza z nich skupia przede wszystkim duże firmy, natomiast druga gromadzi przedstawicieli małego i średniego biznesu. Przedsiębiorstwa zrzeszone w obu organizacjach zatrudniają w sumie 14 proc. ogółu pracujących.

Na Łotwie scena organizacji pracodawców jest niejednolita i stanowi pole działania dla wielu stowarzyszeń, niekiedy nieposiadających uprawnień zastrzeżonych dla typowych organizacji pracodawców. W rzeczywistości jednak wszystkie organizacje pracodawców w pełnym tego słowa znaczeniu zrzeszone są w Łotewskiej Konfederacji Pracodawców – LDDK. Konfederacja jest pełnoprawnym i jedynym uczestnikiem dialogu społecznego po stronie pracodawców. W 2011 r. zrzeszała 58 organizacji o charakterze branżowym i regionalnym, w sumie prawie 5000 przedsiębiorstw. Najsilniejsze struktury branżowe stowarzyszone w LDDK to przemysł metalowy, kolej, przemysł tekstylny i odzieżowy, ale do organizacji należą również pojedyncze przedsiębiorstwa zatrudniające powyżej 50 osób. W sumie według danych z 2011 r. w przedsiębiorstwach skupionych bezpośrednio lub pośrednio w Konfederacji pracowała 1/3 wszystkich zatrudnionych na Łotwie.

Trójstronność w nadbałtyckiej trójce. Na Łotwie trójstronne forum dialogu społecznego – Krajowa Rada Współpracy Trójstronnej (NTSP) – zostało utworzone w 1996 r. Rada składa się z ośmiu zespołów problemowych, które zajmują się szerokim spektrum spraw, począwszy od zagadnień związanych z rynkiem pracy, poprzez kwestie ochrony środowiska, kończąc na bezpieczeństwie narodowym. Po stronie pracodawców w pracach Rady

uczestniczy LDDK, zaś pracowników reprezentują LBAS. Od niedawna w spotkaniach udział biorą również przedstawiciele samorządu terytorialnego – LPS i przedstawiciele środowiska akademickiego z Łotewskiej Akademii Nauk – LZA. Jak podkreślają obserwatorzy tamtejszej sceny stosunków przemysłowych, od dawna priorytety partnerów społecznych są jasno określone i niezmiennie. Związki zawodowe koncentrują się głównie na problemach płacowych, gdzie oczywiście kwestie płacy minimalnej i wynagrodzeń w sektorze publicznym zajmują centralne miejsce. Pracodawcy zaś skupiają się na kwestiach, które w sposób pośredni i bezpośredni mogłyby poprawić warunki funkcjonowania przedsiębiorczości. Warto zauważyć, że przez wiele lat rząd „grzecznie” ignorował głos partnerów społecznych. Dopiero skutki kryzysu skłoniły administrację do podjęcia rozmów ze związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców. W efekcie w 2008 r. doszło do podpisania porozumienia trójstronnego.

W Estonii system dialogu społecznego w układzie trójstronnym nie został w wystarczającym stopniu zinstytucjonalizowany. Przyglądając się tamtejszym stosunkom przemysłowym zauważają, że choć partnerzy społeczni są bardzo zainteresowani udziałem w procesach decyzyjnych na szczeblu centralnym, to na ogół zakres ich zaangażowania jest stosunkowo niewielki.

W Estonii nie ma tradycyjnej rady dialogu trójstronnego, natomiast istnieje kilka platform, w ramach których dochodzi do spotkań partnerów społecznych i państwa. Należą do nich m.in. Estoński Fundusz Ubezpieczeń Zdrowotnych – EHIF (*Haigekassa*) i Estoński Fundusz Ubezpieczenia od Bezrobocia – EUIF (*Tootukassa*). Wydaje się jednak, że i tam rola partnerów społecznych jest niewielka. Dowodem mogą być wydarzenia, do jakich doszło w 2011 r. Wówczas to rząd zdecydował, że niezależne do tej pory fundusze zostaną włączone do budżetu państwa. Chodziło przede wszystkim o zapewnienie płynności budżetowi

kraju. Decyzja ta wywołała ostry sprzeciw zarówno związków zawodowych, jak i organizacji pracodawców, których przedstawiciele zasiadają w radach nadzorczych obu funduszy. Pracodawcy na znak protestu zrezygnowali z prac w radach, zaś związki wstrzymały swój udział. Gesty te należy uznać raczej jako symboliczne, ponieważ już po kilku miesiącach reprezentanci partnerów społecznych zajęli swoje miejsca w obu ciałach.

Innym podmiotem o charakterze trójstronnym jest Estoński Nadzór Kwalifikacyjny (*Kuteskoda*). Tam partnerzy społeczni mają swoich przedstawicieli w radzie nadzorczej i branżowych radach zawodowych. Organizacja odpowiedzialna jest za rozwój systemu kwalifikacji zawodowych. Nie jest to jednak ciało, które posiada realny wpływ na jakość dialogu trójstronnego w tym kraju.

Działania podjęte przez partnerów społecznych i rząd w trakcie kryzysu są dowodem na niski poziom koordynacji dialogu trójstronnego. W 2009 r. przedstawiciele kilku ministerstw, związki zawodowe i Estońska Konfederacja Pracodawców uzgodniły działania, których celem będzie łagodzenie skutków kryzysu na rynku pracy. Równolegle Ministerstwo Spraw Socjalnych we współpracy z Estońskim Funduszem Ubezpieczeń od Bezrobocia wprowadziło plan działań na lata 2009–2010, w wyniku którego miało powstać 5 tys. nowych miejsc pracy. W tym przypadku zaangażowanie partnerów społecznych było marginalne. Może dlatego związki zawodowe wyraziły swój sceptycyzm co do pomysłów ministerstwa⁴.

System trójstronności relatywnie najlepiej rozwinął się na Litwie. Najważniejszym forum dialogu trójstronnego jest utworzona w 1995 r. na podstawie umowy pomiędzy rządem i partnerami społecznymi Trójstronna Rada Republiki Litwy (LRTT). Utworzenie rady było aktem spełnienia oczekiwań Międzynarodowej Organizacji Pracy zawartych w Konwencji nr 144 z 1976 r. dotyczącej międzynarodowych standardów prowadzenia konsultacji trójstronnych. W 2009 r. w skład rady wcho-

dziło 21 przedstawicieli partnerów społecznych i rządu. Zasiadają oni w czterech komisjach stałych i kilkunastu komitetach doradczych. W 2011 r. działało takich komitetów 11. Zgodnie z obowiązującym prawem wszystkie projekty ustaw dotyczące kwestii pracy i problemów społeczno-ekonomicznych muszą być konsultowane z LRTT.

Na tle pozostałych krajów regionu trójstronność na Litwie spełnia swoje funkcje. Najlepszym tego dowodem jest zawarcie w 2009 r. Porozumienia Narodowego, które uwzględniło rozwiązania mające złagodzić skutki kryzysu finansowego. Porozumienia nie podpisała część związków sektora publicznego i niektóre grupy interesu, m.in. stowarzyszenia reprezentujące osoby starsze i niepełnosprawne, które uznały, że umowa służy wyłącznie interesom sygnatariuszy⁵. W 2010 r. partnerzy społeczni rozpoczęli dyskusję nad pomysłem odnowy porozumienia.

Układy zbiorowe. Analiza zasięgu regulacji układowej karze zwrócić uwagę na Estonię. System negocjacji zbiorowych jest tam skrajnie zdecentralizowany, co oznacza, że układy zawierane są prawie wyłącznie na poziomie przedsiębiorstwa. Jak wynika z informacji przekazanych przez estoński urząd statystyczny, w 2009 r. układami zbiorowymi objętych była prawie 1/3 pracowników. Warto odnotować, że w trakcie obowiązywania układu strony powinny się powstrzymać od angażowania w konflikt przemysłowy. Układy regulują przede wszystkim kwestie płacowe, natomiast inne obszary, takie jak szkolenia, warunki pracy czy też zasady bezpieczeństwa i higieny pracy, zajmują dalsze miejsca. Jak podkreślają badacze, w przypadku układów zbiorowych kwestią niepokojącą jest brak zapisów dotyczących równouprawnienia w miejscu pracy. Jeśli chodzi o ponadzakładowe układy zbiorowe, to są one praktycznie nieobecne. Najczęściej wymienia się jeden, który podpisano w branży transportowej, ale, co ciekawe, układ ten doczekał się zastosowania procedury generaliza-

cji, tzn. rozszerzenia na wszystkich pracowników branży.

Znacznie mniejszy zasięg mają regulacje układowe na Łotwie, które dotyczą 12 proc. pracujących. Podobnie jak w Estonii negocjacje układowe prowadzone są tu przede wszystkim na poziomie zakładowym, a ponieważ składają się na wewnętrzne dokumenty firmowe nie dysponujemy danymi o rzeczywistej ich liczbie. Takie informacje próbują jednak zbierać związki zawodowe. Z danych LBAS wynika, że w 2011 r. zawartych było 1311 zakładowych układów zbiorowych. Jeśli porównać to z 2009 r., kiedy to odnotowano 1712 układów, to można mówić o słabnącym zainteresowaniu regulacją układową. Nie powinno to jednak dziwić, ponieważ w tym okresie gospodarka łotewska najpełniej odczuła skutki światowego kryzysu finansowego. W takich okolicznościach zapał pracodawców do zawierania tego typu porozumień musiał znacznie osłabnąć. W porównaniu z Estonią lepiej też na Łotwie jest rozwinięty system negocjacji ponadzakładowych, których celem jest zawarcie tzw. umów generalnych. Jak wynika z dostępnych danych, co roku obowiązuje około 30 tego typu porozumień. Trzeba jednak pamiętać, że w większości są to układy zawarte pomiędzy władzami lokalnymi a związkami zawodowymi z edukacji lub służby zdrowia. Wśród nich wymienia się również porozumienia zawarte przez związki zawodowe z resortami branżowymi. Wydaje się zatem, że zasięg tego typu układów ogranicza się do sektora publicznego.

Niewiele natomiast wiadomo na temat układów zbiorowych na Litwie. Zdaniem ekspertów negocjacje prowadzone są przede wszystkim na szczeblu zakładowym, jednak trudno się spodziewać, aby przy niskim poziomie uzwiązkowienia i niechęci ze strony pracodawców zasięg tej regulacji był szeroki. Ci sami badacze tematu wskazują na marginalny zasięg regulacji ponadzakładowych przede wszystkim o charakterze branżowym. W tej sytuacji należy się spodziewać, że porozumienia zawierane na szczeblu centralnym będą odgrywać rela-

tywnie ważną rolę w kształtowaniu warunków pracy i płacy. Choć, jak znów podkreślają eksperci, umowy zawarte w układzie trójstronnym mają na ogół charakter deklaracyjny i nie są powszechnie traktowane jako typowe układy zbiorowe pracy.

Spory zbiorowe. Kraje nadbałtyckie można uznać za obszar względnego spokoju w stosunkach między pracą i kapitałem. Spokój ten jednak ma charakter pozorny. Rzeczywiście, aktywność strajkowa w każdym z przypadków jest zerowa. Z dostępnych danych wynika, że w ostatnich latach w żadnym z opisywanych państw nie doszło do strajków. Z jednej strony wiąże się to z regulacją prawną, zgodnie z którą strajk jest bronią ostateczną, z drugiej zaś ograniczony zasięg związków zawodowych sprawia, że w większości przedsiębiorstw nie ma przesłanek prawnych do jego organizacji. Związki zawodowe obecne są w sektorze publicznym, tam jednak możliwość prowadzenia akcji strajkowych jest prawnie ograniczona, dlatego powszechnym przejawem niezadowolenia z warunków pracy i płacy są na ogół demonstracje i protesty.

Wydawało się, że kryzys finansowy i wynikające z problemów gospodarczych plany cięć wywołają ostry sprzeciw pracowników i przez kraje te przetoczy się fala strajków. Tymczasem typowych strajków nie odnotowano, pojawiły się natomiast inne formy wyrażania sprzeciwu wobec posunięć rządów. Na Litwie zanim jeszcze zawarto porozumienie z 2009 r. doszło do strajku głodowego. Na Łotwie w odpowiedzi na wprowadzoną w 2010 r. reformę zdrowia przygotowano odezwę, w której związki zawodowe sprzeciwiały się cięciom w sektorze publicznym i reformie służby zdrowia. Pod petycją podpisało się 54 tys. osób. Podobnie w Estonii przeprowadzono szereg akcji protestacyjnych przeciwko planom oszczędności w sektorze publicznym.

Podsumowanie. Powyższe dane pozwalają na postawienie kilku wniosków ogólnych, które niektórzy mogą uznać za nieuprawnioną

generalizację, ja zaś traktuję je jako wstęp do dyskusji, której wnioski mogą znacznie odbiegać od moich. Zaczniemy od podobieństw. Niewątpliwie reprezentacja pracownicza uległa silnej fragmentaryzacji. Sektor publiczny jako bastion ruchu związkowego opiera się na niestabilnych fundamentach. Każda kolejna prywatyzacja w naturalny sposób prowadzi będzie do cięć w bazie członkowskiej związków zawodowych. Próby budowy zaplecza związkowego w nowych sektorach gospodarki są albo byt nieśmiałe, albo mało skuteczne, aby można było je traktować jako obietnicę odrodzenia ruchu związkowego.

Kolejnym podobieństwem jest niska aktywność strajkowa, której nie należy utożsamiać z powszechną satysfakcją z warunków pracy i płacy. Z wielu przyczyn organizacja strajku napotyka na bariery o naturze instytucjonalnej, a strajk głodowy na Litwie z lipca 2008 r. dowodzi tylko tego, że procedury sporu zbiorowego nie są adekwatne do oczekiwań pracobiorców.

Na tym podobieństwa w mojej opinii się kończą. Za to pojawiają się różnice, w uwytkowaniu których „pomógł” kryzys światowy. Działania podjęte przez partnerów społecznych na przykład na Litwie pokazują, że trójstronność zrzuciła maskę „fasadowości”. Oczywiście rodzi się pytanie: na jak długo? Podobną ścieżką w kierunku odnowy relacji trójstronnych podjęto w Estonii i na Łotwie. Interesujące wydają się również próby dialogu autonomicznego, jakiego podjęli się partnerzy społeczni w Estonii. Zaangażowanie pracodawców w dialog na szczeblu centralnym otwiera drogę do dyskusji nad tezą o niekooperacyjnym nastawieniu pracodawców. ■

¹ D. Bohle, B. Greskovits, *Capitalist diversity on Europe's periphery*, Cornell University Press 2012.

² Ibidem.

³ *Industrial Relations in Europe 2012*, s. 77.

⁴ *Industrial Relations in Europe 2012*, s. 82.

⁵ *Stosunki przemysłowe w Europie 2010. Negocjacje w kryzysie – reakcje partnerów społecznych*, ISP 2011, s. 19.

W Europie Środkowej wprowadzenie demokracji nie było celem „samym w sobie”, a nawet nie było najważniejsze. Nadrzędne okazały się cele geopolityczne związane z przyłączeniem tej części Europy do Zachodu, w tym do NATO i Unii Europejskiej. Dlatego demokracja „sterowana” była preferowana przez elity zewnętrzne i krajowe jako rozwiązanie stabilniejsze i mniej ryzykowne



Tomasz Grzegorz Grosse

O demokracji „sterowanej” w Europie Środkowej

Demokracja ma wiele potencjalnych zalet – pozwala na dyskusję programową, identyfikowanie własnych interesów i wybór najlepszych rozwiązań dla miejscowej wspólnoty politycznej. W założeniach powinna weryfikować, czy wybrane kierunki działań były słuszne, a politycy sprawujący władzę – uczciwi i kompetentni. Niemniej ma też wiele wad, np. jest podatna na działania populistów lub radykalnych ugrupowań. Dlatego też jest coraz częściej ustrojem, w ramach którego elity starają się jak najsprawniej oddziaływać na opinię wyborców w trosce o stabilność ładu społecznego i geopolitycznego. Podobnie było z transformacją ustrojową państw Europy Środkowej i procesami integracji europejskiej.

Jednym z celów demokratyzacji Europy Środkowej była stabilizacja polityczna regionu. Realizacja tego celu polegała m.in. na niechętnym traktowaniu przez instytucje europejskie wszelkich tendencji autorytarnych lub nacjonalistycznych i wspieraniu poglądów oraz ruchów społeczno-politycznych akceptujących liberalne wartości, w tym prawa człowieka i ochronę mniejszości¹. Popierano również rozwój społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza takich organizacji, które krzewiły wartości europejskie i sprzyjały staraniom o przyjęcie krajów postkomunistycznych do wspólnot.

Oznaczało to w praktyce, że upowszechniano określone wzorce i wartości, które zabezpieczały sprawność procesu akcesji i jej podstawowe cele geopolityczne i gospodarcze. Zgodnie z tymi założeniami faworyzowano niektóre organizacje i poglądy polityczne, a inne traktowano jako zagrożenie dla demokracji lub integracji europejskiej². Świadomie ograniczano możliwości swobodnego rozwoju pełnego spektrum ruchów politycznych i profilowano odbudowywaną demokrację zgodnie z własnymi celami politycznymi.

Stosowano przy tym dość szeroki zakres instrumentów, od wywierania presji kanałami dyplomatycznymi, poprzez działania informacyjne skierowane do miejscowej opinii publicznej, jak również różnego typu wsparcie (w tym finansowe) dla środowisk liberalnych i sprzyjających celom integracji europejskiej.

Europa jest najważniejsza. Duże znaczenie w procesach integracyjnych miały poglądy proeuropejskie. Były one wykorzystywane zarówno do legitymizowania wschodniego poszerzenia Unii w społeczeństwach zachodnioeuropejskich, jak również służyły wzmocnieniu procesu akcesji w samej Europie Środkowej. W tym drugim przypadku dominował „odgórny” transfer idei i wartości z zachodu na wschód kontynentu. Nie było więc wzajemnej wymiany kulturowej lub uzupełniania zestawu europejskich norm o dorobek kulturowy środkowo-wschodniej części Europy. Europeizacja bazowała na poczuciu wyższości cywilizacyjnej Europy Zachodniej i na silnym europocentryzmie³. Największe znaczenie miały przy tym wartości kosmopolityczne, wspólnotowe (odwołujące się do integracji europejskiej) oraz liberalne⁴. Były więc to idee wypracowane w głównym nurcie polityki unijnej i zgodne z prointegracyjną poprawnością polityczną.

Wspomniane idee zostały w dużym stopniu podchwyczone przez lokalne elity polityczne. W części wynikało to z ich dążeń geopolitycznych do jak najszybszego związania z zachodnimi strukturami politycznymi, a w części było wykorzystane do celów wewnętrznej rywalizacji partyjnej, a więc do wzmocnienia

własnej formacji politycznej i osłabienia przeciwników. Właśnie dlatego poglądy krytyczne wobec integracji europejskiej były piętnowane mianem „eurosceptycznych”. W warunkach Europy Środkowej miało to silnie pejoratywne znaczenie, które faktycznie służyło wykluczeniu z dyskursu publicznego.

Na przykład w Polsce ruchy prawicowe mają niejednokrotnie poglądy sceptyczne wobec integracji, gdyż są przywiązane do suwe-

Obszar postsowiecki w Europie Środkowej wydawał się – zwłaszcza w kontekście krwawej wojny na Bałkanach – niestabilny i podatny na wszelkiej maści ruchy populistyczne. Dlatego zapewnienie stabilizacji geopolitycznej i realizacja celów związanych z integracją ze strukturami Zachodu były ważniejsze niż wprowadzanie pełnej demokracji.

Rozwiązaniem preferowanym była więc demokracja „sterowana” przez elity międzynarodowe i krajowe.

renności narodowej oraz katolickich wartości w życiu społecznym (np. niechętnie liberalizacji aborcji lub zbyt szerokim prawom dla mniejszości seksualnych). Tego typu idee kolidowały więc z głównym nurtem europeizacji i były systematycznie dezawuowane przez jej zwolenników. W podobny sposób instytucje unijne podchodziły do promowania reform rynkowych, wspierając prywatyzację, liberalizację i integrację gospodarczą z krajami zachodnimi oraz osłabiając poglądy protekcyjnistyczne lub związane z nacjonalizmem ekonomicznym⁵. Eksperci⁶ wskazują na to, że powierzchowna demokracja w krajach postkomunistycznych ułatwiła wprowadzanie radykalnych reform liberalnych.

Nowe struktury szans? Warto zwrócić uwagę, że przewaga poglądów liberalnych i kosmopolitycznych wśród elit Europy Środkowej wybiegała naprzeciw idei budowania Europy federalnej i postnarodowej. Problem polega na tym, że zgodnie z moją wcześniejszą analizą⁷ wspomniane rachuby są przedwczesne. Główną formułą ochrony interesów wspólnoty terytorialnej w Unii jest póki co państwo narodowe. Zredukowanie tego państwa

do jednego z wielu poziomów zarządzania administracyjnego prowadzi więc do osłabienia politycznego danej wspólnoty w procesach europeizacji. Odwoływanie się do idei kosmopolitycznych w trakcie procesu akcesyjnego było korzystne dla zewnętrznych interesów politycznych i ekonomicznych, natomiast nie było najbardziej szczęśliwe z punktu widzenia wspólnot narodowych kandydujących do UE. Zmniejszało bowiem ich potencjał do identyfikowania własnych interesów w czasie akcesji oraz ich późniejszego realizowania w ramach polityk europejskich.

Decydenci europejscy z jednej strony propagowali rozwój standardów demokratycznych, w tym debaty publicznej, a z drugiej preferowali określone spektrum poglądów wyrażanych w tej debacie korzystnych wobec integracji europejskiej. Na skutek tego oddziaływania spektrum poglądów politycznych w ramach systemów partyjnych w Europie Środkowej zostało przesunięte w kierunku liberalnym i proeuropejskim⁸. W ten sposób procesy integracyjne tworzyły nowe struktury szans (*opportunity structures*) dla jednostek i grup społecznych. Dobrym przykładem tego mechanizmu była zmiana poglądów partii postkomunistycznych w kierunku liberalnym i proeuropejskim we wszystkich państwach naszego regionu. Wiązało się to przede wszystkim z próbą odnalezienia nowej płaszczyzny ideologicznej po załamaniu systemu komunistycznego, jak również chęcią odzyskania legitymizacji społecznej w oparciu o autorytet Unii Europejskiej. Ponadto środowiska postkomunistyczne były nastawione pragmatycznie do zmian politycznych zachodzących w Europie Środkowej. Były rów-

Odwoływanie się do idei kosmopolitycznych w trakcie procesu akcesyjnego było korzystne dla zewnętrznych interesów politycznych i ekonomicznych, natomiast nie było najbardziej szczęśliwe z punktu widzenia wspólnot narodowych kandydujących do UE. Zmniejszało bowiem ich potencjał do identyfikowania własnych interesów w czasie akcesji oraz ich późniejszego realizowania w ramach polityk europejskich.

nież przywykłe do poszukiwania zewnętrznej siły geopolitycznej, która stanowiła oparcie dla miejscowej władzy politycznej.

Niekiedy uwarunkowania akcesyjne utrudniały społeczną dyskusję na tematy bezpośrednio związane z integracją europejską. Najlepszym tego przykładem jest wymuszenie szybkiej implementacji dorobku prawnego UE bez możliwości negocjacji lub jego dostosowania do specyficznych uwarunkowań krajów akcesyjnych. Pomimo że wprowadzano reformy niezwykle ważne dla obywateli, pozostawiono je poza możliwością publicznej debaty lub instytucjami dialogu społecznego⁹. W ten sposób nie tylko ograniczono możliwości dyskusji publicznej, ale faktycznie osłabiono możliwości zbudowania silnych instytucji i standardów demokratycznych. Ograniczenie debaty publicznej w połączeniu z technokratycznym sposobem przeprowadzenia akcesji zmniejszyło zainteresowanie elit politycznych dla merytorycznych aspektów integracji europejskiej. Prowadziło do wyłączenia zagadnień związanych ze sprawami europejskimi poza dyskurs wyborczy. Innym zjawiskiem było osłabienie parlamenta-

ryzmu na skutek automatycznego i masowego procederu włączania regulacji UE do krajowego porządku prawnego¹⁰. Skuteczność europeizacji rozumianej jako transfer prawa unijnego była więc ważniejsza niż budowanie solidnych fundamentów demokratycznych.

W literaturze¹¹ wyrażane jest często zdziwienie, że w krajach Europy Środkowej brakowało poważnej dyskusji o integracji europejskiej przed akcesją. Wynikało to nie tylko z braku doświadczenia i słabości demokracji w tych państwach, ale również z ograniczeń

wprowadzonych przez samą UE. Obszar post-sowiecki w Europie Środkowej wydawał się – zwłaszcza w kontekście krwawej wojny na Bałkanach – niestabilny i podatny na wszelkiej maści ruchy populistyczne. Dlatego zapewnienie stabilizacji geopolitycznej i realizacja celów związanych z integracją ze strukturami Zachodu były ważniejsze niż wprowadzanie pełnej demokratyzacji. Rozwiązaniem preferowanym była więc demokracja „sterowana” przez elity międzynarodowe i krajowe. ■

i państwa sieciowego na przykładzie instytucji dialogu społecznego, Civitas, nr 10, s. 121–152.

¹ C. Stoian (2007), *The Benefits and Limitations of European Union Membership as a Security Mechanism*, Journal of European Integration, vol. 29, nr 2, s. 189–207.

² A. Grzymala-Busse, A. Innes (2003), *Great expectations: the EU and domestic political competition in east central Europe*, East European Politics and Societies, vol. 17, nr 1, s. 64–73; U. Sedelmeier (2011), *Europeanisation in new member and candidate states*, Living Reviews in European Governance, vol. 6, nr 1, <http://www.livingreviews.org>.

³ Por. Y. A. Stivachtis, M. Webber (2011), *Introduction: Regional International Society in a Post-Enlargement Europe*, Journal of European Integration, vol. 33, nr 2, s. 101–116.

⁴ L. Neumayer (2008), *Euro-scepticism 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.

⁵ Por. M. A. Orenstein (2008), *Out-liberalizing the EU: pension privatization in Central and Eastern Europe*, Journal of European Public Policy, vol. 15, nr 6, s. 899–917; 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 [83, 96–97].

⁶ M. A. Orenstein (2008), s. 905.

⁷ T. G. Grosse (2008), *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, rozdz. 10.

⁸ 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; M. A. Vachudova (2010), s. 94; 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 [92].

⁹ Szerzej: T. G. Grosse (2007), *Od czego zależy jakość dialogu społecznego? Koncepcja modelu państwa administracyjnego*

¹⁰ F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier (2007), s. 96; U. Sedelmeier (2011), s. 21; W. Sadurski (2006), *Introduction: The Law and Institutions of New Member States in Year One*, [w:] W. Sadurski, J. Ziller, K. Zurek (red.), *Après Enlargement: Legal and Political Responses in Central and Eastern Europe*, European University Institute, s. 3–18; także: H. Grabbe (2006), *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Palgrave, Houndmills – Basingstoke.

¹¹ Por. K. Duvold, M. Jurkynas (2006), *Europeanization without Party Involvement: The Case of Lithuania*, [w:] P. Lewis, Z. Mansfeldová (red.), *The European Union and Party Politics in Central and Eastern Europe*, Basingstoke: Palgrave MacMillan, s. 107–127; T. Haughton, D. Malová (2007), *Emerging Patterns of EU Membership: Drawing Lessons from Slovakia's First Two Years as a Member State*, Politics, vol. 27, nr 2, s. 69–75.

Ustalane wskaźniki makroekonomiczne są ważną informacją dla wszystkich podmiotów funkcjonujących w gospodarce rynkowej. Kryzys finansowy z 2008 r. spowodował utrwalenie się obaw inwestorów, powodując, że prognozy wskaźników makroekonomicznych zyskały na znaczeniu. Dlatego też warto przyjrzeć się dylematom kształtowania prognoz wskaźników makroekonomicznych Polski na 2015 r.



Ewelina Sokołowska

Oczekiwania wzrostu za sprawą popytu wewnętrznego

Budżet definiuje się najczęściej jako podstawowy plan finansowy państwa (jednostek samorządu terytorialnego) mający charakter dyrektywny, uchwalony na z góry określony okres w specjalnym trybie¹. Budżet państwa jest najważniejszą częścią dochodów i wydatków sektora finansów publicznych. Jako plan finansowy określa (w pieniądzu) źródła pokrycia zadań rzeczowych, które mogą być szczegółowo zaprogramowane w innych tzw. rzeczowych planach². Ustawa budżetowa uznawana jest za akt prawny najważniejszy po konstytucji i traktowana jest w ten sposób również w innych państwach OECD.

Budżet państwa uchwalany jest przez parlament regularnie każdego roku w formie Ustawy Budżetowej. Zgodnie z Konstytucją RP Ustawa Budżetowa jest jedyną ustawą,

w stosunku do której prezydent nie ma prawa weta. O jej wadze w systemie prawnym RP decyduje również zapis umożliwiający – w przypadku jej nieuchwalenia w odpowiednim czasie – rozwiązanie parlamentu przez prezydenta i ogłoszenie przedterminowych wyborów.

Poprzez procedurę budżetową rozumieć można ogół prawnie określonych zasad postępowania z budżetem. Zasady te obejmują zarówno etap sporządzenia budżetu, działania związane z jego wykonaniem, jak również określenie po upływie roku budżetowego, w jaki sposób budżet został wykonany. Można więc stwierdzić, że procedura budżetowa składa się z fazy ustalania budżetu, wykonywania budżetu, jak również ustalenia, w jaki sposób budżet został wykonany.

Pierwszym stadium planowania budżetu jest przygotowanie jego projektu. Obejmuje ono całokształt czynności, których celem jest tworzenie budżetu jako określonego planu w oparciu o szereg wcześniej ustalonych założeń. Przygotowanie planu budżetu leży w kompetencji organów administracji rządowej. Projekt budżetu przedkładać jest najpierw parla-

Elementy budżetu państwa

1. **Założenia makroekonomiczne.** Wraz z założeniami wysokości stawek podatkowych stanowią podstawę umożliwiającą prognozowanie planowanych dochodów i wydatków państwa.
2. **Dochody budżetu państwa.** Są nimi prognozowane wpływy z tytułu podatków bezpośrednich, podatków pośrednich, opłat celnych, a także innych dochodów. Należą do nich m.in.: wpłaty z zysku banku centralnego, dywidendy z przedsiębiorstw państwowych, a także wpłaty z budżetu Unii Europejskiej.
3. **Wydatki budżetu państwa** – obejmują planowane wydatki na płace pracowników administracji państwowej, a także zakup towarów i usług. Do wydatków państwa należy również obsługa zadłużenia Skarbu Państwa, czyli długu publicznego powstałego w wyniku emisji skarbowych papierów wartościowych i zaciągnięcia przez instytucje rządowe różnego rodzaju zobowiązań. Wydatki państwa obejmują jednocześnie: subwencje i dotacje kierowane do innych jednostek i szczebli sektora publicznego oraz przedsiębiorstw, transfery do gospodarstw domowych, a także wydatki majątkowe (głównie inwestycje publiczne).
4. **Przewidywany wynik budżetu państwa**, który może mieć formę deficytu budżetowego (w przypadku wyższych wydatków od dochodów) lub też nadwyżki budżetowej (w przypadku wyższych dochodów od wydatków).
5. **Sposoby finansowania deficytu budżetu lub rozdysponowania nadwyżki budżetowej.** Deficyt budżetowy może być finansowany poprzez upoważnienie rządu do emisji skarbowych papierów wartościowych, zaciągania kredytów, a także realizacji przewidywanych dochodów z tytułu prywatyzacji.

mentowi, który teoretycznie może dokonywać w nim przed jego uchwaleniem nieograniczonych zmian. Plan finansowy państwa jest rocznym zestawieniem zakładanych dochodów i wydatków instytucji szczebla centralnego (tzn. instytucji rządowych). Budżet państwa składa się z określonych ustalonych elementów (patrz ramka).

Rola wskaźników makroekonomicznych.

Prace związane z przygotowaniem projektu budżetu powinny uwzględniać warunki, w których realizowane będą planowane cele. Jedną z pierwszych czynności, jakie należy więc wykonać w toku prac nad projektem budżetu państwa, powinno być prognozowanie warunków w oparciu o określone założenia. Prognozy takie przygotowywane są we współpracy ministra finansów z Ministerstwem Gospodarki, Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej, a także z innymi resortami odpowiedzialnymi za realizację polityki społeczno-gospodarczej. Prognozy makroekonomiczne muszą również uwzględniać sytuację pieniężną państwa. W toku prac budżetowych Ministerstwo

Finansów prezentuje założenia projektu budżetu państwa, które zgodnie z ustawą o finansach publicznych minister finansów przedstawia Radzie Ministrów. Najważniejsze założenia makroekonomiczne obejmują prognozy kilku obszarów – produktu krajowego brutto, poziomu cen, poziomu zatrudnienia i bezrobocia, poziomu wynagrodzeń w gospodarce narodowej, stopy procentowej, kursu walutowego, bilansu płatniczego.

Ustalone wskaźniki makroekonomiczne stanowią ważną informację dla wszystkich podmiotów funkcjonujących w gospodarce rynkowej, a także uczestników rynku finansowego. Wskaźniki te umożliwiają budowę scenariusza rozwoju sytuacji w gospodarce. Ostatni kryzys finansowy, który miał miejsce w 2008 r., spowodował utrwalenie się obaw inwestorów dotyczących dalszego rozwoju gospodarek, tym samym powodując, że prognozy wskaźników makroekonomicznych zyskały na znaczeniu. W ocenie bieżącej sytuacji gospodarczej poszczególnych państw bierze się zazwyczaj pod uwagę pięć wskaźników: tempo wzrostu PKB, stopę inflacji, stopę bezrobocia, stan finansów

publicznych (deficyt budżetowy lub nadwyżkę budżetową) oraz bilans bieżących obrotów z zagranicą (saldo handlu zagranicznego oraz przepływ dochodów i transferów).

Analiza tych wskaźników dostarcza informacji na temat stopnia realizacji celów ekonomicznych, do których zalicza się: wzrost produkcji i realnych dochodów, równowagę rynkową (stabilność cen), wysokie zatrudnienie (niskie bezrobocie), równowagę finansów publicznych czy też równowagę w obrotach zagranicznych.

Przedstawione wskaźniki dostarczają informacji zgodnie z głównymi kryteriami branymi pod uwagę w ocenie bieżącej kondycji gospodarki. Ponadto prognoza wskaźników makroekonomicznych powinna uwzględniać kształtowanie się koniunktury w Unii Europejskiej, a także kondycje gospodarek głównych partnerów handlowych Polski. Należy jednak zaznaczyć, że nie jest możliwa jednoczesna realizacja wszystkich tych celów z uwagi na wykluczające się kryteria. Często bowiem niskiej inflacji towarzyszy wysokie bezrobocie, co obrazuje np. krzywa Philipsa³.

Rada Ministrów przyjęła propozycję średniorocznych wskaźników makroekonomicznych stanowiących podstawę do opracowania projektu ustawy budżetowej na 2015 r. Propozycje wskaźników makroekonomicznych na 2015 r. przedstawione zostały przez rząd Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych. Wskaźniki te zawarte zostały w Aktualizacji Programu Konwergencji (APK). Rząd założył więc, że w najbliższych latach sytuacja gospodarcza Polski zależeć będzie zarówno od koniunktury w Unii Europejskiej, jak również realizowanej w naszym państwie konsolidacji fiskalnej, a także widocznych tendencji demograficznych. Wyraźny jest trend spadku ludności w wieku produkcyjnym, widać również zmiany w aktywności zawodowej Polaków.

Analiza przyszłorocznej prognozy. Podstawowym źródłem silniejszego wzrostu polskiej gospodarki w latach 2014–2015 powinna

być wyższa dynamika popytu krajowego wynikająca z ożywienia zarówno konsumpcji, jak również inwestycji. Wzrostowi konsumpcji powinna sprzyjać utrzymująca się relatywnie niska inflacja, a także wysoka dostępność kredytów konsumpcyjnych. Oczekuje się również, że wzrosną inwestycje przedsiębiorstw, które powinny wpłynąć na wzrost inwestycji ogółem. Prognozy makroekonomiczne profesjonalnych prognostów przygotowane przez Narodowy Bank Polski (NBP) wskazują również na poprawę wielu wskaźników, w tym też popytu. Dzięki temu lepiej przedstawia się ogólna ocena kondycji przedsiębiorstw⁴. Ankietowani przez Narodowy Bank Polski oczekują stopniowej poprawy sytuacji gospodarczej, która prowadzić powinna do znaczniejszego ożywienia gospodarki polskiej w drugiej połowie 2014 r. Od kilku lat to właśnie bariera popytu pozostaje najważniejszą, obok sytuacji w strefie euro, zmienną hamującą rozwój przedsiębiorstw i jest wskazywana jako podstawowe źródło ich niepewności.

Produkt krajowy brutto jest najważniejszym miernikiem dochodu narodowego oraz wielkości gospodarki. Informacja o PKB ma więc istotne znaczenie dla jej oceny. Produkt krajowy brutto jest to łączna wartość wyrażona w pieniądzu końcowych dóbr i usług wytworzonych w danym państwie w analizowanym roku⁵. Zmiana procentowa poziomu PKB daje szansę porównywania sytuacji gospodarczej w różnych państwach. Dane o PKB umożliwiają wskazanie tendencji, które w przyszłości będą miały miejsce w realnej gospodarce. Zgodnie z prognozami wskaźników makroekonomicznych na 2015 r. realny wzrost produktu krajowego brutto ma wynieść 3,8 proc. (wobec 3,3 proc. w 2014 r.). Optymizm dotyczący sytuacji w polskiej gospodarce widoczny jest również w prognozach międzynarodowych. Przewidywania Komisji Europejskiej wskazują na wzrost PKB w Polsce do wysokości 2,9 proc., wobec prognozy z listopada 2013 r. sygnalizującej poziom 2,5 proc. Prognozy na 2015 r. zostały również podniesione

TABELA 1. Otoczenie międzynarodowe a ocena perspektyw światowego wzrostu gospodarczego

Roczne zmiany w procentach	Marzec 2014				Korekty od grudnia 2013		
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015
Realny PKB na świecie (bez strefy euro)	3,4	3,9	4,0	4,1	0,1	0,0	-0,1
Handel światowy (bez strefy euro) ¹⁾	3,8	5,1	6,2	6,2	-0,2	-0,5	-0,2
Popyt zewnętrzny strefy euro ²⁾	3,0	4,5	5,6	5,8	0,0	-0,5	-0,1

1) Obliczony jako średnia ważona importu

2) Obliczony jako średnia ważona importu strefy euro

Źródło: „Projekcje makroekonomiczne ekspertów EBC dla strefy euro”, EBC, marzec 2014, s. 2.

o 0,4 punktu procentowego, dzięki czemu wzrost PKB w ocenie KE ma w Polsce sięgnąć 3,1 proc. Źródłem wzrostu w oparciu o dane Komisji Europejskiej powinien być eksport zastępowany stopniowo przez rosnący popyt wewnętrzny.

Analizując raporty międzynarodowe, zgodnie z danymi Europejskiego Banku Centralnego dynamika realnego PKB na świecie (z wyłączeniem strefy euro) ma w horyzoncie projekcji stopniowo rosnąć – z 3,4 proc. w 2013 r. do 4,1 proc. w 2016 r.⁶ Tabela 1 przedstawia dane umożliwiające ocenę perspektyw światowego wzrostu gospodarczego. Korekty dotyczące 2014 r. związane są z efektem przeniesienia wynikającym ze słabszej niż przewidywano dynamiki handlu w kolejnym półroczu 2013 r., która ma się utrzymywać w krótkim okresie.

Najnowsza prognoza Komisji Europejskiej z marca 2014 r. wskazuje, że realny wzrost PKB Unii Europejskiej w 2014 r. skoczy do poziomu wyższego niż przed kryzysem (tj. w 2008 r.) dopiero pod koniec 2015 r. W 2015 r. realne tempo wzrostu PKB w Unii Europejskiej wyniesie 2 proc.⁷ Średnioroczna dynamika realnego PKB ma zgodnie z prognozami zwiększyć się o 1,2 proc. w 2014 r., o 1,5 proc. w 2015 r. i o 1,8 proc. w 2016 r. Tabela 2 prezentuje projekcje makroekonomiczne dla strefy euro. Przedstawione zostały w niej roczne zmiany w procentach spożycia prywatnego i publicznego, a także eksportu, importu, zatrudnienia i przewidywanej stopy bezrobocia.

Prognozy rocznej dynamiki produktu krajowego brutto w Polsce przygotowane przez OECD na 2014 r. szacowały jego wzrost na

TABELA 2. Projekcje makroekonomiczne dla strefy euro, łącznie z Łotwą

Roczne zmiany w procentach	Marzec 2014				Korekty od grudnia 2013 ¹⁾		
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015
Realny PKB ²⁾	-0,4	1,2 [0,8-1,6] ³	1,5 [0,8-1,6] ³	1,8 [0,7-2,9] ³	0,0	0,1	-0,1
Spożycie prywatne	-0,6	0,7	1,2	1,4	0,0	0,0	0,0
Spożycie publiczne	0,2	0,4	0,4	0,7	0,1	0,1	0,0
Nakłady brutto na środki trwałe	-2,9	2,1	2,7	3,7	0,1	0,5	-0,1
Eksport ⁴⁾	1,1	3,6	4,7	5,1	0,1	-0,1	-0,2
Import ⁴⁾	0,0	3,5	4,7	5,2	0,1	0,0	0,0
Zatrudnienie	-0,8	0,2	0,5	0,7	0,0	0,0	0,1
Stopa bezrobocia (jako proc. siły roboczej)	12,1	11,9	11,7	11,4	0,0	-0,1	-0,1

1) Korekty obliczono na podstawie liczb niezaokrąglonych.

2) Dane skorygowane o liczbę dni roboczych.

3) Przedziały wokół projekcji wyznaczono na podstawie różnic pomiędzy rzeczywistymi wynikami a wcześniejszymi projekcjami z wielu lat. Rozpiętość przedziałów stanowi dwukrotność średniej wartości bezwzględnej tych różnic. Zastosowana metoda wyznaczania przedziałów, w tym korekta z tytułu zdarzeń nadzwyczajnych, została przedstawiona w publikacji *New procedure for constructing Eurosystem and ECB staff projection ranges*, EBC, grudzień 2009, dostępnej w serwisie internetowym ECB.

4) Z uwzględnieniem wymiany handlowej w obrębie strefy euro.

Źródło: „Projekcje makroekonomiczne ekspertów EBC dla strefy euro”, EBC, marzec 2014, s. 5.

2,7 proc., a prognozy dla 2015 r. informują o dynamice na poziomie 3,3 proc. Prognozę rocznej dynamiki PKB dla Polski podwyższył w kwietniu 2014 r. Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW). Zgodnie z jego danymi polska gospodarka powinna rozwijać się w 2014 r. na poziomie 3,1 proc., zaś w 2015 r. – 3,3 proc. Największe ryzyko zahamowania ożywienia gospodarczego polskiej gospodarki wiąże się obecnie z kryzysem ukraińsko-rosyjskim. Może on spowodować nieznaczne pogorszenie wskaźników makroekonomicznych, co należy mieć na uwadze, dokonując analiz.

Poprzez inflację rozumiemy proces wzrostu ogólnego poziomu cen. Poziom inflacji wpływa również na decyzje banku centralnego związane z poziomem stóp procentowych. Obserwowanie poziomu inflacji służy monitorowaniu ogólnych zmian cen towarów i usług. Wzrost inflacji skutkuje podwyżkami stóp procentowych, zaś jej spadek wpływa na oczekiwania dotyczące ich spadku. Należy jednak rozróżnić dane na temat inflacji, ponieważ w praktyce poziom inflacji na rynku konsumpcyjnym jest inny niż np. na rynku zaopatrzeniowym. Te rodzaje inflacji wpływają również nieco inaczej na kondycję gospodarki.

Wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych (ang. *Consumer Price Index* – CPI) jest statystycznym wskaźnikiem dynamiki cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie badanym w porównaniu z okresem podstawowym. Wskaźnik ten obliczany jest jako średnia ważona cen towarów i usług nabywanych przez przeciętne gospodarstwo domowe. Przy obliczaniu indeksu bierze się pod uwagę tzw. statystyczny koszyk zakupów. Inflacja konsumencka stanowi najpopularniejszy na świecie wskaźnik inflacji. Z kolei wskaźnik PPI (ang. *Producent Price Index*) informuje o zmianach cen wytwórców lub o cenach hurtowych. Wzrost wskaźnika inflacji PPI może powodować wzrost cen konsumpcyjnych, a w rezultacie prowadzić do podwyżki stóp procentowych. Zakłada się, że

w 2015 r. średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniesie 2,3 proc.

Spowolnienie gospodarcze w gospodarce narodowej, które miało miejsce w latach 2012–2013, wpłynęło na spadek popytu na pracę i jednocześnie wzrost bezrobocia. Stopa bezrobocia w 2012 r. wyniosła 13 proc., zaś w 2013 r. wzrosła do poziomu 13,4 proc. Jednocześnie w ubiegłym roku przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej spadło o 1,1 proc. (w tym w sektorze przedsiębiorstw o 1 proc.)⁸. Rząd zakłada, że w 2015 r. stopa bezrobocia zmniejszy się do 12,2 proc., zaś przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej wzrośnie o 0,7 proc. – do poziomu 9725,5 tys. etatów. Taki wzrost zatrudnienia ma z kolei zwiększyć tempo wzrostu spożycia prywatnego z poziomu 2,2 proc. w tym roku do 3 proc. w 2015 r. Zakłada się również nominalny wzrost przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej do 4,7 proc., zaś w sektorze przedsiębiorstw do poziomu 5,1 proc. w 2015 r.

Porównując te wielkości do danych z lat poprzednich, można zauważyć, że wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej w 2013 r. wzrosło przeciętnie o 3,4 proc. (w tym w sektorze przedsiębiorstw na poziomie 2,9 proc., wobec 3,7 proc. w 2012 r. (wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw wzrosło o 3,4 proc.)). Rząd proponuje też, aby minimalne wynagrodzenie za pracę wzrosło w 2015 r. do poziomu 1750 zł. Oznacza to zwiększenie wynagrodzenia o 4,2 proc. w stosunku do 2014 r. (obecnie pensja minimalna wynosi 1680 zł). Kwota ta stanowiłaby 44,1 proc. prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej na 2015 r. Zakłada się ponadto zamrożenie funduszy wynagrodzeń w podsektorach: rządowym i ubezpieczeń społecznych. Rada Ministrów przyjęła też propozycję zwiększenia wskaźnika waloryzacji emerytur i rent w 2015 r. o ustawowe minimum, wynoszące 20 proc. realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia z 2014 r.

Planowane zatrudnienie w państwowej sferze budżetowej ma wynieść 543 tys. etatów, uwzględniając dotychczas dokonane rozdysponowania zatrudnienia zaplanowanego w rezerwach celowych na 2014 r. Średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej ma wynieść 100 proc. (w ujęciu nominalnym), co oznacza, że wynagrodzenia w przyszłym roku nie będą waloryzowane automatycznie jednym wskaźnikiem. Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej ma wynieść 9725,5 tys. etatów w 2015 r.

Analizując poziom dochodów budżetu państwa, przyjęto założenie, że będą one rosnąć na skutek wzrostu popytu krajowego. Efektem tego wzrostu powinny być zwiększone wpływy z tytułu podatku VAT. Jednocześnie w latach 2014–2015 spodziewany jest też wzrost inwestycji publicznych, które powinny mieć pozytywny wpływ na wzrost dochodów z podatków pośrednich. Założono przyspieszenie wzrostu nakładów inwestycyjnych brutto na środki trwałe z przewidywanego poziomu 4,1 proc. w 2014 r. do 7,2 proc. w 2015 r.

Jednocześnie stabilność i brak zmian w systemie podatkowym powinny stymulować wzrost dochodów budżetu państwa. W 2015 r. zakłada się niezmienione stawki podatku VAT, brak waloryzacji progów podatkowych i zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodów oraz kwot zmniejszających podatek. Jednocześnie planowane jest okresowe obniżenie akcyzy na paliwa silnikowe przy jednoczesnych podwyższeniu opłaty paliwowej konieczne w celu zwiększenia środków finansowych niezbędnych

w celu realizacji projektów infrastrukturalnych z wykorzystaniem funduszy z budżetu unijnego w latach 2014–2020.

Poziom wydatków budżetowych powinien przyczynić się do redukcji nadmiernego deficytu budżetowego i zapewnić wiążące stosowanie stabilizującej reguły wydatkowej. Zgodnie z prognozami rządu realny wzrost konsumpcji prywatnej wyniesie odpowiednio 2,2 proc. w 2014 r. i 3 proc. w 2015 r. Analizując spożycie publiczne, wzrośnie ono realnie odpowiednio o 2,4 proc. w 2014 r. i o 1,1 proc. w roku następnym. Ponadto można oczekiwać zwiększenia nakładów brutto na środki trwałe w gospodarce realnie o 4,1 proc. w 2014 r. i 7,2 proc. w 2015 r.

Zgodnie z prognozami Komisji Europejskiej dynamika handlu światowego (z wyłączeniem strefy euro) ma wzrosnąć z 3,8 proc. w 2013 r. do 6,2 proc. w 2016 r., przy czym popyt ze strony głównych partnerów handlowych strefy euro powinien rosnąć wolniej. Jednocześnie w efekcie przyspieszenia wzrostu PKB Unii Europejskiej z przewidywanego poziomu 1,6 proc. w 2014 r. do 2 proc. w 2015 r. import unijny powinien wzrosnąć realnie do 5,2 proc. Z kolei tempo wzrostu eksportu w Polsce od 2015 r. powinno się obniżyć do 4,9 proc.,

skutkując stopniowym zmniejszeniem udziału eksportu w PKB. W 2014 r. realne tempo wzrostu importu wyniesie 4 proc., natomiast w 2015 r. zwiększy się do 5,1 proc.

Planowane żywienie gospodarki. Prognozy makroekonomiczne dla Polski na 2015 r. przygotowane przez stronę rządową zakłada-

Rząd zakłada, że w 2015 r. stopa bezrobocia zmniejszy się do 12,2 proc., zaś przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej wzrośnie o 0,7 proc. – do poziomu 9725,5 tys. etatów. Taki wzrost zatrudnienia ma z kolei zwiększyć tempo wzrostu spożycia prywatnego z poziomu 2,2 proc. w tym roku do 3 proc. w 2015 r. Zakłada się również nominalny wzrost przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej do 4,7 proc., zaś w sektorze przedsiębiorstw do poziomu 5,1 proc. w 2015 r.

ją ożywienie gospodarki i wyższą dynamikę wzrostu PKB w porównaniu z latami poprzednimi. Są one spójne z prognozami instytucji międzynarodowych (Komisji Europejskiej, Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju), które wskazują na dalsze ożywienie w regionie państw Europy Środkowo-Wschodniej.

Oczekuje się, że głównym czynnikiem napędzającym wzrost gospodarczy powinien być popyt wewnętrzny. Kolejnymi czynnikami wpływającymi na wzrost PKB w 2015 r. powinny być: ożywienie w strefie euro wpływające na wzrost aktywności w przemyśle i wzrost eksportu, stabilna polityka fiskalna i akomodacyjna polityka monetarna. Mają one za zadanie wspieranie wzrostu popytu krajowego, a także poprawę sytuacji na rynku pracy, przyczyniając się do spadku bezrobocia. Z drugiej strony czynnikami ryzyka, które mogą wpłynąć na zahamowanie ożywienia, są przede wszystkim: spowolnienie wzrostu w strefie euro, efekty konfliktu ukraińsko-rosyjskiego szczególnie dotkliwe dla państw powiązanych z gospodarkami Europy Wschodniej, trwający proces delewarowania przedsiębiorstw i gospodarstw domowych w większości państw Europy Środkowo-Wschodniej osłabiający wzrost popytu krajowego w tych gospodarkach⁹. Przyszły rok pokaże, czy oczekiwania dotyczące gospodarki Polski okazały się słuszne. ■

wniosku, że w polityce gospodarczej może istnieć wybór – niższe bezrobocie za cenę wyższej dynamiki cen. Odwrotna zależność pomiędzy inflacją a bezrobociem może mieć jednak jedynie charakter krótkookresowy.

- ⁴ *Prognozy makroekonomiczne profesjonalnych prognostów. Wyniki Ankiety Makroekonomicznej NBP. Runda: marzec 2014 r.*, Materiały i Studia NBP, Warszawa 2014.
- ⁵ P. Samuelson, W. Nordhaus, *Ekonomia*, tom 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 9.
- ⁶ Projekcje makroekonomiczne ekspertów EBC dla strefy euro, Raport EBC, marzec 2014.
- ⁷ Ibidem.
- ⁸ Szacunki MF, wstępne dane dotyczące przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej zostały opublikowane przez GUS w *Małym Roczniku Statystycznym Polski 2014* w dniu 17 lipca 2014 r., natomiast ostateczne dane w tym zakresie ukażą się w *Roczniku Statystycznym Rzeczypospolitej Polskiej 2014* na przełomie 2014/2015 r.
- ⁹ Patrz szerzej: A. Kosior, M. Rubaszek, E. Rzeszutek, J. Mućk (red.), *Koniunktura międzynarodowa*, nr 06/14 (czerwiec 2014), Instytut Ekonomiczny NBP Warszawa, czerwiec 2014.

LITERATURA:

1. Wójtowicz W. (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
2. Dębowska-Romanowska T., Brzeziński B., Kalinowski M., *Prawo finansowe*, C.H. Beck, Warszawa 2000.
3. Brzeziński B., Matuszewski W., Morawski W., Olesińska A., *Prawo finansów publicznych*, „Dom Organizatora” TNOiK, Toruń 2006.
4. Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe*, Lexis Nexis, Warszawa 2007.
5. Dmochowska H. (red.), *Mały Rocznik Statystyczny Polski*, GUS, Warszawa 2014.
6. Ofiarski Z., *Prawo finansowe*, C.H. Beck, Warszawa 2007.
7. Prognozy makroekonomiczne profesjonalnych prognostów. Wyniki Ankiety Makroekonomicznej NBP. Runda: marzec 2014 r., Materiały i Studia NBP, Warszawa 2014.
8. Samuelson P., Nordhaus W., *Ekonomia*, tom 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
9. Projekcje makroekonomiczne ekspertów EBC dla strefy euro marzec 2014, Raport EBC.
10. Kosior A., Rubaszek M., Rzeszutek E., Mućk J. (red.), *Koniunktura międzynarodowa*, nr 06/14 (czerwiec 2014), Instytut Ekonomiczny NBP Warszawa, czerwiec 2014.

¹ W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 68.

² Zob. szerzej: T. Dębowska-Romanowska, B. Brzeziński, M. Kalinowski, [w:] *Prawo finansowe*, C.H. Beck, Warszawa 2000, s. 55-95; B. Brzeziński, W. Matuszewski, W. Morawski, A. Olesińska, *Prawo finansów publicznych*, „Dom Organizatora” TNOiK, Toruń 2006, s. 65-70; E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe*, Lexis Nexis, Warszawa 2007, s. 73-82; Z. Ofiarski, *Prawo finansowe*, C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 88-94.

³ Krzywa Phillipsa interpretowana szerzej wyjaśnia związek występujący pomiędzy wysokością bezrobocia i inflacją. Szybszemu wzrostowi płac – przy niezmiennionej wydajności pracy – towarzyszy wzrost inflacji. Prowadzi to do

Dyskusja nad zakresem dopuszczalnej stosowalności pracy tymczasowej i kształtem jej prawnych uregulowań przebiega w cieniu debaty dotyczącej „umów śmieciowych”. Wydaje się jednak, że uzgodnienie przez partnerów społecznych pewnych kluczowych kwestii związanych z tą formą zatrudnienia staje się coraz bardziej pilną potrzebą



Maciej Pańków

O potrzebie dialogu wokół pracy tymczasowej

Praca tymczasowa stanowi stosunkowo nową, a jednocześnie szybko zyskującą w Polsce na popularności formę zatrudnienia. W 2003 r. została uregulowana w prawie naszego kraju, zaś w latach 2004–2012 liczba korzystających z niej przedsiębiorstw wzrosła prawie ośmiokrotnie. W tym samym okresie liczba pracowników tymczasowych potroїła się. Tak szybkiej ekspansji towarzyszą emocje – pracodawcy popierają rozwój tego rozwiązania jako środka racjonalizacji polityki HR, podczas gdy związkowcy traktują je jak istną plagę, oznaczającą pogorszenie warunków zatrudnienia tysięcy pracowników.

Praca tymczasowa nazywana również niekiedy, co może budzić pewne kontrowersje, leasingiem pracowniczym polega na udostępnia-

niu firmom pracowników przez agencje zatrudnienia na pewien przewidziany w umowie czas. Umożliwia w ten sposób uzupełnienie stałego personelu przedsiębiorstwa w razie nieprzewidzianego wzrostu zamówień bądź w okresie urlopowym, i to bez przeprowadzania żmudnego procesu rekrutacji oraz nawiązywania długotrwałej współpracy z nowo zatrudnianymi osobami¹. Stanowi to istotne ułatwienie w prowadzeniu działalności gospodarczej w warunkach rynkowej niepewności i znacznej fluktuacji sprzedaży. U podłoża tych zjawisk leżą zmiany, jakie dokonały się w gospodarce państw zachodnich w ostatnich dekadach, związane głównie z postępującą globalizacją i wynikającym z niej wzrostem konkurencji, serwicyzacją gospodarki (wzrostem znaczenia sektora usług) czy rozwojem nowych technologii².

Inna grupa czynników sprawiła, że pracownicy zarówno w najbardziej rozwiniętych krajach Zachodu, jak i w państwach naszego regionu, muszą bardziej niż jeszcze kilka dekad temu godzić się na elastyczne warunki zatrudnienia – wśród przyczyn tej zmiany wymienić należy osłabienie pozycji negocjacyjnej repre-

zentacji pracowniczej w związku z relokacją znaczącej części światowej bazy produkcyjnej do państw Azji Południowo-Wschodniej. Włączenie setek milionów tanich pracowników z tych państw w światowe zasoby siły roboczej zburzyło ustaloną na Zachodzie po wojnie równowagę sił między kapitałem i pracą³. W wielu krajach ważną rolę odegrała również liberalizacja prawa pracy, wynikająca z obaw o ucieczkę coraz bardziej mobilnego kapitału inwestycyjnego⁴.

Obserwowane w Polsce przejawy ekspansji elastycznych form zatrudnienia to m.in. obecnie najwyższy w Europie udział osób pracujących w oparciu o umowy czasowe wśród ogółu pracowników (26,8 proc. w 2013 r. przy średniej unijnej na poziomie 14 proc.⁵) czy dyskutowana szeroko w mediach popularność umów cywilnoprawnych. W obecnie panujące tendencje wpisuje się również wzrost wykorzystania pracy tymczasowej.

Wątpliwości wokół regulacji.

Praca tymczasowa w Polsce została w 2003 r. uregulowana ustawowo⁶. Uchwalony wówczas akt prawny uwzględnił zobowiązania Polski wynikające z ratyfikowanej konwencji nr 181 Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz Dyrektywy 2008/104/WE w sprawie pracy tymczasowej⁷. Dokumenty te nakładają na krajowych ustawodawców szereg minimalnych wymogów dotyczących zapewnienia pracownikom tymczasowym ochrony przed dyskryminacją w stosunku do pracowników stałych, norm związanych z bezpieczeństwem i higieną pracy oraz promocji omawianej formy zatrudnienia w przypadkach, gdy jej wykorzystanie jest uzasadnione, przy jednoczesnym wprowadzeniu

ograniczeń mających na celu eliminowanie jej nadużywania.

Polska ustawa określa pracę tymczasową jako kierowanie pracowników zatrudnianych przez agencję pracy tymczasowej (w praktyce jest to zazwyczaj agencja zatrudnienia świadcząca również inne usługi z zakresu pośrednictwa pracy⁸) do wykonywania pracy na rzecz danego przedsiębiorstwa zwanego pracodawcą

Polska ustawa określa pracę tymczasową jako kierowanie pracowników zatrudnianych przez agencję pracy tymczasowej do wykonywania pracy na rzecz danego przedsiębiorstwa zwanego pracodawcą użytkownikiem.

W definiowaniu tak określonego stosunku pracy występują jednak rozbieżności – uznawany bywa za dwupodmiotowy, w którym pracodawcą jest agencja pracy tymczasowej, ale występuje również interpretacja, zgodnie z którą mamy do czynienia z trzema podmiotami.

użytkownikiem. Wśród komentatorów tego aktu prawnego występują rozbieżności w definiowaniu tak określonego stosunku pracy – uznawany bywa on za stosunek dwupodmiotowy, w którym pracodawcą jest agencja pracy tymczasowej⁹, ale występuje również interpretacja, zgodnie z którą mamy w jego przypadku do czynienia z trzema podmiotami¹⁰. Ustawa dopuszcza stosowanie pracy tymczasowej tylko w przypadku zadań o charakterze sezonowym, okresowym, doraźnym lub których wykonanie w określonym terminie przez pracowników pracodawcy użytkownika nie byłoby możliwe. Dozwolone jest również jej wykorzystanie w przypadku nieobecności pracownika stałego. Pracodawca nie może natomiast zastąpić w ten sposób pracowników strajkujących, zatrudnić przez agencję pracy tymczasowej swojego dotychczasowego pracownika, a także obsadzić z wykorzystaniem jej pośrednictwa stanowiska, z którego zwolniono zatrudnianą na stałe osobę z przyczyn leżących po stronie pracodawcy w okresie ostatnich trzech miesięcy. Nowelizacją z 2009 r. zlikwidowano natomiast zapis o niedopuszczalności korzystania z pracy tymczasowej przez pracodawców, którzy w ciągu ostatniego półrocza przeprowadzili zwolnienia grupowe¹¹.

Wymienione ograniczenia służyć mają zapobieganiu sytuacji, w których stały personel przedsiębiorstw byłby swobodnie zastępowany pracownikami tymczasowymi wyłącznie w celu obniżenia kosztów pracy czy walki ze strajkującymi związkowcami. Zakłada się zaś – przeciwnie – funkcję pracy tymczasowej jako dodatkowego kanału rekrutacji na stałe stanowiska w firmach. Istnieje wariant tej formy zatrudnienia w postaci usługi łączącej kierowanie pracownikami z ich rekrutacją o nazwie *try & hire* (ang. wypróbuj i zatrudnij). Rzeczywiście w omówieniach wyników badań wspomina się o tym zastosowaniu omawianej formy zatrudnienia, przytaczając przypadki zatrudniania na stałe pracowników tymczasowych, i to z pominięciem okresu próbnego¹². Ustawa wyklucza moc wiążącą ewentualnej umowy między agencją pracy tymczasowej i pracodawcą użytkownikiem mówiącej o zaskazaniu zatrudnienia kierowanego pracownika na stanowisku stałym. Jednocześnie pewne wyniki badań sugerują rzadkie występowanie sytuacji, w których pracownik tymczasowy znalazł stałe zatrudnienie w firmie, do której został skierowany¹³.

Różnicowanie warunków zatrudnienia.

Ustawa zawiera również bardzo istotny zapis zakazujący zatrudniania pracowników tymczasowych na warunkach gorszych niż w przypadku pracowników wewnętrznych firmy, a także szereg szczegółowych przepisów normujących organizację ich zatrudnienia. Podpisywanym rodzajem kontraktu między agencją a pracownikiem tymczasowym powinna być umowa o pracę na czas określony lub na czas wykonywania określonej pracy, po uzgodnieniu z pracodawcą użytkownikiem takich kwestii, jak: rodzaj powierzanej pracy, wymagania kwalifikacyjne, okres, w jakim ma być wykonywana, wymiar i miejsce jej świadczenia. Pracodawca użytkownik winien również przekazać agencji informacje o wysokości wynagrodzenia za pracę i warunkach związanych z bezpieczeństwem i higieną pracy. Firma, do której kierowany jest pracownik, zapewnia należyta

organizację pracy, jak również takie udogodnienia, jak szkolenie z zakresu BHP, odzież i obuwie robocze, środki ochrony indywidualnej, napoje i posiłki profilaktyczne oraz dostęp do urządzeń socjalnych.

Niedopuszczalne jest zatrudnianie pracowników tymczasowych przy pracach szczególnie niebezpiecznych w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy. Odpowiednie zapisy ustawy określają również wymiar przysługujących urlopów, w zależności od czasu pozostawania do dyspozycji pracodawcy użytkownika, a nawet – z natury omawianej formy zatrudnienia bardzo krótkie – okresy wypowiedzenia. Nie ma natomiast żadnych ograniczeń dotyczących liczby dopuszczalnych odnowień umowy zawieranej przez pracownika z agencją, co stanowi znaczącą różnicę w stosunku do unormowań umowy o pracę na czas określony – podobnie jak brak przepisu o ochronie zatrudnienia pracownicy w ciąży. Ograniczenie stanowi natomiast maksymalny łączny czas świadczenia pracy na rzecz jednego pracodawcy użytkownika – w okresie 36 miesięcy nie może on przekroczyć 18 miesięcy. Konstrukcja tego przepisu umożliwia jednak jego łatwe obejście, o czym będzie jeszcze mowa niżej.

Z dotychczas omówionych przepisów wyłania się obraz pracy tymczasowej jako formy zatrudnienia objętej należyta i szczegółową ochroną. Dodatkowo, w kwestiach nieuregulowanych w ustawie stosują się przepisy Kodeksu pracy. Należy do nich m.in. maksymalny wymiar czasu pracy oraz minimalne trwanie odpoczynku w ciągu doby. Zgodnie z wynikami przeprowadzonych w 2010 r. badań, pracodawcy użytkownicy zazwyczaj wywiązują się z ustawowych obowiązków względem pracowników tymczasowych, a ewentualne zaniedbania nie zdarzają się często¹⁴.

Jednakże pewien element ustawy burzy ten niemal idealny obraz omawianej formy zatrudnienia, niosąc poważne negatywne konsekwencje dla wielu korzystających z niej osób. Mowa o artykule 26, którego konstrukcja wprowadza istotny wyłom w ustawowej ochronie pracowników tymczasowych. W jego ustę-

pie pierwszym przewidziano możliwość zatrudniania uczących się osób w wieku od 16 do 18 lat w oparciu o umowy cywilnoprawne. W ustępie drugim ustawodawca nie odwołał się ponownie do tej kategorii wiekowej, wymieniając jedynie kilka artykułów, które stosuje się w przypadku zatrudniania pracownika tymczasowego w oparciu o umowę prawa cywilnego. Na podstawie takiej konstrukcji artykułu 26 uznaje się powszechnie, że dopuszczalne jest zatrudnianie pracowników tymczasowych w oparciu o umowy cywilnoprawne bez względu na wiek¹⁵. W dodatku wąski zakres przepisów, do których odsyła artykuł 26, sprawia, że większość ustawowych regulacji nie stosuje się do takiego przypadku – pomijane są m.in. zapisy mówiące o przesłankach pracy tymczasowej, zasadzie równego traktowania z pracownikami stałymi (byłoby to zresztą praktycznie nierealne w przypadku zatrudniania w oparciu o umowę cywilnoprawną) oraz maksymalnym okresie świadczenia pracy na rzecz jednego pracodawcy użytkownika¹⁶.

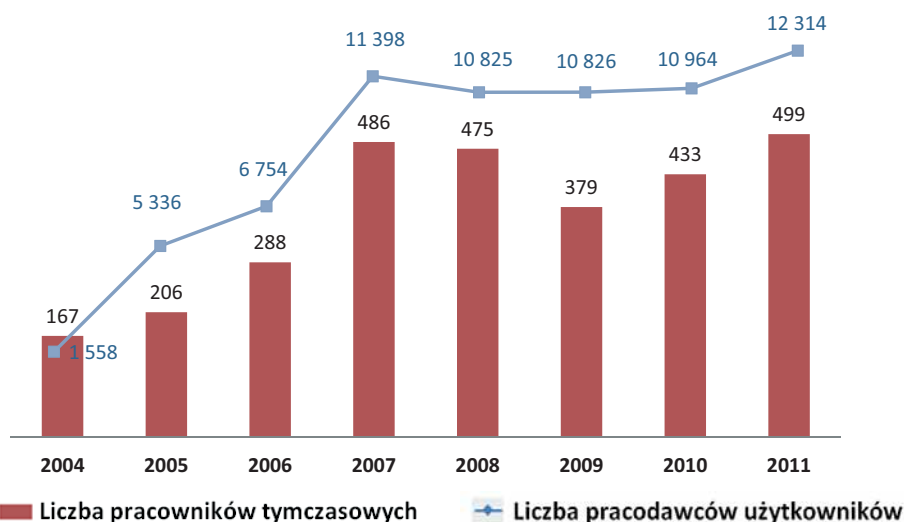
Szybka ekspansja i dyskusyjne praktyki.

ki. Departament Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej rokrocznie publikuje szczegółowe informacje na temat działalności agencji zatrudnienia, w tym również

w obszarze pracy tymczasowej. Zgodnie z nimi w latach 2004–2012 liczba pracodawców użytkowników wzrosła w Polsce z 1558 do 12 297, zaś pracowników tymczasowych ze 167 644 do 509 347¹⁷. Z wyjątkiem lat 2009 i 2010 wzrost ten miał charakter ciągły. Do 2006 r. wśród osób kierowanych do firm przeważali mężczyźni, od 2007 r. zaś nieznacznie więcej jest wśród nich kobiet. Na podstawie bardziej fragmentarycznych danych udostępnianych przez Polskie Forum HR obejmujących ok. 186 tys. osób, największe obroty agencje pracy tymczasowej uzyskały w 2012 r. w branży motoryzacyjnej (20,8 proc.), przemyśle maszynowym, elektrycznym i paliwowym (14,2 proc.) oraz sektorze spożywczym (12,0 proc.)¹⁸.

Jednak szczególnie istotną statystyką spośród udostępnianych na temat pracy tymczasowej jest odsetek świadczących ją pracowników zatrudnianych nie w oparciu o umowę o pracę, ale umowy cywilnoprawne. W latach 2004–2012 wzrósł on z 35,5 proc. do 57,6 proc. – oznacza to, że większość przepisów ustawy zapewniających ochronę praw pracowników nie stosuje się w odniesieniu do ponad połowy osób kierowanych do firm przez agencje. Sytuacji tej nie zmieniła jak dotąd uchwała Sądu Najwyższego z grudnia 2011 r., zgodnie z którą z faktu zatrudniania przy pośrednic-

Wykres. Liczba pracowników tymczasowych i pracodawców użytkowników w latach 2004–2011



Źródło: Polskie Forum HR.

twie agencji pracy tymczasowej nie wynika swoboda wyboru typu umowy – jeżeli charakter wykonywanej pracy niesie ze sobą przesłanki nawiązania stosunku pracy, z pracownikiem nie powinna być zawierana umowa cywilnoprawna¹⁹.

Stanowisko partnerów społecznych.

Problematyka dialogu społecznego w kontekście stosowania pracy tymczasowej obejmuje kilka wątków, które należy w tym miejscu omówić. Po pierwsze, wyjaśnienia wymaga zagadnienie prawa koalicji pracowników tymczasowych. Takie prawo zostało zapewnione, jednak tworzenie związków zawodowych przez pracowników możliwe jest w agencjach pracy tymczasowej, bo to z nimi następuje nawiązanie stosunku pracy. W praktyce prawo to nie niesie zbyt wielu korzyści, gdyż to w siedzibie pracodawcy użytkownika świadczona jest praca, i to z nim przede wszystkim występować może *de facto* potrzeba negocjacji warunków zatrudnienia.

Tymczasem w niektórych państwach Unii Europejskiej zapewniono taką możliwość – organizacje działające w siedzibie pracodawcy użytkownika mogą reprezentować pracowników kierowanych przez agencję, m.in. w Holandii, Francji i Wielkiej Brytanii²⁰. W Polsce szansę na uczestnictwo pracowników tymczasowych w dialogu w firmie, w której świadczą pracę, stwarza wstępowanie do zakładowych organizacji na zasadach przewidzianych w przypadku chałupników²¹. Należy również pamiętać, że w odniesieniu do mniejszości pracującej w oparciu o umowę o pracę stosuje się zasada równego traktowania z pracownikami stałymi przedsiębiorstwa, a co za tym idzie obowiązujące w zakładzie układy zbiorowe pracy oddziałują na warunki ich zatrudnienia²². Nie zawiera się natomiast w Polsce na żadnym poziomie układów zbiorowych, które dotyczyłyby bezpośrednio pracowników tymczasowych²³.

Drugim zagadnieniem związanym z dialogiem społecznym wokół pracy tymczasowej jest dialog trójstronny, prowadzony na poziomie

krajowym, którego celem jest kształtowanie legislacji. Jego słabość, a od lata ubiegłego roku poważny kryzys, przekłada się również na niesatysfakcjonujące rezultaty negocjacji w sprawie uregulowań omawianej formy zatrudnienia. Była ona przedmiotem obrad Zespołu Problemowego ds. Prawa Pracy i Układów Zbiorowych w 2007 r. oraz 2012 r., gdy pod dyskusję poddano projekt nowelizacji ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych, autorstwa NSZZ „Solidarność”²⁴. Jednym z jej kluczowych elementów było wprowadzenie zapisu uniemożliwiającego ominięcie limitu czasu, w którym pracownik może świadczyć pracę w jednej firmie, poprzez zmianę zatrudniającej go agencji. Złamanie limitu skutkowałoby zawarciem umowy o pracę na czas nieokreślony²⁵. Krytykę tego pomysłu wyraziła ekspertka Konfederacji Lewiatan, sugerując, że zmiany będą przeciwnie skuteczne, wywołując większą rotację pracowników tymczasowych²⁶. Ostatecznie nie wprowadzono proponowanych modyfikacji przepisów.

Wobec słabości dialogu na poziomie krajowym i branżowym związki zawodowe, dostrzegając przede wszystkim rangę zagrożenia zastępowaniem stałych pracowników firm pracownikami tymczasowymi, koncentrują się na zachęcaniu członków do prowadzenia negocjacji na poziomie zakładowym. Na stronach NSZZ „Solidarność” opublikowano zalecenia, zgodnie z którymi należy podejmować tę kwestię w rozmowach z zarządami firm oraz próbować negocjować zasady zatrudniania pracowników tymczasowych – np. uzgadniać limity ich maksymalnego udziału w ogólnej liczbie pracowników czy limity czasu, przez jaki mogą być zatrudniani²⁷. W niektórych przedsiębiorstwach zdarzają się również protesty przeciw bardziej mnogim rekrutacjom pracowników tymczasowych – podczas przeglądania zasobów internetu nietrudno natknąć się na związane z nimi oświadczenia zakładowych komisji związkowych. Takie komunikaty, w których nie brakuje sformułowań równie ostrych, jak to przytoczone we wstępie do niniejszego artykułu, świadczą jednak przede

wszystkim o słałości dialogu i braku zdolności do porozumienia się między zarządami i reprezentacją pracowniczą w odniesieniu do omawianej kwestii.

Emocje wokół zmiany prawa. Praca tymczasowa prawdopodobnie nadal będzie budzącym emocje przedmiotem sporu. Nic nie zapowiada odwrócenia silnej tendencji wzrostowej w jej stosowaniu przez pracodawców. Nie napawają optymizmem również postępy w debacie na jej temat, zwłaszcza wobec aktualnej sytuacji Trójstronnej Komisji. Konflikt wokół tej formy zatrudnienia – z jednej strony stanowiącej narzędzie usprawniające politykę HR przedsiębiorstw oraz potencjalnie efektywny kanał rekrutacji stałych pracowników, z drugiej jednak niosącej pracownikom brak zawodowej stabilności oraz w wielu przypadkach ograniczającej do minimum ich prawa – będzie prawdopodobnie narastał, szczególnie wobec niedostatku skutecznych mechanizmów dialogu. ■

- ¹ J. Konieczna-Sałamatin, M. Pańków, J. Stasiowski (2011), *Analiza struktury, warunków i perspektyw rozwoju alternatywnych form zatrudnienia na Dolnym Śląsku*, Wrocław, Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy, s. 116.
- ² Na temat tych przemian patrz: *Polacy pracujący a kryzys fordystyczny*, red. J. Gardawski, Warszawa 2009, Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 55–61.
- ³ G. Standing, *Prekariat – nowa niebezpieczna klasa*, tłum. M. Kaczmarski, M. Karolak, tekst polski dostępny pod adresem www.praktykateoretyczna.pl/projekty/prekariat-2, dostęp 16.06.2014.
- ⁴ Ibidem.
- ⁵ Dane Labour Force Survey dostępne w bazie Eurostat.
- ⁶ Ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych (Dz.U. 2003 nr 166 poz. 1608 z późn. zmianami).
- ⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/104/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie pracy tymczasowej (Dz.Urz. UE 2008 L327/9).
- ⁸ M. Raczkowski, *Ustawa o zatrudnianiu pracowników tymczasowych: komentarz*, Warszawa 2013, wyd. LexisNexis, s. 15.
- ⁹ J. Wiśniewski, *Prawne aspekty pracy tymczasowej*, Bydgoszcz-Toruń 2007, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, s. 91.

- ¹⁰ M. Raczkowski, op. cit., s. 19.
- ¹¹ W myśl Ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz.U. z 2003 r. nr 90, poz. 844 z późn. zmianami).
- ¹² J. Konieczna-Sałamatin, M. Pańków, J. Stasiowski, op. cit., s. 118.
- ¹³ A. Bulik, *Praktyczne aspekty wykorzystania zatrudnienia tymczasowego*, Monitor Prawa Pracy 2006, nr 1, s. 13.
- ¹⁴ B. Krzyśków, *Warunki pracy pracowników tymczasowych – badania ankietowe*, CIOP, Bezpieczeństwo Pracy – Nauka i Praktyka 2010, nr 11, s. 20–23.
- ¹⁵ J. Szmit (2013), *Praca tymczasowa*, Solidarność 2013, nr 3, s. 26.
- ¹⁶ A. Reda, *Praca tymczasowa na podstawie umowy cywilnoprawnej*, Praca i zabezpieczenie społeczne 2012, nr 9, s. 33–38.
- ¹⁷ Na podstawie: *Informacja o działalności agencji zatrudnienia w 2012 roku*, Warszawa 2013, MPiPS Departament Rynku Pracy oraz opracowania z wcześniejszych lat.
- ¹⁸ H. Guryn, *Głos agencji zatrudnienia*, Personel i zarządzanie 2013, nr 5, s. 53–57.
- ¹⁹ Uchwała z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. I UZP 6/11. Dokładne omówienie problemu [w:] A. Reda, *Praca tymczasowa...*
- ²⁰ K. Håkansson, T. Isidorsson, R. Pond et alia (2009), *Representation of Agency Workers. The representation of agency workers in Europe at national and local level in France, Netherlands, Sweden, Poland and the UK*, Göteborg 2009, s. 132, publikacja dostępna pod adresem www.av.gu.se/digitalAssets/1272/1272406_Final_RAW_report_090325_w_publisher.pdf (dostęp 16.06.2014).
- ²¹ A. Reda-Ciszewska, *Praca tymczasowa w Polsce*, [w:] *Ochrona pracowników przed nadużywaniem atypowych form zatrudnienia w Polsce i w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Gdańsk 2013, Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”, s. 36–40.
- ²² J. Szmit, op. cit.
- ²³ A. Reda-Ciszewska, *Praca tymczasowa...*
- ²⁴ Sprawozdania na stronie www.dialog.gov.pl/dialogkrajowy/trojstronna-komisja-ds-spoeczno-gospodarczych/zespoły-problemowe-komisji/zespół-problemowy-ds-prawa-pracy-i-ukladow-zbiorowych
- ²⁵ Aktualności w serwisie internetowym NSZZ „Solidarność”, www.solidarnosc.org.pl/stara/pl/aktualnosci/premier-przyjmie-nas-o-1400.html.
- ²⁶ Aktualności w serwisie internetowym Konfederacji Lewiatan, <http://konfederacijalewiatan.pl/opinie/aktualnosci/2012/1/zaostrenie-przepisow-uderzy-w-pracownikow-tymczasowych>.
- ²⁷ www.solidarnosc.org.pl/spspoz/index.php?option=com_content&view=article&id=613:praca-agencyjna&catid=35:prawo-pracy&Itemid=49

Ideą okrągłego stołu wokół osób niepełnosprawnych było wypracowanie kompleksowego i trwałego systemu ich wsparcia. Po trwających ostatnie miesiące debatach nastąpiły namacalne i bezpośrednie zmiany prawne, ale warto odnotować jeszcze inną rzecz – problem osób niepełnosprawnych i ich rodzin oraz zainteresowanie ich sprawami zaistniały, choć na chwilę, w szerszej świadomości publicznej



Rafał Bakalarczyk

Dialog wokół opieki nad osobami niepełnosprawnymi

Głośne protesty rodziców niepełnosprawnych dzieci w Sejmie i opiekunów niepełnosprawnych osób dorosłych pod Sejmem w marcu i kwietniu 2014 r. wstrząsnęły na pewien czas opinią publiczną. Wypada jednak zauważyć, że te burzliwe wydarzenia były jedynie kulminacją znacznie dłuższego procesu dążeń rodzin osób niepełnosprawnych ku poprawie ich sytuacji i dialogu – przybierającego raz formę ulicznych demonstracji, innym razem negocjacji z rządem.

Przedmiotem dialogu był przez długi czas system wsparcia materialnego rodzin z osobą niepełnosprawną. Wśród licznych i zmieniających się postulatów jako priorytet wysuwano podniesienie świadczeń opiekuńczych przyznawanych na gruncie ustawy o świadczeniach rodzinnych. W chwili wejścia w życie ustawy o świadczeniach rodzinnych przewidywała ona

dwa rodzaje świadczeń: zasiłek pielęgnacyjny (dla samej osoby niepełnosprawnej wymagającej opieki) i świadczenie pielęgnacyjne (dla osoby, która zrezygnowała z pracy, by oddać się opiece). O ile zasiłek pielęgnacyjny od początku wejścia w życie ustawy pozostał na niemal niezmiennym – początkowo 144 zł, a od niedawna 153 zł – poziomie (co notabene także jest przedmiotem krytyki ze strony rodzin osób go pobierających), o tyle świadczenie adresowane do opiekuna podlegało dużej dynamice na przestrzeni czasu, zarówno jeśli chodzi o wysokość, jak i zakres doń uprawnionych.

O ile w pierwszej fazie, czyli do 2010 r., następowało stopniowe rozszerzanie zakresu uprawnionych i nieznaczne podnoszenie jego wysokości, o tyle od 2012 r. miało miejsce rozbięcie grupy dotąd uprawnionych na dwie grupy: opiekunów dzieci niepełnosprawnych i opiekunów dorosłych (choć kryterium podziału nie przebiegało według aktualnego wieku podopiecznego, a wieku, w którym nastąpiła niepełnosprawność). Ubocznym skutkiem podziału było powstanie trzeciej kategorii – opiekunów osób dorosłych, którzy nie zakwalifikowali się ani do świadczenia pielęgnacyjnego

gnacyjnego, ani do specjalnego zasiłku opiekuńczego. Część z nich po długiej walce i orędownictwie ze strony RPO i KT otrzymała prawo do specjalnego zasiłku dla opiekuna, ale należy pamiętać, że nadal część faktycznych opiekunów nie kwalifikuje się także do tego świadczenia.

Aktorzy dialogu. Warto zwrócić uwagę, że zmiany prawne przyniosły przegrupowania, jeśli chodzi o aktorów dialogu, przede wszystkim po stronie społecznej, ale po części także i stronie rządowej. Jeszcze do końca 2012 r., a poniekąd w pierwszej połowie 2013 r., mieliśmy do czynienia z protestami ludzi, którzy określali się mianem Ruchu Rodzin Osób Niepełnosprawnych (platformą wiedzy, integracji i organizacji działań była strona tej inicjatywy, a z czasem – aż po dziś dzień – znacznie większą rolę zaczął odgrywać facebook). W pierwszej fazie Ruch Rodzin Osób Niepełnosprawnych był zdominowany przez rodziców i opiekunów dzieci niepełnosprawnych, jeśli chodzi o liczebność, sytuację poszczególnych liderów ruchu, jak i zewnętrzny odbiór tej grupy. Faktycznie jednak ruch domagał się zwiększenia świadczenia pielęgnacyjnego dla wszystkich osób wówczas do niego uprawnionych (a więc także opiekunów niebędących rodzicami osoby niesamodzielnej, a na przykład dziećmi niedołączonej osoby sędziwej). Choć nacisk w publicznym przekazie, z jakim wychodzili na ulice protestujący, bardziej położony był na dramatyczną sytuację, w jakiej żyją, niż na doprecyzowanie postulatów tego, jak chcieliby żyć, ogólnie można powiedzieć, że chodziło przede wszystkim o podniesienie systemu wsparcia materialnego, zwłaszcza świadczenia pielęgnacyjnego, docelowo do wysokości przynajmniej płacy minimalnej, co współgrało z popularną w tym środowisku koncepcją uzawodowienia opieki.

Wyłanianie reprezentacji do negocjacji z władzą zwykle przebiegało *ad hoc*, bez formalnych procedur, choć stopniowo coraz bardziej dominującą rolę zaczynało odgrywać Sto-

warzyszenie „Mam przyszłość” – główny organizator późniejszego protestu okupacyjnego w Sejmie. Od 2012 r. w większości tego typu spotkań brał też udział niżej podpisany jako osoba nieformalnie wspierająca to środowisko (od strony dziennikarsko-eksperckiej) oraz na bieżąco rejestrująca przebieg i rezultaty poszczególnych spotkań. Warto przy tej okazji wspomnieć, że dużą uciążliwością rodzącą coraz większą frustrację i w konsekwencji radykalizację środowiska protestujących rodzin był chaotyczny, niejawnny, nieprotokołowany i w praktyce niewiążący charakter owych spotkań z przedstawicielstwem tego środowiska. We wspomnianym okresie sama strona społeczna, jak i jej dialog z rządzącymi miały znamiona oddolnego zrywu ludzi niezadowolonych ze swojej sytuacji i walczących o swoje prawa. Ten brak struktury z jednej strony ułatwiał prowadzenie protestów i przyciąganie do niego niezrzeszonych osób, z drugiej jednak utrudniał prowadzenie przemyślanych i skutecznych negocjacji w dłuższej perspektywie.

Początki rozbicia. Ważna zmiana po stronie społecznej zaszła wraz z rokiem 2013, kiedy to weszła w życie nowelizacja, a zwłaszcza z lipcem br., kiedy przestał obowiązywać okres przejściowy nowelizacji i ogromna część dorosłych opiekunów osób niepełnosprawnych pozostała bez świadczeń. Wówczas zaczęła się wyłaniać jako samoświadoma i coraz bardziej odrębna grupa tzw. wykluczonych opiekunów, która z czasem, pod koniec 2013 r., sformalizowała aktywność swej reprezentacji pod postacią Organizacji Środowiskowej Osób Niepełnosprawnych przy Związku Zawodowym. Punkt ciężkości w ich dążeniach był położony nieco inaczej (chodziło w pierwszej kolejności o odzyskanie utraconych uprawnień) niż w przypadku rodzin dzieci niepełnosprawnych, którzy dotychczasowe uprawnienia zachowali, ale nadal dążyli do ich rozszerzenia, twierdząc – nie bez powodu – że poziom ich zabezpieczenia przed ubóstwem jest niewystarczający (o czym świadczą choćby wysoki wskaźnik

zagrożenia skrajnym ubóstwem w gospodarstwach z niepełnosprawnymi dziećmi na poziomie około 12 proc.). Ogólny kierunek uzawodowienia opieki pomiędzy obydwooma grupami wydawał się jednak w tym czasie zbieżny, a ich wzajemne relacje – przyjazne. Stopniowo jednak na skutek różnych merytorycznych, taktycznych i personalnych powodów mających praprzyczynę w prawnym rozdziale pogłębiał się podział pomiędzy obydwooma środowiskami, czego po dziś dzień nie udało się przezwyciężyć.

I tak oto już w końcu 2013 r., kiedy konsultowano rządowy projekt zmian, ostatecznie zarzucony, zauważalna była rozbieżność i spora izolacja obydwu grup, co też i wówczas, i później było jedną z barier w posunięciu prac nad systemem do przodu. W momencie gdy przystępowano do najgłośniejszych protestów, grupy reprezentujące opiekunów niepełnosprawnych dzieci i opiekunów niepełnosprawnych dorosłych wystąpiły całkowicie osobno, co znalazło odzwierciedlenie w formule każdego z protestów, linii negocjacyjnej każdej ze stron, a wreszcie w przygotowanych wówczas zmianach prawnych i ramach dialogu, jaki odbywa się w formule tzw. okrągłego stołu do spraw wsparcia osób niepełnosprawnych.

Uczestnicy „okrągłego stołu”. Ta ostatnia z dotychczasowych faz dialogu wprowadza kolejne zmiany, jeśli chodzi o jego uczestników, i to zarówno po stronie rządowej, jak i społecznej. Do owego „okrągłego stołu” zaproszono także przedstawicieli innych środowisk i organizacji zajmujących się niepełnosprawnością lub wybranymi aspektami funkcjonowania osób nią dotkniętych. Jak pokazuje przebieg pierwszych spotkań każdego z pięciu „podstolików”, okazuje się, że wiele osób i środowisk reprezentuje nieraz nieco inne sytuacje życiowe i potrzeby, niż te poruszane dotąd podczas protestów, a także odmienne pomysły na ich rozwiązywanie. Ogólnie, śledząc przebieg zespołu ds. dzieci i młodzieży, jak i zespołu ds. osób doro-

stych, można powiedzieć, że w grupach, które były zaangażowane we wcześniejsze protesty, kwestia wysokości i dostępu do świadczeń pozostaje jednym z priorytetów, zaś sprawa działań pozwalających na godzenie opieki z innymi rolami, w tym zawodową, bywa na drugim planie, podczas gdy wśród dużej części pozostałych uczestników obrad akcenty są rozłożone inaczej – większą wagę przywiązuje się do braku regulacji umożliwiających łączenie pracy z opieką, niedobór wsparcia w formie usług zewnętrznych, np. asystenta osoby niepełnosprawnej.

Trudno się też temu dziwić. Środowisko osób znacznie niepełnosprawnych i ich opiekunów jest silnie zróżnicowane, jeśli chodzi o sytuację ekonomiczno-zawodową, w jakiej przyszło im żyć. Nawet ograniczając się do rodzin niepełnosprawnych dzieci, widać, że tylko część korzysta ze świadczenia pielęgnacyjnego, warunkowanego całkowitą rezygnacją z pracy. Stąd też potrzeba uwzględnienia także innych sytuacji i wymiarów problemu wydaje się zasadna, jeśli celem ma być skuteczniejsze wsparcie rodzin niepełnosprawnych ogółem, a nie tylko jej szczególnie newralgicznej podgrupy.

Także po stronie rządowej zaszły zmiany, jeśli chodzi o bezpośrednich uczestników dialogu. We wcześniejszych fazach, do momentu marcowego protestu, bezpośrednio zaangażowana w ten proces była węższa liczba podmiotów. Nie licząc spotkań, których gospodarzem była pełnomocnik ds. równego traktowania Agnieszka Rajewicz-Kozłowska oraz tych, którym przewodniczyła marszałek Sejmu Ewa Kopacz, twarzą negocjacji został Krzysztof Kosiński z Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, a z czasem coraz bardziej także wiceminister Elżbieta Seredyn i wicedyrektor departamentu. Na obecnym etapie ten krąg uległ rozszerzeniu, bowiem w prace włączony jest choćby wiceminister pracy Jacek Męcina, wiceminister Jarosław Duda, a także reprezentanci resortów oświaty i zdrowia. Odczuwalna jest natomiast nieobec-



Fot. CPS „Dialog”.

Obrady Zespołów Problemowych ws. Osób Niepełnosprawnych miały miejsce w CPS „Dialog”.

ność ministerstwa finansów, które w praktyce w ostatecznych decyzjach odgrywa jednak znaczącą rolę. Generalnie jednak można powiedzieć, że ponadresortowy charakter konsultacji to krok naprzód względem tego, co miało miejsce jeszcze przed marcowo-kwietniowymi protestami.

Bilans protestów. Warto wrócić raz jeszcze do rezultatów protestów. Po pierwsze, deklarowaną po stronie rządowej i oczekiwaną po stronie społecznej intencją było uruchomienie okrągłego stołu, który miałby wypracować kompleksowy i trwały system wsparcia osób niepełnosprawnych w Polsce. W zależności od dalszego przebiegu prac może się to okazać najtrwalszym i najdalej idącym efektem wiosennych manifestacji. Po drugie, w debacie i świadomości publicznej, zaistniał, choćby na moment, problem osób niepełnosprawnych i ich rodzin, zwłaszcza tych, którzy z racji głębokiej niesamodzielności są zwykle zamknięci w czterech ścianach. Po trzecie, nastąpiły bezpośrednie zmiany prawne – większe w odniesieniu do dzieci niepełnosprawnych i mniejsze w przypadku opiekunów osób dorosłych.

Organizatorzy protestu wywalczoną podwyżkę uznają za ogromny sukces. Trudno się z tym nie zgodzić – z punktu widzenia skuteczności realizacji artykułowanych przez tę grupę dążeń, jak i z perspektywy celu, jakim jest przeciwdziałanie ubóstwu dochodowemu rodzin z niepełnosprawnym dzieckiem. Jeśli jednak chcielibyśmy na to spojrzeć przez pryzmat innych celów, jakimi powinna kierować się całościowa polityka społeczna na rzecz osób niepełnosprawnych, te osiągnięcia nie wyglądają aż tak imponująco. Można pokusić się w tym miejscu o zarysowanie kilku zastrzeżeń wobec wypracowanych rozwiązań¹:

- a) wąski zakres podmiotowy zmian – podwyżka dotyczy tylko części osób rodzin z niepełnosprawnymi dziećmi i nie obejmuje opiekunów osób, których niepełnosprawność powstała w okresie dorosłości;
- b) wąski zakres przedmiotowy zmiany – dotyczy tylko jednego ze świadczeń składających się na system wsparcia rodzin osób niepełnosprawnych i ich rodzin;
- c) dyskusyjny mechanizm waloryzacji – wprowadzenie waloryzacji o poziom wzrostu wynagrodzenia minimalnego może prowadzić do tego, że kolejne rządy będą mniej

- skłonne do podnoszenia kwoty minimalnego wynagrodzenia, co może działać hamująco na wzrost minimalnego wynagrodzenia i tym samym także świadczeń pielęgnacyjnych w relacji do wzrostu kosztów życia;
- d) utrzymanie dezaktywizującego charakteru świadczeń – nie wprowadzono możliwości godzenia pracy ze świadczeniem, a jego podwyższenie może zwiększyć skłonność do rezygnacji z pracy i oddawaniu się intensywnej opiece, co nie zawsze służy dobrostanowi opiekuna i jego rodziny;
 - e) kolizja z uprawnieniami do innych świadczeń – podniesienie świadczenia pielęgnacyjnego oznacza wypadnięcie części z nich ponad próg uprawniający do pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych oraz zwiększenie ewentualnej współpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze (opłaty zależne od wysokości dochodu);
 - f) niepełny charakter uzawodowienia – samo zrównanie świadczenia z płacą minimalną nie oznacza jeszcze pełnego uzawodowienia, bowiem nie towarzyszy temu obudowanie świadczenia pełnym zestawem uprawnień pracowniczych (renta rodzinna na wypadek śmierci opiekuna czy uprawnienia urlopowe, które mogłyby być realizowane w formie tzw. opieki wytchnieniowej, zastępczej na czas nieobecności opiekuna z tytułu leczenia czy wypoczynku).

Owe zastrzeżenia w większości nie ujmują znaczenia zmian, jakie się dokonały, ale raczej pokazują, że jest to dopiero pierwszy krok w całościowej strategii i to krok, który być może należało postawić nieco rozważniej. Znacznie skromniej wyglądają bezpośrednie zmiany prawne, jakie w związku z protestami objęły wykluczonych opiekunów niepełnosprawnych osób dorosłych. Owszem, jeszcze w trakcie trwania protestu pod Sejmem przyjęto regulacje przywracające zasiłek dla opiekuna wraz z wynagrodzeniem za zaległy okres z odsetkami, ale to i tak musiało dokonać się

w związku ze zobowiązującym do tego wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego. Po drugie, zasiłek dla opiekuna to, patrząc choćby na jego wysokość, nie do końca odebrane wcześniej świadczenie pielęgnacyjne, którego domagali się demonstrujący, wykluczeni opiekunowie. Po trzecie, cały czas część niepracujących opiekunów osób dorosłych nadal pozostaje bez jakiegokolwiek wsparcia (w tym zabezpieczenia zdrowotnego), o które również walczyli protestujący.

Słabości dotychczasowego dialogu. Trudno powiedzieć, jaki będzie dalszy kierunek zmian i kiedy one nastąpią. Z lipcowej wypowiedzi wiceminister pracy Elżbiety Seredyn wynika, że rozmowy mają się ponownie rozpocząć we wrześniu, do końca 2014 r. przygotowane mają być propozycje zmian prawnych, zaś w 2015 r. miałby się odbyć proces legislacyjny. Pojawiają się pytania: czy nie jest to perspektywa zbyt długa, zwłaszcza jeśli chodzi o wypełnienie tych najważniejszych luk w systemie wsparcia, który póki co pozostawia część osób bez środków z tytułu opieki, i czy rok 2015, zważając na kalendarz wyborczy, będzie okresem sprzyjającym dla racjonalnej dyskusji wokół trwałych zmian w zabezpieczeniu rodzin osób niepełnosprawnych?

Dialog w obecnej fazie, a także we wcześniejszych stadiach, zawiera szereg słabych punktów, które utrudniają sprawne wypracowanie skutecznych rozwiązań. Wśród nich wyróżnia się przede wszystkim duże rozbieżności strony społecznej, co nie tylko utrudnia skuteczniejszy nacisk na stronę rządzącą, ale także ogranicza wypracowanie jakiegokolwiek konsensusu. Do większych słabości dialogu wokół osób niepełnosprawnych należą również: niewystarczający przepływ informacji między różnymi uczestnikami dialogu, brak czytelnej dla uczestników i obserwatorów dialogu wizji i inicjatywy po stronie rządzącej, brak przywództwa w moderowaniu procesu negocjacji – bowiem żadna ze stron nie ma legitymacji w oczach pozostałych, by nadawać ton i kieru-

nek działań i debaty wokół nich, co jest po części skutkiem wyżej wymienionych problemów. Do ograniczeń należy także zaliczyć brak harmonizacji prac podzespołów oraz jawności przebiegu i ustaleń, czemu mogłoby służyć choćby protokołowanie spotkań, a także zaproszenie przedstawicieli strony społecznej do współprzewodnictwa poszczególnych zespołów, co postulował podczas jednego z posiedzeń dr Paweł Kubicki.

Wybrane dylematy. Jeśli chodzi o meritum, dialog ten zawiera w sobie szereg dylematów w kwestiach opieki nad niepełnosprawnymi (ze względu na ograniczoną objętość artykułu pominę pozostałe aspekty systemu wsparcia, np. związane z edukacją, zatrudnieniem czy leczeniem). Po pierwsze, jak zbudować system uniwersalny, który obejmowałby szerokie spektrum życiowych sytuacji i wyborów rodzin z osobami niepełnosprawnymi? Sytuacje te są na tyle zróżnicowane, że wąski wachlarz instrumentów nie jest ich w stanie objąć. Same świadczenia opiekuńcze przynajmniej w obecnym ich zakresie podmiotowym nie rozwiązują, a nawet nie dotyczą problemów wielu rodzin z osobą niepełnosprawną pod opieką. Służyć temu mógłby zestaw regulacji i instrumentów ułatwiających godzenie pracy z opieką oraz pobieranie świadczeń z aktywnością zawodową. Wydaje się, że akurat w tym zakresie w dialog mogliby się także włączyć partnerzy społeczni działający w stosunkach pracy.

Po drugie, znalezienie w miarę powszechne akceptowalnego kryterium różnicowania uprawnień do świadczeń i ich wysokości. Wydaje się, że obecne kryterium różnicowania – wiek, w którym powstała niepełnosprawność oraz okres, w którym to miało miejsce – słabo broni się z punktu widzenia sprawiedliwości społecznej. Obecny stan prawny prowadzi bowiem do sytuacji, że opiekunowie osób w zbliżonym wieku, podobnej sytuacji socjalnej i rodzinnej oraz identycznym rodzaju niepełnosprawności mogą kwalifikować się do zupełnie osobnych świadczeń, co różnicuje ich sytuację

społeczną. Wprowadzenie kryteriów socjalnych, np. dochodowych, wydaje się być potencjalnie bardziej sprawiedliwe, ale też narzędziem tym, sądząc po doświadczeniu tzw. wykluczonych opiekunów, należy posługiwać się ostrożnie, np. ustalając kryterium na znacznie wyższym poziomie, zapewniając elastyczność jego stosowania czy też wprowadzenie kryterium, które nie tyle różnicowałoby uprawnionych od nieuprawnionych, ile tych, którzy potrzebują i dostaną więcej od tych, którym będzie można dać nieco mniejsze wsparcie finansowe. Innym możliwym kryterium jest stopień niesamodzielności i skala potrzeb opiekuńczych, choć także tu konieczna jest duża rozważa, by pomiar skali był adekwatny do potrzeb i uwzględniał specyfikę różnych form niesamodzielności (w tym tę dotyczącą osoby chore psychicznie i niepełnosprawne intelektualnie).

Dylemat kryterium różnicowania wydaje się szczególnie trudny i pewnie niemożliwy jest w tym względzie pełen konsensus. Jednak warto mieć tego świadomość, tym bardziej, że to właśnie ta kwestia leżała u podstaw brzemiennego w skutkach podziału na opiekunów dzieci i osób dorosłych, nie wspominając o szeregu pomniejszych podziałów w łonie strony społecznej. Miejmy nadzieję, że uda się na dalszym etapie prac wypracować rozwiązanie, które dawałoby się uzasadnić jako sprawiedliwe oraz niepozostawiające żadnej z rodzin bez adekwatnego wsparcia. ■

¹ R. Bakalarczyk, *Okrągły stół w cieniu protestów*, [w:] „Ubezpieczenie społeczne. Teoria i praktyka”, dwumiesięcznik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, nr 3/2014.

Nowa wizja dialogu społecznego według pracodawców zakłada powstanie Rady Dialogu Społecznego w miejsce istniejącej Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych. Nazwa nowego ciała miałaby być symbolicznym gestem poszukiwania kompromisu ze stroną pracowniczą, a jego zadania wzmocnieniem głosu najważniejszego gremium społecznego w Polsce zajmującego się stosunkami pracy

Zbigniew Żurek

Propozycje strony pracodawców nowych reguł dialogu społecznego

Ponad rok temu, w końcu czerwca 2013 r., pracownicze organizacje związkowe zawiesiły swój udział w pracach Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, co pogłębiło kryzys dialogu społecznego w Polsce. Nikt chyba wtedy nie myślał, że stan swoistej prowizorki będzie trwał aż kilkanaście miesięcy. I nikt chyba dziś nie wie, jak długo jeszcze potrwa. Natomiast jedno jest pewne – „dialogu bez dialogu prowadzić się nie da!”. Najwyższy czas na zmiany. Potrzeba do nich dobrej woli wszystkich stron – pracowników, pracodawców i strony rządowej.

W ciągu ostatnich kilkunastu miesięcy podejmowano szereg prób przełamania powstałego impasu. Odbyto szereg spotkań o różnym charakterze i w różnych gremiach. Nie czas i miejsce omawiać je wszystkie, wspomnijmy jedynie wybrane ostatnie działania. Szereg spotkań roboczych poprzedziło spotkanie szefów organizacji pracowniczych i pracodawców – członków Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-

-Gospodarczych, które odbyło się 18 marca 2014 r. Podczas niego ustalono, że obie strony, pracodawcy i związkowcy, przedstawią swoje wizje nowych zasad prowadzenia dialogu społecznego w Polsce. Przyjęto także, że koordynatorem najbliższych działań będzie prezes Związku Pracodawców Business Centre Club Marek Goliszewski.

Obie strony, związkowcy i pracodawcy, podjęli prace nad opisaniem swoich reguł. Tak jak założono wcześniej, wyniki tych prac skonfrontowane ze sobą miałyby stworzyć szansę wypracowania wspólnego stanowiska strony społecznej. W drugim etapie stanowisko to mogłoby być podstawą rozmów strony społecznej z trzecim partnerem polskiego dialogu społecznego – stroną rządową. Ewentualne wspólne trójstronne uzgodnienia mogłyby być podstawą do stworzenia i przyjęcia nowych wspólnych zasad, w oparciu o które podjęto by działania legislacyjne.

21 maja 2014 r. strona pracodawców przekazała stronie związkowej swoją wizję nowych zasad dialogu społecznego. Ujęto ją w formie „Propozycji założeń do ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i Wojewódzkich Radach Dialogu Społecznego”, która ma zastąpić dotychczasową Ustawę o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego.

Nazwa nowego ciała jest nieprzypadkowa. Powstała ona w środowisku związkowym, a jej użycie w propozycji pracodawców można potraktować jako symboliczny gest poszukiwania kompromisu, akceptacji, gdzie tylko można, postulatów strony pracowniczej.

Rozdział pierwszy omawianego dokumentu przedstawia cele, zadania i kompetencje przyszłej Rady Dialogu Społecznego.

Wzmocnienie głosu społecznego. Podstawowym celem Rady Dialogu Społecznego jest, cytując projekt: „tworzenie warunków do rozwoju społeczno-gospodarczego i wzrostu dobrobytu dzięki zwiększeniu międzynarodowej konkurencyjności polskiej gospodarki i spójności społecznej” (ta spójność społeczna to dążenie do zapewnienia możliwie wysokiego poziomu życia możliwie szerokim rzeszom społeczeństwa) oraz osiągnięcie i zachowanie pokoju społecznego. Do podstawowych narzędzi osiągnięcia powyższego celu należy aktywne uczestnictwo w procesie formułowania i wdrażania polityk społeczno-gospodarczych oraz prowadzenie regularnych konsultacji pomiędzy członkami Rady Dialogu Społecznego.

Określając kompetencje Rady, należy podkreślić, że ma być ona ciałem autonomicznym, konsultacyjnym i opiniodawczym. Nie powinna naruszać kompetencji władczych organów państwa, których prawem (i obowiązkiem!) jest podejmowanie ostatecznych decyzji. Jednocześnie Rada ma prawo żądać od władz wysłuchania jej postulatów i uzyskania na nie odpowiedzi. W szczególności gdyby te postulaty nie zostały uwzględnione – szczegółowego uzasadnienia, dlaczego tak się stało. Należy podkreślić, że zgodnie z zapisami omawianych założeń do ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, procedowanie rządowych projektów aktów prawnych z pominięciem konsultacji społecznych stanowiłoby podstawę do ich zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego (Rada Dialogu Społecznego byłaby wyposażona w prawo składania takich skarg, rozszerzonych

przedmiotowo w stosunku do tych, które mają dziś partnerzy społeczni – członkowie Trójstronnej Komisji). Niezależnie od powyższego, zdaniem organizacji pracodawców, należy Radzie Dialogu Społecznego przyznać także prawo inicjatywy ustawodawczej bezpośredniej lub pośredniej.

Są to postulaty ze wszech miar słuszne. Gdyby zostały wprowadzone w życie, wzmocniłyby głos najważniejszego gremium społecznego w Polsce, zajmującego się stosunkami pracy, jakim jest dziś Trójstronna Komisja, a jakim ma być jej następczyni – Rada Dialogu Społecznego.

Organizacja Rady Dialogu Społecznego.

Rozdział drugi Propozycji poświęcony jest składowi, organizacji oraz strukturze Rady Dialogu Społecznego, którą tworzą analogicznie do dzisiejszej Trójstronnej Komisji reprezentatywne organizacje pracowników, reprezentatywne organizacje pracodawców oraz strona rządowa.

Co ważne (i byłaby to częściowa zmiana w stosunku do obowiązującego dziś prawa), członkowie przyszłej Rady Dialogu Społecznego powoływani i odwoływani byłiby bezpośrednio przez właściwe organa gremiów, które mają w Radzie reprezentować. Przedstawicieli strony rządowej, jak dotychczas, powoływałby i odwoływałby premier, natomiast przedstawicieli strony społecznej (pracowniczej i pracodawców) – właściwe organa statutowe reprezentatywnych organizacji pracowników i pracodawców.

Należy jednocześnie podkreślić, że zdaniem pracodawców ewentualne zmiany kryteriów reprezentatywności organizacji pracodawców i pracobiorców winny zostać określone w oparciu o inicjatywy stron, których te ewentualne zmiany miałyby dotyczyć.

Jednocześnie strony miałyby prawo zapraszać do udziału w pracach Rady Dialogu Społecznego z głosem doradczym odpowiednio:

- strona rządowa – przedstawicieli administracji rządowej i samorządowej, instytucji

państwowych oraz przedstawicieli organizacji społecznych i zawodowych;

- strona pracodawców i strona pracowników
- przedstawicieli innych organizacji pracodawców i pracowników niespełniających kryteriów reprezentatywności oraz przedstawicieli organizacji społecznych i zawodowych.

Analogicznie Rada jako całość mogłaby zapraszać z głosem doradczym przedstawicieli wybranych i zainteresowanych organizacji oraz instytucji, których zadania publiczne związane są z zagadnieniami poszczególnych działań Rady.

Tematyka spraw, którymi ma się zajmować Rada Dialogu Społecznego, oprócz zadań wynikających bezpośrednio z ustawy, w przeważającej mierze jest następstwem inicjatyw jej członków – tak każdej ze stron, jak i poszczególnych reprezentatywnych organizacji. Dotyczy to szczególnie wszystkich spraw, tak społecznych jak gospodarczych, od rozwiązania których zależy zachowanie pokoju społecznego.

Rada Dialogu Społecznego jako całość, poszczególne jej strony lub dowolne gremia składające się z jej członków mogą według swojego wyboru zajmować stanowiska w każdej sprawie dotyczącej polityki społecznej lub gospodarczej. Mogą także wzywać inne gremia lub strony Rady Dialogu Społecznego, aby zajęły stanowisko w danej kwestii. Mogą również zawierać między sobą dowolne porozumienia.

Rada Dialogu Społecznego z zasady winna zajmować się problemami ogólnokrajowymi. Problemy lokalne, jeśli to tylko możliwe, winny być rozwiązywane na szczeblu lokalnym (więcej na ten temat w dalszej części tekstu, gdzie mowa o Wojewódzkich Radach Dialogu Społecznego). Dlatego też problemy o zasięgu lokalnym Rada ma prawo przekazać do rozwiązania właściwej Wojewódzkiej Radzie Dialogu Społecznego.

Szerzej o zadaniach Rady. Jak wspomniano już wyżej, do ustawowych zadań Rady należy konsultowanie szeregu rządowych projektów

ustaw, z ustawą budżetową na czele. Wyniki tych konsultacji mogą być przedstawiane trojako: jako konsensualna uchwała Rady Dialogu Społecznego, jako stanowiska poszczególnych stron lub jako stanowiska poszczególnych organizacji.

Reprezentatywność poszczególnych organizacji pracowników i organizacji pracodawców bada Sąd Okręgowy w Warszawie, który wydaje w tej sprawie orzeczenie w trybie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym. W obecnym stanie prawnym sądowa weryfikacja reprezentatywności odbywa się raz na cztery lata.

W skład struktury Rady Dialogu Społecznego wchodzi: Zgromadzenie Ogólne, Prezydium, Zespoły Problemowe (stałe i doraźne), Komitety Stron (rządowy, pracowniczy i pracodawców), Komitet Ekspertów, Biuro Rady Dialogu wraz z Sekretariatami.

Najwyższym gremium Rady Dialogu Społecznego jest jej Zgromadzenie Ogólne, które stanowią wszyscy reprezentanci organizacji wchodzących w skład Rady oraz przedstawiciele strony rządowej. Zgromadzenie Ogólne podczas posiedzeń plenarnych może przyjmować uchwały pod warunkiem jednomyślności w głosowaniu, w którym uczestniczą przedstawiciele wszystkich trzech stron. Alternatywnie, wobec braku konsensusu, swoje stanowiska mogą prezentować strony lub poszczególne organizacje.

Zgromadzenie Ogólne Rady Dialogu Społecznego zwoływane jest zgodnie z bieżącymi potrzebami, lecz nie rzadziej niż raz na kwartał. Ma ono prawo przekazywania spraw wchodzących w zakres jego kompetencji do podjęcia przez Prezydium Rady Dialogu Społecznego. Zgromadzenie Ogólne jest zwoływane przez przewodniczącego Prezydium Rady Dialogu na wniosek co najmniej dwóch organizacji – członków Rady lub na wniosek strony rządowej albo z inicjatywy własnej. Do podstawowych zadań Zgromadzenia należą, obok przyjmowania programów i harmonogramów prac, plenarne dyskusje i głosowania nad stanowiskami, opiniami, zaleceniami czy

inicjatywami legislacyjnymi Rady Dialogu Społecznego.

Prezydium Rady Dialogu Społecznego kieruje bieżącymi sprawami Rady. W jego skład wchodzi:

- przewodniczący (będący jednocześnie przewodniczącym Rady Dialogu Społecznego)
 - osoba ciesząca się autorytetem i zaufaniem publicznym, niezależna od stron Rady Dialogu Społecznego i mianowana przez Prezydenta RP na okres czterech lat po zasięgnięciu opinii stron dialogu;
- wiceprzewodniczący (przedstawiciele poszczególnych organizacji – członków Rady oraz strony rządowej);
- sekretarze Prezydium (z głosem doradczym).

Prezydium Rady Dialogu przygotowuje programy działania i harmonogramy prac oraz porządek posiedzeń Zgromadzenia Ogólnego. Zajmuje się także bieżącymi sprawami techniczno-organizacyjnymi oraz przekazanymi przez inne gremia Rady Dialogu Społecznego lub poszczególne organizacje.

Podstawowym zadaniem stałych i doraźnych Zespołów Problemowych jest opracowywanie merytoryczne zagadnień będących przedmiotem prac Rady Dialogu Społecznego. Wyniki tych opracowań stanowią wskazówkę do podejmowania „decyzji interesów” w Komitetach.

Zespoły składają się z przedstawicieli strony rządowej, wszystkich organizacji wchodzących w skład Rady oraz ekspertów. Istnieją dwie koncepcje dotyczące przewodniczącego każdego z Zespołów Problemowych – wewnętrzna i zewnętrzna (społeczna i zawodowa), pierwsza: przewodniczącego wybierają ze swojego grona w głosowaniu tajnym członkowie zespołu i druga: przewodniczący wybierany jest i rozliczany przez Prezydium, zatrudniony za wynagrodzeniem, jest specjalistą.

Komitety stron są płaszczyzną tworzenia „politycznych” kompromisów, by, uwzględniając merytoryczne przesłanki wypracowane w Zespołach Problemowych i uzupełnio-

ne o stanowiska Komitetu Ekspertów, uzgadniać wspólne stanowiska do zaakceptowania przez wszystkich. W skład Komitetów Stron wchodzi reprezentanci poszczególnych stron Rady Dialogu Społecznego.

- Komitet Rządowy tworzą osoby powołane przez Prezesa Rady Ministrów. Przewodniczącym Komitetu Rządowego jest wiceprzewodniczący Rady z ramienia strony rządowej.
- Każda z organizacji pracowniczych ma w Komitecie Pracowniczym po trzech swoich przedstawicieli, w tym wiceprzewodniczącego i sekretarza Prezydium. Funkcja przewodniczącego Komitetu pełniona jest rotacyjnie przez przedstawicieli poszczególnych organizacji.
- Każda z organizacji pracodawców ma w Komitecie Pracodawców po trzech swoich przedstawicieli, w tym wiceprzewodniczącego i sekretarza Prezydium. Funkcja przewodniczącego Komitetu pełniona jest rotacyjnie przez przedstawicieli poszczególnych organizacji.

Obsługę techniczno-organizacyjną Komitetów prowadzą ich własne Sekretariaty. Stanowiska stron wypracowane w Komitetach prezentowane są podczas posiedzeń Prezydium oraz Zgromadzenia Ogólnego, a także mogą być przedstawiane publicznie.

Komitet Ekspertów, w odróżnieniu od omówionych wyżej „politycznych” Komitetów przedstawiających interesy poszczególnych stron dialogu społecznego, z założenia jest ciałem nie tyle „politycznym”, co merytorycznym, doradczym, uzupełniającym i wspierającym merytoryczne działania Zespołów Problemowych. W jego skład wchodzi eksperci – autorytety w zakresie dziedzin będących w kompetencjach Rady Dialogu Społecznego, powoływani i odwoływani konsensualnie przez Prezydium Rady.

Biuro Rady Dialogu, w skład którego wchodzi poszczególne sekretariaty, zajmuje się bieżącą obsługą biurową i logistyczną działań prowadzonych przez wszystkie gremia

Rady Dialogu Społecznego. Pracami Biura kieruje jego dyrektor, powoływany i odwoływany przez Prezydium Rady Dialogu Społecznego.

Rada Dialogu Społecznego posiada swój własny budżet, którego środki pochodzą z Funduszu Pracy. Budżet opracowywany jest corocznie na zlecenie prezydium przez Biuro Rady i zatwierdzany przez jej Zgromadzenie Ogólne. W analogicznym trybie powstaje i jest w miarę potrzeb nowelizowany Regulamin Rady, określający szczegółowe zasady i tryb pracy wszystkich jej gremiów oraz prawa i obowiązki jej członków związane z udziałem w pracach Rady.

Stanowiska i uchwały Rady Dialogu Społecznego uchwalane są co do zasady konsensualnie. By mogły mieć moc wiążącą, muszą uzyskać poparcie wszystkich podmiotów uczestniczących w danym głosowaniu, w którym biorą udział przedstawiciele wszystkich stron. Jednocześnie wyniki głosowania każdej z organizacji podawane są do wiadomości publicznej. Przyjęte przez Radę dokumenty, o których mowa wyżej, przekazywane są odpowiednim organom władzy państwowej lub samorządowej. Adresaci mają 30 dni na ustosunkowanie się do postulatów Rady – przyjęcie ich, przyjęcie częściowe lub odrzucenie. W tym czasie organ władzy informuje Radę o swojej decyzji. Jeśli postulat Rady nie został uwzględniony w całości, odpowiedź organu władzy winna zawierać szczegółowe uzasadnienie swojej decyzji.

Odpowiednie organa władzy kierują do Rady Dialogu Społecznego w trybie konsultacji założenia i projekty aktów prawnych oraz inne dokumenty, w tym dokumenty Unii Europejskiej. Czas konsultowania tych dokumentów przez gremium winien być nie krótszy niż 30 dni.

Raz do roku Rada Dialogu Społecznego przygotowuje sprawozdanie ze swoich prac oraz raport o stanie dialogu społecznego w Polsce i wnioski z niego płynące, a także plan pracy na rok następny. Do sprawozdania i ra-

portu wspólnego mogą być dołączone zdania odrębne poszczególnych stron i/lub organizacji. Tak powstały dokument przedstawiany jest Prezydentowi oraz Sejmowi RP.

Zmiany w strukturach lokalnych dialogu. Rozdział trzeci omawianych założeń poświęcony jest strukturom lokalnym – Wojewódzkim Radom Dialogu Społecznego. Wojewódzkie Rady powinny być ciałami autonomicznymi. Powoływane byłyby przez marszałka województwa na wspólny wniosek reprezentatywnych organizacji pracodawców oraz pracowników.

Skład Wojewódzkich Rad Dialogu Społecznego tworzyliby reprezentanci: marszałka województwa – jako strona samorządowa, organizacji pracowników – jako strona pracowników, organizacji pracodawców – jako strona pracodawców oraz wojewody – jako strona rządowa.

Należy zastanowić się także nad regułami włączenia w prace Wojewódzkich Rad Dialogu Społecznego lokalnych wiodących organizacji, nawet wtedy, gdy nie wchodzą one w skład struktur ogólnopolskich organizacji reprezentatywnych. Analogicznie należy także rozważyć prawną możliwość powoływania odpowiednio do powstających inicjatyw powiatowych, a nawet gminnych Rad Dialogu.

Ciałem koordynującym działania Wojewódzkiej Rady Dialogu ma być jego Prezydium, w skład którego wchodzi obok przewodniczącego wiceprzewodniczący – reprezentanci stron i organizacji będących członkami Rady. Przewodniczący wybierany jest przez członków Rady w głosowaniu tajnym, przy czym kadencja Rady oraz jej gremiów trwa dwa lata.

Posiedzenia Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego zwołuje przewodniczący Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego z inicjatywy własnej lub na wniosek co najmniej dwóch wiceprzewodniczących. Funkcjonowanie Wojewódzkich Rad Dialogu Społecznego finansowane jest z Funduszu Pracy, a obsługę

biurową zapewnia Biuro Wojewódzkich Rad Dialogu Społecznego.

Zasadniczym zadaniem Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego jest dążenie do osiągnięcia i zachowania pokoju społecznego na terenie jej działania. Gremium zajmuje się sprawami wynikającymi z zadań związków zawodowych lub organizacji pracodawców, które leżą w kompetencji administracji rządowej i samorządowej terenu danego województwa. Rozpatruje także sprawy przekazane przez Radę Dialogu Społecznego, uczestniczy w rozwiązywaniu konfliktów z terenu województwa, opiniuje projekty strategii rozwoju województwa.

Podsumowaniem zaprezentowanych wyżej działań jest przyjęcie przez Radę opinii dotyczącej danej sprawy (gdy w Radzie istnieje co do tej sprawy jednomyślność) lub (wobec braku jednomyślności) wyrażenie przez poszczególne strony (organizacje) stanowisk odrębnych. Opinie i stanowiska przekazywane są zainteresowanym, w tym marszałkowi, wojewodzie oraz Radzie Dialogu Społecznego.

Rozważane jest przyznanie Radzie inicjatywy ustawodawczej w ogólnoobywatelskim zakresie. Postuluje się także ustanowienie obowiązku organizowania przez organy władzy wysłuchań publicznych w sprawach najbardziej istotnych dla poziomu życia obywateli lub rozwoju danego regionu. Wysłuchania te byłyby szczególnie ważne w przypadku odmowy realizacji postulatów złożonych przez stronę społeczną Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego.

Nowa jakość, świeża wizja. Tak w największym skrócie wyglądają zasadnicze tezy wizji dialogu społecznego w Polsce, przedstawionej przez środowisko reprezentacyjnych organizacji pracodawców. Jest to oczywiście materiał wstępny, wyjściowy do kontynuowania dyskusji ze środowiskiem reprezentatywnych organizacji związkowych.

Na czym polega jego „nowa jakość”? Nie ogranicza się ona, co oczywiste, jedynie do zmiany nazwy, która ma jednak swoje znaczenie i to nie tylko symboliczne. Zmiana nazwy

podkreślać ma nową filozofię prowadzenia dialogu społecznego w Polsce. Rada Dialogu Społecznego w odróżnieniu od swojej poprzedniczki – Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych nie wyróżnia bowiem żadnej ze stron. Każda, przy uwzględnieniu jej specyfiki, ma takie same prawa i obowiązki.

Przykładowo dotychczasowy przewodniczący Komisji, którym zgodnie z zapisem dziś obowiązującej ustawy „z definicji” jest przedstawiciel strony rządowej, w Radzie Dialogu Społecznego ma być zastąpiony osobą niezależną, nominowaną przez Prezydenta. Analogicznie przewodniczącemu Komisji Wojewódzkiej, którym dziś jest wojewoda, zastąpić ma osoba wybierana przez członków Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego. Powołania i odwołania członków Rady Dialogu Społecznego dokonywać mają bezpośrednio organizacje delegujące.

Strona społeczna, nie kwestionując prawa obowiązku rządu do decyzji ostatecznej, miałaby ustawowe prawo żądania wysłuchania w sprawie swoich postulatów. W przypadku odmowy przyjęcia postulatów społecznych rząd miałby obowiązek szczegółowego uzasadnienia tej odmowy pod rygorem zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego.

Struktura Rady Dialogu Społecznego zawierająca nowe elementy, takie jak Komitety Stron czy Komitet Ekspertów, ukazuje rozdział dyskusji na forum Rady na merytoryczną (Zespoły) oraz „polityczną” (Komitety). Rada w stosunku do dzisiejszej Trójstronnej Komisji, ma być więc bardziej niezależna. Poza pokazanymi wyżej aspektami tej niezależności są też inne, takie jak: prawo inicjatywy ustawodawczej czy rozszerzone prawo skargi do Trybunału Konstytucyjnego, a także własne Biuro Rady zajmujące się jej techniczno-biurową obsługą czy też bardziej niezależny sposób finansowania działalności (z Funduszu Pracy).

W ostatnich dniach strona pracodawców otrzymała wyjściowe stanowisko strony związkowej. Należy mieć nadzieję, że na bazie obu dokumentów możliwie szybko powstanie wspólne stanowisko strony społecznej. ■

Połączenie sił to początek, pozostanie razem to postęp, wspólna praca to sukces
(Henry Ford)

Anna Grabowska

Związki zawodowe proponują zmiany w dialogu społecznym

26 czerwca 2013 r. związki zawodowe zawiesiły swój udział w pracach Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, w jej zespołach problemowych, a także w Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego. Argumentowały to brakiem zaufania do pozostałych partnerów, a przede wszystkim lekceważeniem stanowisk związkowych przez stronę rządową. Podkreślały, że dotychczasowa formuła dialogu, a także formuła samej instytucji Trójstronnej Komisji wyczerpały się i wymagają jak najszybszej zmiany. Po nieco ponad roku od tamtego wydarzenia związkowe propozycje zmian trafiły do pracodawców. Teraz nadzieja na przywrócenie konstytucyjnej wartości, jaką przecież jest dialog społeczny, spoczywa już wspólnie w rękach realizatorów prawdziwego dialogu autonomicznego – centrali związkowych i organizacji pracodawców.

W maju 2014 r. pracodawcy przekazali liderom trzech reprezentatywnych centrali związkowych swoje propozycje, zaś w lipcu 2014 r.

związki przesłały swoje pracodawcom. W międzyczasie przedstawiciele strony rządowej, ustami ministra pracy Władysława Kosiniaka-Kamysza oraz wiceministra Jacka Męciny, deklarowali możliwość włączenia się strony rządowej w prace partnerów społecznych, wtedy gdy oni sami wystąpią z taką inicjatywą.

Materiały do wspólnych prac. Na koniec lipca 2014 r. na ręce prezesa Business Centre Club Marka Goliszewskiego, z upoważnienia udzielonego przez Piotra Dudę – przewodniczącego NSZZ „Solidarność” oraz Tadeusza Chwałkę – przewodniczącego Forum Związków Zawodowych, przewodniczący Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych Jan Guz, przekazał organizacjom pracodawców wspólne propozycje trzech reprezentatywnych centrali związkowych w przedmiocie założeń nowej formuły dialogu społecznego w Polsce.

W piśmie przewodnim znalazła się też propozycja, by załączone pomysły rozwiązań dotyczących dialogu społecznego i jego instytucji wraz z założeniami przedstawionymi przez organizacje pracodawców w maju 2014 r. stanowiły materiał roboczy do dalszych wspólnych prac prowadzonych przez wyznaczonych ekspertów.

Zasady funkcjonowania Rady Dialogu Społecznego. Zgodnie z propozycją związkową miejsce Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych ma zająć Rada Dialogu

Społecznego (RDS), która stanowi forum dialogu społecznego mającego na celu zapewnienie pokoju społecznego poprzez godzenie interesów pracowników, pracodawców oraz dobra publicznego.

Dialog w RDS powinien być prowadzony na równych prawach, z poszanowaniem każdej ze stron. Do RDS przekazywane byłyby: strategie, założenia oraz projekty rządowe, poselskie, senackie i obywatelskie, dokumenty konsultacyjne UE, a w szczególności: białe księgi, zielone księgi i komunikaty oraz dokumenty wynikające z wdrażania semestru europejskiego, a także projekty aktów prawnych oraz strategie przedstawione przez organizacje członkowskie.

Dialog w tej instytucji ma mieć charakter trójsronny, zaś fakultatywny dialog dwustronny odbywałby się na wniosek jednej z organizacji partnerów społecnych wchodzących w skład RDS. Dialog dwustronny kończyłby się podpisaniem porozumienia albo protokołu rozbieżności, przy czym zasada ta dotyczyłaby również dialogu trójsronnego.

Porozumienie przyjęte w dialogu dwustronnym jest składane do marszałka Sejmu, który kieruje porozumieniem, w celu podjęcia stosownych działań legislacyjnych, do właściwej komisji sejmowej (analogiczne rozwiązanie do porozumienia w dialogu trójsronnym). Komisja sejmowa w przypadku odmowy nadania dalszego biegu w kwestii porozumienia uzasadnia swoją decyzję. Protokół rozbieżności w dialogu dwustronnym jest przedmiotem rozmów w dialogu trójsronnym. Raz na dwa lata RDS opracowuje plan swoich działań.

Władze Rady i podział na zespoły. Propozycje związkowe przewidują, że Sekretarze RDS oraz przewodniczący Zespołów Problemowych (branżowych) mogą uczestniczyć w posiedzeniach Komitetu Stałego Rady Ministrów w charakterze obserwatorów. Zakładają też, że członkowie Rady powinni być powoływani na okres 4-letniej kadencji przez marszałka Sejmu lub Prezydenta RP. To roz-

wiązanie ma charakter wariantowy, do ustalenia. Generalnie chodzi w nim o to, by uniezależnić Radę od rządu, którego rolę związki zawodowe w dotychczasowym dialogu odbierają negatywnie. W skład RDS według związków miałyby wchodzić określona liczba przedstawicieli z każdej organizacji partnerów społecnych. Pojawiają się tu liczby od 4 do 7 osób.

Kadencja Przewodniczącego RDS miałyby trwać rok, a jego funkcja byłaby sprawowana rotacyjnie, naprzemiennie. Byłby on wybierany spośród reprezentatywnych organizacji pracodawców i związków zawodowych. Strona, która wskazałaby pierwszego przewodniczącego RDS, zostałaby wybrana w drodze losowania. Wybór przewodniczącego RDS – przewidują propozycje związkowe – następuje w drodze porozumienia zawartego między wszystkimi organizacjami wchodzącymi w skład tej strony. Zakłada się jednak, że w przypadku braku porozumienia można rozważyć losowanie spośród przewodniczących organizacji.

Kolejne zaproponowane przez związki rozwiązanie stanowi, że RDS posiada Prezydium składające się z szefów organizacji partnerów społecnych. Do zadań przewodniczącego Rady w szczególności należy: zwoływanie Prezydium RDS, reprezentowanie RDS w kontaktach z Sejmem, Senatem, Prezydentem i rządem, w imieniu RDS kieruje wnioskami i zapytania do Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego.

W ramach RDS tworzone są Zespoły Problemowe oraz Zespoły Branżowe. Ich przewodniczący pełnią funkcję rotacyjnie (naprzemiennie – raz przedstawiciel związków zawodowych, raz przedstawiciel organizacji pracodawców) przez okres dwóch lat. Stałymi Zespołami RDS są zespoły: dialogu społecznego, prawa pracy i układów zbiorowych, polityki gospodarczej i rynku pracy, ubezpieczeń społecnych, budżetu, finansów, świadczeń socjalnych, funduszy strukturalnych UE, ds. Unii Europejskiej, ds. MOP i Rady Europy. Możliwe byłoby także powołanie in-

nych zespołów albo rezygnacja z niektórych wskazanych w propozycji zmian.

Finanse, uzgadnianie i koordynacja działań.

Związki zawodowe chcą, by RDS dysponowała własnym budżetem określonym corocznie w ustawie budżetowej, a także własnym nowo powołanym sekretariatem. Budżet RDS składałby się z procentowo określonych części – do indywidualnego wykorzystania przez każdą z organizacji na Biuro Rzecznika Dialogu Społecznego (o ile takie stanowisko by powstało, o czym poniżej), na zewnętrzne zaplecze eksperckie, na obsługę techniczną RDS i ewentualnie inne ustalone w toku dalszych prac pozycje.

Koordynacją dialogu społecznego w poszczególnych organizacjach zajmowałby się Sekretariat RDS, składający się z przedstawicieli poszczególnych organizacji członkowskich wchodzących w skład RDS, byłoby to sekretarze RDS – po jednym z każdej organizacji. Do zadań sekretarzy należałoby w szczególności prowadzenie bieżącej współpracy z Rzecznikiem Dialogu Społecznego, w przypadku uzgodnienia zasadności powołania takiego stanowiska.

Do obszarów bezwzględnie uzgadniania między partnerami społecznymi wchodzącymi w skład RDS powinny, według propozycji związkowych, należeć następujące kwestie:

- zakres informacji żądanych przez pracodawców od kandydatów do pracy i już zatrudnionych, powszechna ochrona przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem umowy o pracę, kary porządkowe, czas pracy, urlopy na żądanie, ochrona wynagrodzenia;
- zasady równego traktowania;
- zbiorowe prawo pracy;
- ustawa o związkach zawodowych;

- ustawa o organizacjach pracodawców;
- ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych;
- ustawa o tzw. zwolnieniach grupowych.

Związki proponują zachowanie dotychczasowej zasady dwutorowości opiniowania projektów aktów prawnych. Opiniowanie w ramach RDS byłoby niezależne od opiniowania aktów prawnych w trybie art. 19 ustawy o związkach zawodowych lub art. 16 ustawy o organizacjach pracodawców.

Porozumienia dotyczące w szczególności płacy minimalnej, norm z zakresu bezpie-

czeństwa i higieny pracy zawierane w dialogu dwustronnym miałyby stanowić źródło prawa pracy w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy.

Inna z istotnych związkowych propozycji dotyczy przyznania RDS prawa do składania do Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego wniosków o stwierdzenie zgodności aktu prawnego z Konstytucją RP oraz o interpretację przepisów prawa. Każdy taki wniosek musiałby złożyć co najmniej jedna organizacja wchodząca w skład RDS. Jak podkreślają

związki, stojąc na straży dobrej praktyki legislacyjnej oraz monitorując funkcjonowanie ustaw, każdego roku RDS powinna dokonywać okresowej oceny funkcjonowania ustaw.

Rzecznik dialogu i popularyzacja prac Rady.

W związkowych propozycjach pojawiła się również propozycja powołania Rzecznika Dialogu Społecznego, który byłby powoływany przez Sejm za zgodą Senatu na wniosek marszałka Sejmu albo grupy 35 posłów. Jednakże same związki podkreślają, że należy jeszcze rozważyć zasadność istnienia tego stanowiska. Padają bowiem zastrzeżenia

Zgodnie z propozycją związkową miejsce Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych ma zająć Rada Dialogu Społecznego (RDS), która stanowi forum dialogu społecznego mającego na celu zapewnienie pokoju społecznego poprzez godzenie interesów pracowników, pracodawców oraz dobra publicznego.

co do nadania rzecznikowi zbyt wysokiej rangi, przypisania mu zbyt istotnych kompetencji. Wiele zależy zatem od dookreślenia, kto i na jakich zasadach miałby taką funkcję sprawować. Niemniej, znalazła się ona w związkowych propozycjach jako temat do dalszych dyskusji.

Wynika z nich, że Rzecznik Dialogu Społecznego (lub gdyby go nie powołano przewodniczący RDS) każdego roku przekazywałby na ręce marszałka Sejmu sprawozdanie o stanie dialogu społecznego w Polsce, zaś Sejm na posiedzeniu plenarnym informację tę przyjmowałby lub odrzucał.

Sprawozdanie opierałoby się na pracach RDS oraz opiniach wynikających z art. 19 ustawy o związkach zawodowych, jak i art. 16 ustawy o organizacjach pracodawców oraz odpowiedziach podmiotów przekazywanych do informacji Rzecznikowi Dialogu Społecznego.

Do zadań Rzecznika Dialogu Społecznego należałyby w szczególności: mediacja w sporach pomiędzy partnerami społecznymi, budowa zaplecza eksperckiego, dbanie o rozwój dialogu społecznego i jego wizerunek.

Co do popularyzacji RDS, to miałyby według propozycji związków zawodowych być ona realizowana przez utworzoną do tego celu stronę internetową Rady Dialogu Społecznego, prowadzoną w ramach Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”. W ramach tej strony publikowane byłyby m.in. bieżące informacje z przebiegu prac w dialogu oraz materiały przekazywane przez poszczególne organizacje wchodzące w skład RDS. Dopełnieniem popularyzacji działań partnerów społecznych w ramach RDS byłby także kwartalnik „Dialog”.

Związki chciałyby również, by w każdym ministerstwie za dialog społeczny odpowiedzialny był powołany do tego celu sekretarz lub podsekretarz stanu na bieżąco koordynujący prace resortu z RDS oraz poszczególnymi partnerami społecznymi.

Wojewódzkie Rady Dialogu Społecznego. Propozycje przekazane przez związki zawodowe pracodawcom dotyczą także zmian w działaniach dotychczasowych Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego. Zostałyby one zastąpione przez Wojewódzkie Rady Dialogu Społecznego (WKDS), których członkowie byłiby powoływani przez marszałka Województwa na okres 4 lat.

Kadencja przewodniczącego WRDS miałyby trwać rok i byłaby to funkcja rotacyjna, naprzemienna spośród reprezentatywnych organizacji pracodawców i związków zawodowych. Strona, która wskazałaby pierwszego przewodniczącego WRDS, zostałaby wybrana w drodze losowania. Wybór przewodniczącego następowałby w drodze porozumienia zawartego między wszystkimi organizacjami wchodzącymi w skład tej strony. Podobnie jak w przypadku RDS, także i tu związki zakładają, że w sytuacji braku porozumienia można rozważyć losowanie spośród przewodniczących organizacji.

Wojewódzkie Rady Dialogu Społecznego powinny według propozycji związkowych posiadać kompetencje do zawierania porozumień w sprawach społeczno-gospodarczych danego województwa oraz podejmowania uchwał w tym zakresie.

Do właściwości Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego należałoby:

- wyrażanie opinii w sprawach objętych zakresem zadań związków zawodowych lub organizacji pracodawców będących w kompetencji administracji rządowej i samorządowej z terenu województwa;
- prowadzenie dialogu społecznego w sprawach wynagrodzeń i świadczeń społecznych oraz w innych sprawach społecznych lub gospodarczych, a także realizacja zadań określonych w odrębnych ustawach;
- rozpatrywanie spraw społecznych lub gospodarczych powodujących konflikty między pracodawcami i pracownikami, jeżeli uzna te sprawy za istotne dla zachowania spokoju społecznego;

- wyrażanie opinii lub podejmowanie uchwał o konieczności wyznaczenia osoby z misją dobrej woli, którą będzie osoba z listy mediatorów, o której mowa w przepisach o rozwiązywaniu sporów zbiorowych;
- dotychczasowe uprawnienia wymienione m.in. w art. 17a, 17b i 17c z obecnej ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych.

Związki wskazały również na zasadę generalizacji układów na poziomie krajowym i wojewódzkim, co wymagałoby modyfikacji obecnego art. 241¹⁸ k.p. Uprawnienia przewidziane w tym przepisie powinny, w opinii związków zawodowych, przysługiwać odpowiednio przewodniczącemu RDS lub przewodniczącym WRDS. Dodatkowo, Wojewódzkie Rady Dialogu Społecznego co roku przekazują sprawozdanie ze swej działalności Rzecznikowi Dialogu Społecznego (lub Przewodniczącemu RDS, o ile instytucja rzecznika nie zostałaby przyjęta).

Inne ustawy i kontrola nad funduszami. Wśród propozycji przedłożonych przez związki zawodowe znalazły się też zmiany do indywidualnego trybu opiniowania projektów aktów prawnych przewidziane w ustawach o związkach zawodowych oraz o organizacjach pracodawców. Chodzi o prawo do obligatoryjnego opiniowania przez partnerów społecznych wchodzących w skład RDS w szczególności: strategii, założeń oraz projektów rządowych, poselskich, senackich i obywatelskich, dokumentów konsultacyjnych UE, w szczególności białych ksiąg, zielonych ksiąg i komunikatów oraz dokumentów wynikających z wdrażania semestru europejskiego. Poszczególne organizacje miałyby jednocześnie zachować prawo do rezygnacji z opiniowania. Co szczególnie ważne, brak skierowania jednego z ww. dokumentów do zaopiniowania (lub brak merytorycznej odpowiedzi) skutkowałby bezwzględną sankcją nieważności danego aktu prawnego. Rozstrzygnięcie w tym zakresie, w oparciu o nowy tryb postępowania, należało-

by do Trybunału Konstytucyjnego, który zajmowałby się sprawą na wniosek co najmniej jednej organizacji wchodzącej w skład RDS.

Inna związkowa propozycja wskazana do uzgodnienia to kwestia przywrócenia kontroli partnerów społecznych nad Funduszem Pracy oraz nad Funduszem Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

Przedstawiając związkowe propozycje zmian w dialogu społecznym w momencie gdy wspólne rozmowy przedstawicieli związków zawodowych i pracodawców dopiero się zaczynają, warto podkreślić, że zmiany instytucji i reguł prawnych rządzących rozmowami stron wiele znaczą. Nie zastąpią one jednak w pełni kultury prowadzenia rozmów, dobrej woli dochodzenia do porozumienia, chęci ustępstw w imię interesów większych niż partykularne zyski, niż przeświadczenie o własnej wygranej. Bo w dialogu społecznym wygranych czy przegranych być nie może. Mogą być tylko pełnoprawni partnerzy patrzący na realizację własnych celów przez pryzmat dobra – tak ekonomicznego, jak i społecznego.

O dobre, klarowne instytucje z pewnością warto zabiegać, bo te stare zostały opracowane przed ponad 20 laty. Jednak od razu już w trakcie ich tworzenia trzeba pracować nad poziomem dyskusji, nad kulturą dialogu, której już więcej zabraknąć nie może. ■

Wymogiem awansu Polski w światowej lidze gospodarczej i uniknięcia pułapki niskich dochodów jest stworzenie warunków dla rozwoju przedsiębiorstw, które mogłyby z sukcesem konkurować na globalnych rynkach. Dużą w tym rolę państwa, które powinno im w tym wyścigu zapewnić odpowiedni ład instytucjonalny

Grzegorz Baczewski

Warunki awansu polskich przedsiębiorstw do światowej ligi gospodarczej¹

W czerwcu 2013 r. został opublikowany raport pt. „Konkurencyjna Polska. Jak awansować w światowej lidze gospodarczej?”. Opracowanie² stanowiło próbę zdefiniowania strukturalnych słabości polskiej gospodarki oraz wskazania obszarów wymagających zmian, abyśmy mogli szybciej nadrobić zapóźnienia rozwojowe oraz skuteczniej konkurować w warunkach globalnej gospodarki. U podstaw raportu leżało założenie, że stopniowo wyczerpuje się dotychczasowa formuła rozwoju polskiej gospodarki oparta na imitacji, wytwarzaniu relatywnie prostych produktów po niskim koszcie. Ponadto założono, że w globalnej gospodarce rynkowej konkurują nie tylko firmy, ale także państwa.

W czerwcu 2014 r. została zaprezentowana II część raportu, która zawiera szczegółowe rekomendacje i stanowi swego rodzaju plan działania na rzecz podniesienia konkurencyjności polskiej gospodarki. Rekomendacje dotyczą działań w ośmiu obszarach systemu społecz-

no-gospodarczego i powinny być realizowane równolegle. Celem artykułu jest syntetyczne omówienie głównych kierunków tych rekomendacji dla poszczególnych obszarów.

Lepsze warunki dla przedsiębiorczości i nowa polityka przemysłowa. Zmiany otoczenia regulacyjnego przedsiębiorstw mają wynikać z całościowego, systemowego spojrzenia na prawo gospodarcze, którego centrum ma być ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Jej klauzule generalne powinny wyznaczać kierunek rozwiązań legislacyjnych i interpretacji przepisów. Ta zasadnicza ustawa powinna mieć charakter kodeksowy i nie może podlegać częstym i pospiesznym nowelizacjom.

Dodatkowo, warto w jednym akcie prawnym uporządkować i określić całość procesu stanowienia prawa, tak aby zapewnić wysoką jakość regulacji. Służyć temu miałyby stworzenie niezależnej Rady Nadzoru nad Regulacjami, na wzór tych istniejących np. w Niemczech, Holandii, Czechach, która oceniałaby proponowane regulacje/nowelizacje m.in. pod kątem barier administracyjnych, kosztów raportowania, wypełniania formularzy, prowadzenia statystyk itp. W procesie stanowienia prawa powinien być wprowadzony obowiązek przygotowywania profesjonalnej oceny skutków regulacji oraz oceny *ex-ante* kosztów i korzyści netto z regulacji, a także monitoringu *ex-post* realizowanego przez autonomiczne względem legislatury gremia eksperckie.

Kluczowe znaczenie dla przedsiębiorczości ma stabilność, prostota i jednoznaczność przepisów prawa podatkowego oraz chroniona sądownie pewność obrotu gospodarczego, co zapewnia m.in. szybkie rozstrzygnięcie spraw gospodarczych i administracyjnych. Postępu w tych dwóch dziedzinach nie da się uzyskać bez zmiany systemu podatkowego, zarówno regulacji podatkowych, jak i zasadniczej reformy służb skarbowych oraz reformy sądownictwa. Nadal uciążliwy dla przedsiębiorców jest nadmiar sprawozdawczości i kontroli – dotyczy to liczby, zakresu działania instytucji kontrolnych, a także nakładania się kontroli na siebie. Potrzebne jest ujednolicenie interpretacji przepisów, tak aby nie różniły się one w zależności od regionu, instytucji publicznych i nie zmieniały się w czasie, jeśli nie zmieniło się prawo. Zdecydowanie korzystną zmianą instytucjonalną prowadzącą do poprawy warunków i klimatu dla przedsiębiorczości byłoby przejście do oferowania wszystkich procedur i płatności administracyjnych online, w tym także umożliwienie przekazywania tą drogą sprawozdań.

Proinnowacyjna i cyfrowa reorientacja gospodarki. Rola państwa w zakresie innowacyjności ma być wyraźnie pomocnicza i obejmować tworzenie sprzyjających warunków prawnych dla prowadzenia badań w jednostkach badawczych i rozliczania wydatków na badania i rozwój (B+R) w firmach oraz deregulację krępujących innowacje przepisów na uczelniach. Żeby uczelnie rzeczywiście prowadziły w szerokim zakresie badania stosowane i potrafiły komercjalizować ich wyniki, potrzebna jest zmiana reguł ich finansowania, tak aby znacząco zwiększył się udział finansowania związanego z prowadzeniem badań, w tym badań stosowanych i wdrożeniowych finansowanych ze środków prywatnych. Studenci mają zdobywać wiedzę, ale także ją tworzyć poprzez nastawienie kształcenia uniwersyteckiego na przedsiębiorczość, pracę projektową w zespołach, rozwiązywanie problemów z udziałem praktyków oraz na prace badawczo-rozwojowe. Dla pobudzenia innowacyjności konieczne są nowe uregulowania w zakresie praw własności intelektualnej. Chodzi o rozwiązania, któ-

re będą wytwarzać bodźce do inwestowania w kapitał intelektualny, ale jednocześnie sprzyjać jego dyfuzji i zapobiegać monopolizowaniu. Mowa tu zarówno o bodźcach dla organizacji (np. uczelni), jak i twórców (np. badaczy i naukowców).

Fundamentem społecznej innowacyjności jest edukacja. Formując taki model edukacji, który wyzwala indywidualną kreatywność na wszystkich poziomach systemu kształcenia oraz pobudza współdziałanie kreatywnych jednostek, państwo najpewniej przyczynia się do innowacyjności gospodarki. Do tego konieczne jest zdecydowane postawienie na edukację medialną, edukację kulturową i edukację obywatelską. Potrzebni są znakomici nauczyciele już od przedszkola. Nieodzowna jest dobra polityka rekrutacji do zawodu nauczyciela, podniesienie poziomu ich kształcenia i systemu wynagradzania, który przyciągnie do tego zawodu najlepszych. Wzorem dla nas może być w tym względzie Finlandia.

Potrzebne jest stymulowanie takich form współpracy, jak klastry, stowarzyszenia, sieci współpracy, specjalne strefy ekonomiczne czy obszary metropolitalne. Innowacje są właśnie generowane w takich skupiskach – poprzez większą dostępność zasobów, większą mobilność czynnika ludzkiego, różnorodność interakcji, a dzięki temu wyższy poziom wzajemnego zaufania i partnerstwo.

Proinnowacyjna reorientacja gospodarki wiąże się często ze znaczącymi inwestycjami, które potrzebują sprzyjających ram regulacyjnych, np. na potrzeby budowy nowoczesnych sieci telekomunikacyjnych. Aby wspierać dalsze inwestycje w tym sektorze, konieczne jest zdefiniowanie nowego, jednolitego i spójnego podejścia do konkurencji, który pozwoli podmiotom lokalnym rozwijać się oraz osiągać skalę potrzebną skutecznej konkurencji z graczami globalnymi. Potrzebne są ponadto zrównoważone rozwiązania dotyczące ochrony danych bazujące na zaufaniu – zarówno w celu zabezpieczania prywatności obywateli, jak i pozwalające na ekonomiczne wykorzystanie ich potencjału.

Rozwinięte gospodarki krajów będących liderami w rozwoju zaawansowanych technolo-

gii wprowadzają rozwiązania podatkowe chroniące gospodarkę przed niekontrolowanym eksportem głównego składnika majątkowego technologicznych start-upów – własności intelektualnej. Tego typu regulacje prawne stymulują międzynarodowe korporacje do rozwijania produkcji na terenie kraju, w którym innowacja została stworzona.

Należy również rozwijać inicjatywy – nie tylko publiczne, ale także prywatne – na rzecz wykorzystywania cyfrowych narzędzi zarówno dla osób fizycznych, jak i firm, zwłaszcza z sektora MSP. Firmy powinny być informowane i edukowane w zakresie rozwiązań cyfrowych zwiększających konkurencyjność i możliwości otwarcia na nowe rynki, co da im szansę na rozwój.

Strukturalna przebudowa rynku pracy i rozwój zasobów ludzkich. W polityce rynku pracy coraz wyraźniej zarysowuje się potrzeba odejścia od działań koniunkturalnych w kierunku działań strukturalnych, wspierających podnoszenie poziomu kapitału ludzkiego, zdolności kreatywnych i przedsiębiorczych oraz produktywnego samozatrudnienia. W tym kontekście warto rozważyć ustanowienie nowego kompleksowego kodeksowego ustawodawstwa pracy, a nie tylko dokonywanie częstokorych i czasowych jego korekt.

Proces strukturalnej przebudowy rynku pracy musi wspomóc edukacja i szkolnictwo wyższe. Sedno tkwi w kształceniu młodych ludzi pod kątem umiejętności i możliwości dokonywania wyboru – tj. „szukam pracodawcy, czy sam zostaję swoim pracodawcą i tworzę sobie miejsce pracy”. Ta druga opcja musi zyskiwać znaczenie, a jej rozpowszechnienie zależy także od odpowiednich rozwiązań i bodźców finansowych, w tym dotyczących konstrukcji i wysokości składki ubezpieczenia społecznego w pierwszym okresie samozatrudnienia.

Aby zwiększyć stopę zatrudnienia ogółem, czyli pomnożyć efektywne wykorzystanie zasobów siły roboczej, trzeba przede wszystkim podwyższyć zatrudnienie kobiet oraz osób z niskim poziomem wykształcenia. Do szczególnych zagadnień wymagających nowych rozwiązań lub modyfikacji należą m.in. kwestie ograniczenia kosztów pracy z tytułu zwolnień

i przywilejów chorobowych oraz klina podatkowego, zwłaszcza w przypadku osób o niskich kwalifikacjach i niskim wynagrodzeniu.

Zwiększeniu efektywności rynku pracy będzie sprzyjała polityka stwarzająca bodźce do powrotu Polaków z emigracji oraz polityka kontrolowanej i selektywnie adresowanej imigracji. Polska w perspektywie do 2060 r. powinna przyjąć kilka milionów imigrantów, głównie z bliskich nam kulturowo wschodnich krajów. Zacząć trzeba od przyciągania do naszych uczelni studentów zagranicznych, przyznając automatycznie karty pobytu absolwentom i tworząc przejrzystą perspektywę uzyskania polskiego obywatelstwa.

Znaczący wzrost poziomu oszczędności krajowych.

Znacząco wyższa stopa oszczędności krajowych jest w polskiej gospodarce potrzebna po to, aby finansować inwestycje prywatne, zwłaszcza ukierunkowane na wzrost eksportu w sektorach o wysokiej wartości dodanej. Generalnie w naszym systemie finansowym bardziej trzeba dążyć do zwiększenia finansowania (kredytowania) wytwórczości niż konsumpcji. Kluczową kwestią jest skłonienie do oszczędzania gospodarstwa domowe. Wymaga to wdrożenia systemu systematycznego oszczędzania zawierającego zarówno mechanizmy przymusowe, jak i dobrowolne. Pierwsze powinny być wprowadzane drogą ubezpieczeń (ten segment jest słabo rozwinięty), a drugie jako produkty systematycznego oszczędzania, np. na edukację dodatkową, ochronę zdrowia, własny wkład mieszkaniowy. System ten zadziała w przypadku dostarczenia zachęty finansowej, np. podatkowej lub kredytowej (zgromadzone środki upoważniają do uzyskania kredytu preferencyjnego ubezpieczonego albo współfinansowanego ze środków publicznych).

Problem skłonności do oszczędzania firm występuje tylko w przypadku nieefektywnego systemu finansowego, kiedy nie można oszacować ryzyka i nim zarządzać, co powoduje awersję do ryzyka i wykluczenie z usług finansowych całej grupy przedsiębiorstw (głównie małych). Rozwiązaniem jest efektywnie funkcjonujący sektor pośrednictwa finansowego. Istotna jest polityka pieniężna – stabilnych niskich stóp, wiarygodnych w oczach biznesu.

Wydłużenie okresu oszczędzania jest konieczne dla zapewnienia stabilnych źródeł finansowania długoterminowych inwestycji. Długoterminowe finansowanie wymaga ograniczenia marży za ryzyko płynności i ryzyko kredytowe. Rozwiązanie tych problemów pozwoli na względnie niski koszt długoterminowego finansowania. Marża za płynność może zostać ograniczona przez animację wtórnego obrotu certyfikatami długoterminowych depozytów. Trzeba określić standardy takich certyfikatów i podmiotu odpowiedzialnego (ang. market maker). Wprowadzenie instytucjonalnych zabezpieczeń, np. listu zastawnego lub ubezpieczenia przez instytucję publiczną, ograniczy poziom ryzyka kredytowego.

Umiędzynarodowienie przedsiębiorstw krajowych i promocja eksportu. System promocji eksportu powinien wspomagać firmy w lokowaniu się na dynamicznych rynkach geograficznych i towarowych z ofertą o dużej zawartości krajowej wartości dodanej. Do tego potrzebne jest powołanie jednej kompetentnej merytorycznie instytucji odpowiedzialnej za promocję eksportu i wsparcie krajowych przedsiębiorców inwestujących za granicą.

Niezbędne jest zapewnienie strategicznego bezpieczeństwa polskim inwestorom, m.in. za sprawą zdecydowanej ekonomizacji polskiej polityki zagranicznej i służb dyplomatycznych. Dyplomacja ma służyć podmiotom gospodarczym – udostępniać im analizy ekonomiczne dotyczące państw potencjalnych inwestycji lub transakcji, udzielać porad prawnych i gospodarczych, ułatwiać wchodzenie na rynki zewnętrzne, zabiegać o interesy polskich firm w dialogu politycznym. Reorientacja kierunków polityki zagranicznej powinna uwzględniać aspekt korzyści ekonomicznych i biznesowych. Polska polityka eksportowa powinna proaktywnie promować swoje interesy w polityce handlowej Unii Europejskiej.

Tylko mała część polskiego eksportu korzysta z ochrony ubezpieczeniowej. W tej sytuacji pożądane jest dalsze wzmocnienie możliwości działania Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych, w tym m.in. poprzez nowelizację ustawy z 1994 r. i dostosowanie jej do nowych realiów, uporządkowanie zakresu

dostępnych ubezpieczeń i definicji „polskości” produktu oraz wzmocnienie gwarancyjnej funkcji Skarbu Państwa.

Dbałość o markę kraju z oczywistych względów powinna leżeć głównie po stronie instytucji publicznych. Jednak wysiłki te warto realizować we współpracy i w uzgodnieniu z sektorem prywatnym. Ważna jest koordynacja i zachowanie wysokiej spójności różnych działań promocyjnych, co nawet przy mniejszych środkach przyniesie zauważalne efekty.

Nowoczesna administracja, sprawne państwo. Dla dalszego rozwoju Polski fundamentalne znaczenie ma unowocześnienie administracji i nastawienie jej na realizację zadań. Potrzebne są priorytety przekładające się na mierzalne zadania oraz przełom w zakresie organizacyjnego przywództwa i oddolna gotowość do poziomej współpracy resortów. Zadania powinny być rozliczane, ale też odpowiednio premiowane. Ustawę o służbie cywilnej trzeba zmienić tak, aby dawała narzędzia do unowocześniania państwa, a nie tworzyła swoisty drugi Kodeks pracy ze szczególną ochroną dla urzędników.

Istotą skutecznych działań administracyjnych jest przejrzysta polityka publiczna. Poszczególne polityki powinny być prowadzone poprzez połączenie wiedzy analitycznej (ang. evidence based policy), wyobraźni strategicznej i artykulacji potrzeb społecznych (ważny głos z konsultacji społecznych), a także realnej oceny możliwości wdrożenia danych rozwiązań pod kątem zasobów, ale i pozyskania akceptacji społecznej. Państwo i administracja powinny działać na zasadzie modelu responsywnego, co może sprzyjać budowaniu partycypacyjnej relacji między państwem a obywatelami.

W omawianym obszarze najważniejsze zmiany powinny dotyczyć: usprawnienia systemu egzekucji prawa, przeprowadzenia całościowej modernizacji administracji rządowej, przeprowadzenia trzeciego etapu reformy samorządowej, powołania państwowego centrum studiów strategicznych odpowiedzialnego za projektowanie strategii rozwoju kraju oraz innych potrzebnych do programowania rozwoju opracowań strategicznych.

Partnerstwo rozwojowe i zmiana formuły dialogu społecznego. Dialog partnerów gospodarczych jest niezbędnym mechanizmem w procesie nieustannego uczenia się, kojarzenia interesów, łagodzenia konfliktów i rozwiązywania problemów. Warunkuje on powodzenie jakiegokolwiek programu polityki strukturalnej. Nie będziemy zatem mogli sprostać wyzwaniom rozwojowym bez zasadniczego przeformułowania dialogu społecznego.

Potrzebne jest przejście od dialogu korporatystycznego do dialogu otwartego i zorientowanego na kwestie strategiczne oraz rozwój, w szczególności na problem konkurencyjności gospodarki. Należy pilnie wypracować nową formułę prowadzenia dialogu społecznego na poziomie krajowym, która powinna być uzupełniona o powołanie Krajowej Rady ds. Konkurencyjności Gospodarki kierowanej przez premiera i skupiającej przedstawicieli środowisk biznesowych, organizacji pracowniczych i konsumenckich oraz ekspertów.

Nowa strategia integracji europejskiej i prorozwojowe wykorzystanie środków unijnych.

Nie można obecnie precyzyjnie przewidzieć, jak rozwinie się sytuacja w strefie euro, w Unii Europejskiej oraz na świecie. Niemniej przyjmując postawę bierną i czekając na rozwój wydarzeń, skazujemy się na bycie przedmiotem oddziaływania innych. Powinniśmy dokonać wyboru strategicznych kierunków polskiej polityki zagranicznej i aktywnie włączyć się w proces formowania nowej UE, w tym przyjąć strategię przystąpienia do strefy euro, określając takie w niej usytuowanie, które przyniesie nam możliwie najpewniejsze korzyści gospodarcze i polityczne oraz utrzymanie konkurencyjności polskiej gospodarki. Wymaga to m.in. dążenia do rewizji polityki klimatycznej UE, tak aby lepiej równoważyła interesy państw członkowskich o odmiennej strukturze bilansu energetycznego, wypracowania rzeczywistego połączenia polityki przemysłowej, energetycznej i klimatycznej. Ważne jest też wypracowanie umowy Transatlantyckiego Partnerstwa w Dziedzinie Handlu i Inwestycji sprzyjającej rozwojowi polskiego przemysłu i energetyki.

Fundusze unijne są ważnym dodatkowym źródłem inwestycji. Jednak ich wykorzystanie nie powinno być celem samym w sobie. Należy absorpcję środków unijnych podporządkować kształtowaniu konkurencyjności gospodarki, określając kryteria wyodrębnienia działań (i projektów), które powinny zostać objęte unijną interwencją, preferując instrumenty zwrotne, dopuszczając wyższy od przeciętnego poziom ryzyka projektów B+R+I oraz powierzając zarządzanie środkami unijnymi podmiotom, które posiadają (zweryfikowaną) zdolność instytucjonalną do realizacji tych zadań. Konieczna jest także głęboka nowelizacja ustawy o zamówieniach publicznych zwłaszcza w odniesieniu do sfery nauki i badań rozwojowych.

Zakończenie. Polska potrzebuje przemysłowych, uporządkowanych i zdecydowanych działań na rzecz podnoszenia potencjału, zdolności i pozycji konkurencyjnej gospodarki. Celem otoczenia instytucjonalnego gospodarki powinno być z jednej strony tworzenie bodźców dla przedsiębiorczości (tworzenia nowych firm), a z drugiej – stymulowanie ich wzrostu. Bo w końcu dopiero duże przedsiębiorstwa osiągają odpowiednią masę krytyczną zasobów pozwalającą im na globalną konkurencję. Oznacza to potrzebę przejścia od zasady „pozwołmy firmom rosnać” do polityki opartej na regule „pomóżmy firmom rosnać”. Pierwszym krokiem byłoby powołanie Rady ds. Konkurencyjności Gospodarki z premierem na czele, która przyjąłaby zestaw rekomendacji z raportu jako wstępną agendę swoich działań. ■

¹ Artykuł stanowi omówienie raportu *Konkurencyjna Polska. Jak awansować w światowej lidze gospodarczej? Część II: Rekomendacje*, M. Boni, T. Geodecki, J. Hausner, A. Majchrowska, K. Marczewski, M. Piątkowski, M. Starczewska-Krzysztożek, G. Tchorek, J. Tomkiewicz, M. A. Weresa, Kraków 2014. W związku z koniecznością skrócenia treści zawartych w raporcie artykuł opracowano poprzez wybór i redakcję jego fragmentów. Zapoznanie z całością rekomendacji wymaga sięgnięcia bezpośrednio do raportu.

² *Konkurencyjna Polska. Jak awansować w światowej lidze gospodarczej?*, T. Geodecki, J. Hausner (red.), A. Majchrowska, K. Marczewski, M. Piątkowski, G. Tchorek, J. Tomkiewicz, M. Weresa, Kraków 2013.

Europejskie związki zawodowe nie tylko czujnym okiem obserwują postępy nad stworzeniem transatlantyckiej strefy wolnego handlu, ale też prowadzą własne konsultacje z organizacjami pracowniczymi po drugiej stronie oceanu. Nic dziwnego – przyszłe uzgodnienia będą miały ogromny wpływ na regulacje prawne i gospodarcze Unii Europejskiej, a tym samym jej państw członkowskich

Sławomir Adamczyk

Związki zawodowe wobec Partnerstwa Transatlantyckiego

Od ponad roku między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi trwają rozmowy nad stworzeniem ogromnej strefy wolnego handlu na półkuli północnej. Choć na świecie istnieje wiele dwustronnych porozumień o wolnym handlu (*free trade agreements FTA*), to negocjacje te są wyjątkowe. W przeciwieństwie do innych przypadków rozmowy prowadzą dwie niemal równorzędne potęgi gospodarcze, każda z nich przywiązana do własnych standardów prawnych i gospodarczych. USA i Unia Europejska generują wspólnie prawie połowę światowego PKB oraz 1/3 globalnego handlu. Transatlantyckie Partnerstwo Handlowo-Inwestycyjne (*Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP*), jeżeli dojdzie do jego uzgodnienia, stanie się punktem odniesienia dla innych krajów, włączając w to także kreowane na nową superpotęgę Chiny.

Decydenci unijni są pełni optymizmu. Komisja Europejska zamówiła raport, z którego wynika, że pełne wdrożenie TTIP w skali roku da unijnej gospodarce prawie 120 mld euro, a amerykańskiej 95 mld euro dodatkowych korzyści¹. Eksperti z Centre for Economic Policy Research wyliczyli nawet, że przeciętna czteroosobowa unijna rodzina odczuje to poprzez dodatkowe 545 euro rozporządzalnego dochodu rocznie. Do idei porozumienia entuzjastycznie nastawione jest środowisko europejskiego biznesu, prąc do jak najszybszego jego zawarcia i nęcąc perspektywą 1,3 mln nowych miejsc pracy w UE².

Sprawa nie jest jednak prosta. Krytycy wywodzący się przede wszystkim z proekologicznych i konsumenckich organizacji pozarządowych wskazują, że za tym intensywnym lobbingiem stoją przede wszystkim ponadnarodowe korporacje, które mają być głównymi beneficjentami porozumienia. Może to się odbyć kosztem podważania wypracowanych przez lata unijnych standardów w dziedzinie ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywnościowego i zdrowotnego, wolności słowa oraz suwerennego prawa państw do prowadzenia polityki publicznej w interesie obywateli. Niniejszy artykuł odnosi się do reakcji europejskich związków zawodowych, które czujnym okiem obserwują rozwój wypadków,

a także prowadzą własne konsultacje z organizacjami pracowniczymi po drugiej stronie oceanu.

Ambitne oczekiwania. USA i Unia Europejska są historycznymi liderami wszelkich działań na rzecz ustanowienia międzynarodowych zasad dla globalnego handlu i inwestycji. Trudno się więc dziwić, że wobec trwającego od kilkunastu lat impasu w wielostronnych negocjacjach prowadzonych w ramach Światowej Organizacji Handlu oba te podmioty, szukając innych ścieżek, skupiły się na rozwiązaniach bilateralnych. W miarę podpisywania przez nie umów o wolnym handlu z kolejnymi partnerami oczywiste stało się, że brak wzajemnej dwustronnej umowy nie pomaga im, lecz wręcz przeszkadza na rynkach trzecich.

Wydaje się, że bezpośrednim stymulatorem podjęcia rozmów nad TTIP był kryzys ekonomiczny, który najpierw w 2008 r. zaatakował USA, a później Europę, przepoczwarzając się tam w trudny do szybkiego przezwyciężenia kryzys zadłużeniowy. Obie strony uznały, że w realiach niskiego wzrostu szansa uzyskania nawet niewielkiego impulsu pobudzającego obie gospodarki warta jest zachodu³. Nie bez znaczenia była także motywacja polityczna. Zauważalne zapatrzenie administracji Obamy na obszar Azji i Pacyfiku spowodowało, że zainicjowanie negocjacji TTIP zostało uznane jako szansa na wzmocnienie i pogłębienie relacji politycznych między USA i UE. I ostatni argument, o którym nie wspomina się zbyt głośno – przy osiągnięciu konsensusu w kwestiach wykraczających poza klasyczną „handlową” zawartość tego typu porozumień USA i UE mogłyby wywierać realny wpływ na światową gospodarkę w tych obszarach⁴.

Z tego, co z unijnego mandatu negocjacyjnego ujawniła Komisja Europejska – ambicje są spore. Zakres negocjacji podzielony jest na trzy komponenty: dostęp do rynku, zagadnienia regulacyjne i ograniczenia pozataryfowe oraz wspólne wyzwania i możliwości w zakre-

sie światowego handlu. Pierwszy komponent obejmuje takie kwestie, jak: eliminacja taryf celnych, osiągnięcie najwyższego poziomu liberalizacji w świadczeniu usług i inwestycjach, a także znacząca poprawa w dostępie do rynku zamówień publicznych. W drugim komponentcie chodzi przede wszystkim o innowacyjne podejście do ograniczania wpływu barier pozataryfowych na handel i inwestycje oraz likwidację niepotrzebnych kosztów wynikających z istniejących regulacji. Trzeci komponent to m.in. kwestia prawa własności intelektualnej i wspólne działania dotyczące zrównoważonego rozwoju i wyzwań o charakterze globalnym.

Co z prawami pracowniczymi? Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (EKZZ) już wczesną wiosną 2013 r. zwróciła uwagę, że proponowane negocjacje będą miały olbrzymie konsekwencje dla pracowników po obu stronach Atlantyku⁵. Z tego też względu konieczne jest stosowanie przez obie strony zasady „złotego środka” zapewniającej, że porozumienie przyczyni się do poprawy warunków pracy i życia oraz zabezpieczającej przed wykorzystaniem go do obniżania istniejących standardów lub naruszania regulacyjnych uprawnień władz publicznych.

W czym związkowcy widzą największe problemy? Po pierwsze, chodzi o prawa pracownicze. Podejście USA do uregulowania norm pracy w oparciu o prawo międzynarodowe różni się zasadniczo od podejścia państw członkowskich UE. Choć USA są członkiem Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP), nie ratyfikowały jednak zdecydowanej większości jej dorobku prawnego, w tym tak kluczowych dla skutecznej obrony praw pracowniczych konwencji dotyczących wolności zrzeszania się (nr 87) czy prawa do rokowań zbiorowych (nr 98). Wynika to ze specyficznej dla tego kraju niechęci do przyjmowania na siebie zobowiązań prawnomiędzynarodowych⁶. Należy jednakże przyznać, że klauzule socjalne (dotyczące norm pracy)

pojawiają się we wszystkich podpisywanych przez USA dwustronnych umowach handlowych⁷, a od 2007 r. istnieje ustawowy wymóg włączania przepisów prawa pracy do nowych umów⁸.

W przypadku TTIP gra idzie jednak o znacznie wyższą stawkę. Partnerstwo Transatlantyczne w swoich zamierzeniach wykracza poza zwykłą umowę handlową i jego wdrażanie może doprowadzić do daleko posuniętej swobody działania biznesu na całym ogromnym obszarze. Dlatego europejskie i amerykańskie związki zawodowe solidarnie wzywają do prawnego ujednolicenia podstawowych norm pracy, a więc m.in. do ratyfikowania przez USA wspomnianych wyżej konwencji⁹. Te żądania mają swoją podstawę. Europejski model społeczny – aczkolwiek będący od końca XX w. pod silną presją globalizacyjną – zakłada akceptację związków zawodowych jako elementu społeczeństwa obywatelskiego. Natomiast w wielu stanach USA działalność organizacji związkowych jest celowo ograniczana poprzez wprowadzanie tzw. regulacji o prawie do pracy (*right-to-work-laws*) wywodzących się wprost z antyzwiązkowej ustawy Tafta-Hartleya z 1947 r.¹⁰.

Kolejnym postulatem związkowym są uprawnienia pracowników do informowania i konsultowania. Europejskie związki zawodowe stawiają sprawę jasno – skoro rozwój korporacji ponadnarodowych operujących po obu stronach Atlantyku ulegnie przyspieszeniu w wyniku stworzenia wspólnego obszaru wolnego handlu, to musi powstać także wspólna podstawa dla standardów socjalnych. Oznacza to stworzenie jednolitego systemu pracowniczych uprawnień partycypacyjnych. Choć postulat ten będzie z całą pewnością odrzucany przez stronę amerykańską, warto zwrócić uwagę, że chodzi w nim m.in. o zniesienie dyskryminacji amerykańskich pracowników korporacji ponadnarodowych. W ponad 160 korporacjach wywodzących się z USA i operujących na obszarze UE istnieją ponadnarodowe ciała przedstawicielskie pra-

cowników (europejskie rady zakładowe). ale z udziału w nich wyłączeni są pracownicy filii amerykańskich.

Przeciwko nadmiernej liberalizacji. Obszarów budzących niepokój związków zawodowych jest wiele. Należy do nich przykładowo ewentualność niekontrolowanej liberalizacji usług, a więc możliwości transgranicznego przemieszczania pracowników w celu wykonywania pracy w kraju przyjmującym, w oparciu o zasadę „mode 4”, zapisaną w układzie GATS¹¹. Trudno się tym obawom dziwić, jeżeli weźmie się pod uwagę, że Unia wciąż nie potrafi poradzić sobie z zagadnieniem „własnych” pracowników delegowanych. Nieufność budzi też kwestia usług finansowych jako oddzielnego punktu negocjacji.

Kolejnym wrażliwym elementem negocjacji, na który wskazują związki zawodowe, stanowi dostęp do zamówień publicznych. Jest to temat, który w samej UE powoduje wiele kontrowersji, gdyż dotyka delikatnej kwestii suwerenności decyzji władz publicznych (w szczególności lokalnych) w odniesieniu do zapewnienia zrównoważonego ekonomicznie i społecznie rozwoju lokalnych społeczności. W przypadku tzw. usług powszechnego dostępu (dostawa mediów, ochrona zdrowia, edukacja itd.), związki wprost żądają wyłączenia ich z zakresu negocjacji, uważając, że usług tych nie można traktować w kategoriach wyłączanie ekonomicznych.

Szczególnie kontrowersyjnym zagadnieniem, które w jednym szeregu łączy w oporze związki zawodowe, organizacje pozarządowe, ale także niektóre z państw członkowskich, jest próba zawarcia w przyszłej umowie specjalnej procedury rozwiązywania sporów między inwestorami a państwem (*Investor-to-State Dispute Settlement, ISDS*). Jej wprowadzenie dawałoby możliwość omijania (by-passing) przez korporacje ponadnarodowe krajowych systemów sądowniczych i pozywania państw przed międzynarodowe trybunały arbitrażowe w przypadku domniemanych strat spo-

wodowanych np. zmianą polityki państwa¹². Europejskie związki zawodowe uważają to za zagrożenie dla suwerenności państw i ich zdolności do obrony szeroko pojętego interesu publicznego. Pod presją zaniepokojonej opinii publicznej, komisarz UE ds. handlu Karel van den Gucht przeprowadził w tej sprawie konsultacje publiczne w pierwszej połowie 2014 r. Nie obejmowały one jednak ewentualności całkowitej rezygnacji z ISDS, lecz tylko reformę tego mechanizmu. Choć oficjalne rezultaty znane będą pod koniec roku, wiadomo już, że napłynęła rekordowa ilość odpowiedzi (ok. 150 tys.)¹³. Wszystko wskazuje, iż w przeważającej większości krytycznych wobec ISDS.

Sytuacji wokół TTIP z pewnością nie poprawia fakt pełnej tajności prowadzonych negocjacji, co w praktyce uniemożliwia demokratyczną kontrolę nad przyjmowanymi ustaleniami. Parlamentowi Europejskiemu i państwom członkowskim zostanie przedstawiona do akceptacji dopiero finalna wersja porozumienia, bez możliwości wprowadzania jakichkolwiek poprawek. Oznacza to, że najprawdopodobniej w końcowej fazie będziemy mieli do czynienia z powtórką horroru zafundowanego obywatelom UE przy próbie ratyfikacji negocjowanego w najgłębszej tajemnicy wielostronnego porozumienia ACTA¹⁴.

Partnerstwa Transatlantyckiego nie należy traktować jako czegoś w rodzaju puszki Pandory. Porozumienie to może być w wielu aspektach pożyteczne i stanowi niewątpliwie szansę dla demokratycznych krajów Zachodu powrotu do gry, jeżeli chodzi o wskazywanie wzorców rozwojowych globalnej gospodarki. Należy jednak mieć na względzie, że świat, w jakim obecnie żyjemy, nie jest już światem konsensusu z Bretton Woods czy deklaracji filadelfijskiej MOP. Jest to świat brutalnej gry sił rynkowych, dla których ludzka praca jest przede wszystkim elementem budowania konkurencyjności gospodarczej. Nie można zapisać prostej równości między interesem ponadnarodowego biznesu i zwykłego pracownika, dlatego wskazane jest zachowanie

obywatelskiej czujności dotyczącej tego, co jest negocjowane w naszym imieniu i dla naszego – potencjalnego – dobra. ■

¹ *Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment. An Economic Assessment. Final Project Report*, March 2013, Centre for Economic Policy Research, London, dostęp na: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150737.pdf (30.06.2014).

² BusinessEurope, dostęp na: <http://www.besnesseurope.eu/Content/Default.asp#QA02> (01.07.2014).

³ T. Josling, C. Crombez, *The Political Economy of Transatlantic Free Trade*, referat wygłoszony na seminarium European Center of Stanford University 7 marca 2013, dostęp na: http://iis-db.stanford.edu/pubs/24330/Transatlantic_Free_Trade_130717-3.pdf (27.06.2014).

⁴ S.I. Akhtar, V.C. Jones, *Transatlantic Trade and Investment Partnership Negotiations, CRS Report prepared for Members and Committees of Congress*, February 4, 2014, dostęp na: transatlantic.sais-jhu.edu/publications/CRS_TTIP_report_Feb_2014.pdf (01.07.2014).

⁵ ETUC position on the Transatlantic Trade and Investment Partnership, Brussels 25.04.2013, dostęp na: <http://www.etuc.org/documents/etuc-position-transatlantic-trade-and-investment-partnership#.U7PBNflv7-0> (27.06.2014).

⁶ B. Surdykowska, *Klauzule socjalne w porozumieniach handlowych*, Kontrola Państwowa, 2009, 6, s. 103-117.

⁷ Przykładowo w umowach z Peru czy Koreą Południową pojawiły się postanowienia o konieczności przestrzegania i stosowania podstawowych zasad MOP.

⁸ P. Frankowski, *Zagadnienia prawa pracy*, [w:] *Analiza wpływu efektów umowy o SWH UE z USA na gospodarkę Polski*, raport Instytutu Badań Rynku Konsumpcji i Konjunktur, Warszawa 2013.

⁹ ETUC and AFL-CIO, *Joint Statement: TTIP must work for the people, or it won't work at all*, Berlin 21.05.2014, dostęp na: http://www.etuc.org/press/ttip-must-work-people-or-it-won%E2%80%99t-work-all#.U7NNV_1_tM0 (01.07.2014).

¹⁰ B. Collins, *Right to Work Laws: Legislative Background and Empirical Research*, CRS Report prepared for Members and Committees of Congress, December 6 2012, dostęp na: <http://fas.org/sgp/crs/misc/R42575.pdf> (02.07.2014).

¹¹ Układ Ogólny w sprawie Handlu Usługami GATS jest częścią porozumienia ustanawiającego w 1994 r. Światową Organizację Handlu.

¹² Polska miała przedsmak takiej sytuacji, gdy w 2002 r. międzynarodowy konglomerat EURECO pozwał ją o 2,4 mld euro w związku z fiaszkiem prywatyzacji PZU.

¹³ www.euractiv.com/sections/trade-industry/commission-swamped-150000-replies-ttip-consultation-303681 (20.08.2014).

¹⁴ Odrzuconego zdecydowaną większością głosów przez Parlament Europejski 4 lipca 2012 r.

Kalendarium dialogu

– w Trójstronnej Komisji i jej zespołach

20.05.2014 – posiedzenie Zespołu Problemowego ds. Prawa Pracy i Układów Zbiorowych, bez udziału strony związkowej. Tematem była problematyka umów terminowych oraz związane z nią propozycje strony związkowej z 14 sierpnia 2013 r., a także propozycje strony pracodawców z 3 kwietnia 2014 r.

W propozycjach pracodawców chodzi m.in. o uzależnienie okresu wypowiedzenia od stażu pracy, a nie od rodzaju umowy (na czas określony lub nieokreślony). Podkreślają oni, że zbliżyłoby to umowy do siebie, zgodnie z niedawnym orzeczeniem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Chcą przy tym stworzenia mechanizmu łączącego tzw. krotkość zatrudnienia na umowę czasową z określeniem maksymalnego okresu trwania takich umów dla danego pracownika. Ma to być odpowiedzią na różne zapotrzebowanie pracodawców w trudnej sytuacji gospodarczej wymagającej elastycznego podejścia do zatrudnienia.

Zdaniem pracodawców, zbliżenie różnych umów powinno polegać również na rezygnacji, w firmach zatrudniających do 50 pracowników, z obowiązku uzasadniania zwolnienia pracownika przy umowach na czas nieokreślony oraz wprowadzeniu tzw. następnej kontroli związkowej, tj. po zwolnieniu z pracy, a nie przed tym zdarzeniem. W opinii pracodawców ich obecne obciążenia przy rozwiązywaniu stosunku pracy są tak duże, że zniechęcają do zatrudniania na czas nieokreślony, a nawet w ogóle na umowę o pracę. Małych firm nie stać zaś na rzesze prawników, którzy pomagaliby im w takich sytuacjach. Pracodawcy chcieliby również, by sądy pracy, rozstrzygając w kwestii zasadności zwolnienia pracownika, przyznawały mu ewentualnie odszkodowanie, ale nie przywracały do pracy.

Związki zawodowe jeszcze w sierpniu ubiegłego roku przygotowały wspólną propozycję zmian dotyczącą umów terminowych. Ona również trafiła na ręce ministra pracy. Obecnie wobec zawieszenia prac w Trójstronnej Komisji nie są one przedmiotem debaty z zespołem prawa pracy TK. Nie zawierają jednakże żadnych propozycji ograniczających warunki, jakie musi spełnić pracodawca przy rozwiązywaniu stosunku pracy czy wskazujących pożądane kierunki rozstrzygnięć sądowych. Natomiast związki zawodowe zaznaczyły, 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.

Trzy reprezentatywne centrale związkowe (FZZ, NSZZ „Solidarność” i OPZZ) 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.

Związki odnosiły się również do umów na okres próbny, które w ich opinii powinny trwać



Fot. CPS „Dialog”

Na zdjęciu uczestnicy Zespołu Problemowego ds. Polityki Gospodarczej i Rynku Pracy w dniu 17 czerwca 2014 r. .

3 miesiące i być jako takie zapisane w Kodeksie pracy. Mogłyby zostać przedłużone do 6 miesięcy w układach zbiorowych pracy oraz regulaminach pracy uzgodnionych ze związkami zawodowymi. Kolejną poruszoną we wspólnym stanowisku kwestią były 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 1 tydzień, przy umowach od 6 miesięcy do roku – 2 tygodnie, a powyżej roku – 1 miesiąc.

17.06.2014 – posiedzenie Zespołu Problemowego ds. Polityki Gospodarczej i Rynku Pracy, podczas którego rozmawiano na temat aktualnych problemów związanych z obszarem zamówień publicznych. W spotkaniu nie uczestniczyli przedstawiciele strony związkowej. Wziął w nim natomiast udział wiceprezes Urzędu Zamówień Publicznych Dariusz Piasta.

Przewodniczący Zespołu, prezydent Pracodawców RP Andrzej Malinowski, podkreślił istotną rolę, jaką odgrywają zamówienia publiczne w polskiej gospodarce. Przypo-

mniał, że trwają prace nad poselskim projektem Ustawy prawo zamówień publicznych. Mają one uprościć i przyspieszyć proces udzielania zamówień publicznych, a są dostosowaniem obecnych polskich przepisów w tym zakresie do odpowiednich dyrektyw europejskich.

W opinii strony rządowej zmienione przepisy doprecyzują wiele kwestii, które dotąd w praktyce budziły istotne wątpliwości – m.in. chodzi o to, by przy zamówieniach o charakterze intelektualnym w kryterium zamówienia, oprócz kryteriów ekonomicznych, oceniana była jakość zespołu realizującego zamówienie. Jak podkreślali podczas posiedzenia przedstawiciele organizacji pracodawców, oczekują oni, że prace legislacyjne dotyczące nowych regulacji zostaną przyspieszone i wejdą w życie jeszcze przed ozusowaniem umów zlecenia, co także jest obecnie projektowane.

Przed posiedzeniem zespołu, 16 czerwca 2014 r., Pracodawcy RP przekazali partnerom społecznym swoje stanowisko, w którym już na wstępie zaznaczyli, że zamówienia publiczne w znaczący sposób wpływają także na modernizację polskiej gospodarki. „Niemal niewolni-



Fot. CPS „Dialog”.

Prawo zamówień publicznych było głównym przedmiotem posiedzenia Zespołu Problemowego z dnia 17 czerwca 2014 r.

cze przywiązanie do kryterium ceny wymusza wybór najtańszych, a więc nienajlepszych rozwiązań” – stwierdzili.

Jednocześnie Pracodawcy RP nie podpisali wspólnego stanowiska w sprawie zamówień publicznych i w tym kontekście oskładkowania umów o dzieło podpisanego przez Forum Związków Zawodowych, NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, Business Centre Club, Konfederację Lewiatan i Związek Rzemiosła Polskiego.

23.06.2014 – posiedzenie Zespołu Problemowego ds. Ubezpieczeń Społecznych na temat zwiększenia wysokości wskaźnika waloryzacji emerytur i rent z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w 2015 r. W spotkaniu udział wzięli przedstawiciele strony pracodawców oraz strony rządowej. Nieobecna była natomiast strona związkowa.

Jak wyjaśnili przedstawiciele rządu – ze względu na sytuację finansów publicznych, która jest poddana rygorom finansowym wynikającym z członkostwa Polski w Unii Europejskiej, konieczność podejmowania działań ostrożnościowych w sferze wydatków

emerytalno-rentowych, w tym działań zmierzających do zminimalizowania tempa wzrostu tzw. sztywnych wydatków budżetu państwa oraz cel realizowanej obecnie polityki rządu, którym jest ograniczanie deficytu budżetu państwa poprzez oszczędną konstrukcję finansów państwa po stronie wydatkowej – uzasadnione jest pozostawienie zwiększenia wskaźnika waloryzacji emerytur i rent w 2015 r. na ustawowym minimum wynoszącym 20 proc. realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w 2014 r. Do takiego stanowiska przychylni się pracodawcy.

Związki zawodowe natomiast przekazały swoje wspólne stanowisko w sprawie waloryzacji rent i emerytur na piśmie. Proponują w nim, by wskaźnik waloryzacji emerytur i rent w 2015 r. wyniósł nie mniej niż średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług w 2014 r., zwiększony o 50 proc. realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia za pracę w 2014 r.

Wobec nieobecności strony związkowej partnerzy społeczni nie uzgodnili na posiedzeniu zespołu wysokości wzrostu wskaźnika waloryzacji emerytur i rent.



Fot. CPS „Dialog”.

Na posiedzeniu Zespołu Problemowego ds. Ubezpieczeń Społecznych 23 czerwca 2014 r. poruszono problem waloryzacji emerytur i rent w roku 2015.

26.06.2014 – posiedzenie Zespołu Problemowego ds. Polityki Gospodarczej i Rynku Pracy. Dyskutowano o projekcie ustaw o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ordynacji podatkowej oraz o grach hazardowych. W spotkaniu nie uczestniczyli przedstawiciele strony związkowej, obecne były natomiast organizacje pracodawców oraz strona rządowa. Przedstawiciele Ministerstwa Finansów wyjaśnili, że proponowane zmiany mają związek z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2013 r., a chodzi o kompleksowe uregulowanie zasad opodatkowania przychodów niemających pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych.

Jak zaznaczono, projekt dotyczy dwóch elementów stawki podatku oraz wydłużonego okresu przedawnienia. Stawka opodatkowania przychodów niemających pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych nadal ma wynosić 75 proc. podstawy opodatkowania. Będzie mogła być jednak obniżona do 55 proc., gdy podatnik z własnej inicjatywy ujawni ukrywane wcześniej przychody. Natomiast termin przedawnienia zobowiązania podatkowego przychodów, niemających pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnio-

nych, miałby wynieść według zapisów projektu 10 lat.

Jeśli chodzi o projekt zmiany ustawy o grach hazardowych, to zgodnie z wyjaśnieniami resortu finansów obejmuje on m.in.: określenie możliwości prowadzenia działalności w zakresie gier hazardowych za pomocą utworzonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oddziałów, uproszczenie procedur w zakresie organizacji loterii fantowych i gry bingo dla podmiotów spoza branży hazardowej realizujących cele społecznie użyteczne, zapewnienie odpowiedniego poziomu ochrony wrażliwych grup społecznych przy powszechnym charakterze sektora online, rezygnację z formy zabezpieczenia hipotecznego i wprowadzenie obowiązku złożenia zabezpieczenia w innej dopuszczalnej formie, takiej jak gwarancja bankowa czy depozyt.

26.06.2014 – posiedzenie plenarne Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych, którego tematem były następujące zagadnienia: informacja resortu pracy i polityki społecznej w sprawie wysokości wskaźnika waloryzacji emerytur i rent z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w 2015 r., wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2015 r., informacja resortu finansów w sprawie założeń projektu



Fot. Archiwum MPiPS.

Na spotkaniu plenarnym Trójstronnej Komisji w dniu 26 czerwca 2014 r. omawiano m.in. kwestię wskaźnika waloryzacji emerytur i rent.

budżetu państwa na rok 2015 i kształtowanie wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na rok 2015.

Posiedzenie odbyło się bez udziału strony związkowej, wskutek czego nie doszło do porozumienia w sprawie zwiększenia wskaźnika waloryzacji emerytur i rent w 2015 r.

Według propozycji strony rządowej wskaźnik waloryzacji emerytur i rent w 2015 r. powinien wynieść ustawowe minimum wynoszące 20 proc. realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w 2014 r. Propozycję tę poparli pracodawcy. Wskazywali, że obecnie w Polsce gorsza jest sytuacja rodzin z dziećmi niż emerytów.

Natomiast Elżbieta Ostrowska z Polskiego Związku Emerytów i Rencistów poparła stanowisko związków zawodowych o wyższą waloryzację. Podkreśliła, że sytuacja w gospodarstwach emeryckich jest coraz gorsza, a waloryzacja w kwotach od kilku do kilkudziesięciu złotych powoduje, że osoby przebywające na emeryturach i rentach czują się przez państwo oszukane.

Minister pracy Władysław Kosiniak-Kamysz stwierdził, że sam jest zwolennikiem wyższej waloryzacji, ale obecnie budżet nie daje takich możliwości. Dodał, że zaletą polskiego systemu jest to, że niezależnie od kryzy-

su i kłopotów finansowych jednak corocznie waloryzację się przeprowadza. Zaznaczył, że jest zwolennikiem waloryzacji kwotowej, ale zdaje sobie sprawę, że nie akceptują jej nawet wszyscy emeryci.

Jak podał minister pracy i polityki społecznej, według budżetu państwa na 2014 r. inflacja w gospodarstwach emerytów i rencistów ma wynieść 102,7 proc., zaś wzrost przeciętnej płacy – 3,5 proc. To wszystko daje waloryzację świadczeń ZUS-owskich na poziomie minimalnym, tj. 3,4 proc.

Oznacza to wzrost najniższej emerytury (844,45 zł) o 28,71 zł, a najniższej renty (648,13 zł) o 22,04 zł. Przeciętna emerytura wynosząca obecnie ok. 1933 zł miałaby zatem wzrosnąć średnio o ponad 65 zł brutto.

Drugim z tematów posiedzenia plenarnego była kwestia minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2015 r. Rząd zaproponował, by wynosiło 1750 zł. Oznacza to wzrost o 4,2 proc. w stosunku do 2014 r., obecnie bowiem płaca minimalna to 1680 zł. Zaproponowana przez rząd kwota stanowiłaby 44,1 proc. prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej na 2015 r. Ustawowo płaca minimalna na 2015 r. mogła być 19 zł niższa, jednak, jak zaznaczył minister pracy i przewodniczący Trójstronnej Komisji Wła-



Fot. Archiwum MPiPS.

Przewodniczący Trójstronnej Komisji minister Władysław Kosiniak-Kamysz podkreślił, że rząd chce utrzymać dynamikę wzrostu płacy minimalnej z poprzednich lat.

dystaw Kosiniak-Kamysz, rząd chce utrzymać dynamikę jej wzrostu z lat poprzednich. To, jak zauważył, nie spełnia oczekiwań wszystkich, choćby związków zawodowych, które chciały podwyższenia płacy minimalnej do ok. 1800 zł.

Według przedstawicieli pracodawców, minimalne wynagrodzenie w 2015 r. powinno wynieść tylko tyle, ile nakazuje ustawa, tj. 1731 zł. Przedstawiciel Konfederacji Lewiatan wyjaśniał, że w firmach dużych i nowoczesnych wysokość płacy minimalnej nie ma większego znaczenia, ale w małych, położonych w biedniejszych regionach jest z tym duży problem. Z kolei w opinii BCC podwyższanie płacy minimalnej w wielu regionach oznacza, że zakłady przestają na siebie zarabiać. To zaś powoduje spychanie pracowników do tzw. szarej strefy.

W kontekście opowiedzenia się pracodawców za regionalizacją płacy minimalnej, minister pracy wyraził swój sprzeciw wobec takiego rozwiązania. W jego opinii mogłoby to doprowadzić do rejestrowania firm w biedniejszych regionach jedynie po to, by płacić pracownikom mniej, mimo że faktycznie wykonywaliby swoją pracę tam, gdzie płaca minimalna powinna być wyższa. Prowadziłoby to również do

pogłębiania różnic pomiędzy poszczególnymi częściami kraju.

W trzecim punkcie dyskusji podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów Artur Radziwiłł poinformował uczestników posiedzenia plenarnego Trójstronnej Komisji o przyjętej przez Radę Ministrów propozycji średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na poziomie wynoszącym 100 proc. w ujęciu nominalnym, co oznacza, że także w roku 2015 przewiduje się zamrożenie nominalnego funduszu wynagrodzeń podsektora centralnego. Propozycja ta będzie jeszcze przedmiotem obrad Komisji. ■

Anna Grabowska

Kalendarium dialogu

– na seminariach i konferencjach

26.05.2014 – konferencja Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP), pt. „Kompetencje Polaków a potrzeby polskiej gospodarki”, podsumowująca IV edycję badań Bilans Kapitału Ludzkiego, realizowanych przez PARP we współpracy z Uniwersytetem Jagiellońskim. Debata skupiła się na problemie niedopasowania kompetencyjnego absolwentów polskich szkół i uczelni do potrzeb obecnego rynku pracy. Uczestnicy konferencji próbowali odpowiedzieć na związane z tym pytania. Na czym faktycznie polega dostosowanie do potrzeb pracodawców? Czy państwo może mieć wpływ na poprawę sytuacji w tym obszarze? Dlaczego uczniowie nadal zbyt rzadko wybierają nauki ścisłe? Lekarstwem na tak postawione problemy ma być m.in. konieczność rozszerzenia programu praktyk.

Drugą część konferencji stanowiła dyskusja w dwóch blokach tematycznych. W pierwszym, pt. „Zmiany w edukacji a przyszły kształt rynku pracy”, analizowano problematykę zamawiania tzw. kierunków strategicznych, drugi blok koncentrował się na zagadnieniu „Pracujący, (nie)uczący się Polacy – terazniejszość rynku pracy w Polsce”. Uczestnicy paneli doszli do wniosku, że w edukacji ważna jest stymulacja kształcenia na kierunkach, które uznawane są za priorytetowe. Zaprezentowane zostały także wyniki badań z 2013 r. dotyczące samooceny kompetencji uczniów szkół ponadgimnazjalnych w zakresie umiejętności matematycznych, komputerowych oraz technicznych. Pokazały one m.in. niepokojąco niskie wyniki polskich uczniów w przypadku zadań wymagających korzystania z komputera i rozwiązywania prostych problemów technicznych.

Podczas drugiego bloku konferencji analizowano problem aktywności szkoleniowej. Badania wskazują, że od kilkunastu lat poziom aktywności edukacyjnej dorosłych Polaków

pozostaje na tym samym poziomie – pod względem rozwoju kompetencji nie tylko jesteśmy daleko za liderami, czyli krajami skandynawskimi, ale wyprzedają nas choćby takie kraje, jak Estonia czy Czechy. Tam w latach 2003–2012 udało się zwiększyć poziom aktywności edukacyjnej dorosłych o 100 proc. Analizowano więc przyczyny takiego stanu rzeczy, mechanizmy decydujące o aktywności edukacyjnej dorosłych oraz strategię pracodawców.

W dyskusji podkreślano, że prawie 2/3 pracujących Polaków zatrudnione jest na umowy o pracę. Te formy zatrudnienia postrzegane są jako dające większe przywileje, a zatem pożądane z punktu widzenia celowości inwestowania w rozwój kompetencji. Jednym z wniosków z konferencji było stwierdzenie, że na rynku pracy poszukiwane są osoby mające tzw. kompetencje transferowalne o charakterze ogólnym lub profesjonalnym, które w systemie polskiej edukacji rozwijane są w stopniu niewystarczającym.

28.05–12.06.2014 – 103. sesja Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) w Genewie, podczas której delegaci poruszyli takie zagadnienia, jak: praca przymusowa, migracje, praca nielegalna oraz inwestowanie w jakość środowiska pracy. Efektem prac sesji jest przyjęcie nowego Protokołu Konwencji nr 29 w sprawie pracy przymusowej lub obowiązkowej. Modyfikuje on Konwencję z 1930 r. i ma na celu wzmocnienie globalnych wysiłków podejmowanych w celu całkowitego wyeliminowania pracy przymusowej. Nowy Protokół zawiera odniesienia do handlu ludźmi i nakłada na kraje członkowskie Międzynarodowej Organizacji Pracy zobowiązanie do walki z pracą przymusową. Jak zaznaczano, chodzi o uwolnienie 21 mln ofiar tego procederu. Dlatego nowy Protokół kładzie nacisk na zapobieganie zjawisku, ochronę i działania re-

kompensujące dla ofiar, a na dłuższą metę stawia sobie za cel wyeliminowanie wszystkich form współczesnego niewolnictwa.

Delegaci 103. sesji MOP omawiali również kwestie przejścia od zatrudnienia nieformalnego do formalnego. Uzgodnili, że będzie to temat przyszłorocznej konferencji. Podkreślono także problem szarej strefy, w której zatrudnionych jest 40 proc. wszystkich pracowników na świecie. W dyskusji wyraźnie wskazano różnice w podejściu do gospodarki nieformalnej różnych krajów naszego globu. W Europie problem występuje przede wszystkim w branży budowlanej i pomocy domowej, natomiast w Afryce dotyczy w zasadzie wszystkich dziedzin gospodarki, poza sferą publiczną.

Część debaty poświęcono także tematowi bezrobocia. Uczestnicy sesji uzgodnili wspólne stanowisko w sprawie promowania „godnej pracy” jako celu, który powinien zostać włączony do nowego programu międzynarodowego rozwoju.

30.05.2014 – kongres Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych pod

hasłem „Razem o godną pracę” z udziałem ministra pracy i polityki społecznej Władysława Kosiniaka-Kamysza. Minister w swoim wystąpieniu wyraził nadzieję na rychłe efekty rozmów między organizacjami pracodawców a związkowcami. Powinny one poskutkować powrotem do nawiązania dialogu między wszystkimi partnerami społecznymi, być może w nowym kształcie. Przypomniął, że negocjacje autonomiczne są już zaawansowane i dodał, że po roku od zawieszenia prac w Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych przez związki zawodowe wyraźnie już widać, że dialog jest nam wszystkim potrzebny. Jest i przywilejem, i wspólnym obowiązkiem.

Minister pracy zapewnił też uczestników kongresu, że rząd nie proponuje niekorzystnych dla związków zawodowych modyfikacji w ustawie dotyczącej związków zawodowych. Odniósł się też do podnoszonego ostatnio przez związki postulatu ograniczenia możliwości stosowania umów terminowych, zaznaczając, że umowa na czas określony nie może być non stop odnawiana. Zaproponował przygotowanie przez MPiPS takich rozwiązań



Fot. Archiwum OPZZ.

Gościem tegorocznego kongresu OPZZ był m.in. minister pracy i polityki społecznej Władysław Kosiniak-Kamysz.

prawnych, które zapobiegałyby podobnym praktykom.

3.06.2014 – seminarium zorganizowane przez Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych pt. „Zasoby kadr dla zdrowia – tendencje i perspektywy w starzejącym się społeczeństwie”. Podczas spotkania przedstawione zostały wyniki projektu „NEUJOBS – rynek prac” finansowanego przez Komisję Europejską w ramach 7. Programu Ramowego. Efekty projektu, a także działania podejmowane aktualnie w Polsce w ramach programów aktywnego starzenia się społeczeństwa, przedstawiły prof. Stanisława Golinowska z Instytutu Zdrowia Publicznego CM Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz dr Agnieszka Sowa, ekspertka Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych.

NEUJOBS to projekt badawczy, którego celem jest analiza zmian, jakie wystąpią na europejskim rynku pracy do 2025 r., zwłaszcza dla niektórych grup pracowników i pewnych sektorów gospodarki. Odnosi się on do takich tematów, jak struktura zatrudnienia i starzenia się społeczeństwa w kontekście terytorialnym, a także świadczenia i opieka zdrowotna.

Wyniki analiz wskazują, że koncepcja aktywnego starzenia się wymaga bardziej efektywnego wdrażania, zwłaszcza na poziomie regionalnym. Obecne polskie programy aktywizacyjne nie zawierają bowiem mechanizmów tzw. dobrych praktyk powszechnie stosowanych w innych państwach europejskich. Dyskusja na temat aktywnego starzenia się rozpoczęła się w Polsce ze znacznym opóźnieniem, właściwie dopiero przy okazji wydłużenia wieku emerytalnego. Rozmowy, które miały miejsce w drugiej połowie lat 90., wiązały się z ówczesną reformą systemu emerytalnego. Zabrakło jednak wtedy programów rządowych, a projekty związane z polityką aktywnego starzenia się rozwijały się raczej w trzecim sektorze. Okazją do rozpoczęcia wdrażania polityki aktywnego starzenia się w Polsce stał się w zasadzie dopiero Europejski Rok Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej z roku 2012.

Obecnie debaty dotyczą już nie tylko aktywności zawodowej osób starszych, ale również stanu ich zdrowia, problemu wykluczenia społecznego, edukacji, zaangażowania obywatelskiego. Przesuwa się też granica wiekowa osób objętych zainteresowaniem tego typu programami. Coraz częściej dzieli się osoby starsze na te w wieku powyżej 60 lat i te powyżej 80 lat – jako mające inne potrzeby, chociażby zdrowotne czy opiekuńcze, jak i inne możliwości aktywizacji zawodowej i społecznej.

11.06.2014 – „Parlament Unii Europejskiej. Nowe wyzwania legislacyjne” – debata na ten temat odbyła się w ramach konwersatorium „Czwartki u ekonomistów” w Polskim Towarzystwie Ekonomicznym w Warszawie. Otwierając spotkanie, prof. Elżbieta Mączyńska powiedziała, że środowisko ekonomistów już od dawna jest zaniepokojone jakością stanowienia i egzekwowania prawa. Uczestnicy panelu, prawnicy: prof. Ewa Łętowska (Instytut Nauk Prawnych PAN) i prof. Stanisław Sołtysiński (Kancelaria Sołtysiński Kawecki & Szlęzak) oraz ekonomiści ze Szkoły Głównej Handlowej – prof. Stanisław Kasiewicz oraz dr Lech Kurkliński, szukając odpowiedzi na pytanie, dlaczego u nas prawo jest złe, podnosili problem unijnych paragrafów. Choć przyczyn jest znacznie więcej, to jednak unijno-krajowy system tworzenia prawa należy do najważniejszych.

Swoje credo jako uzasadnienie i wstęp do debaty przedstawili prof. Kasiewicz i dr Kurkliński. Według ich opinii znaczenie Unii Europejskiej w decydowaniu o kształcie życia społecznego i politycznego Polski stale wzrasta. Przede wszystkim przesądza o tym regulacje przyjmowane na szczeblu unijnym, zarówno w postaci dyrektyw, ale i rozporządzeń, które już nie wymagają dostosowania do narodowych systemów prawnych – są bezwzględnie obowiązujące z dniem wejścia w życie. Nowa sytuacja wymaga jeszcze większej aktywności reprezentantów Polski (eurodeputowanych, przedstawicieli rządu, kół go-

spodarczych, instytucji NGO), tak aby nasze interesy były uwzględniane w Brukseli i Strasburgu. Można podać wiele przykładów z minionej kadencji Parlamentu UE, kiedy to nie przypilnowano uchwalanych unijnych przepisów, a teraz obywatele i polska gospodarka ponosi poważne konsekwencje, jak np. spółdzielczy sektor bankowy najmniej winny w wywołaniu kryzysu finansowego, a odczuwający najdotkliwiej skutki nowych pokryzysowych regulacji. Wybór nowych europarlamentarzystów stanowi dobry moment, aby przedyskutować, jak możemy wpływać na unijny i krajowy proces legislacyjny, aby wyjść z tego impasu i nie hamować postępu cywilizacyjnego oraz gospodarczego Polski, a także nie generować społecznych konfliktów i zagrożeń, które wynikają z różnic kulturowych, społecznych i gospodarczych w stosunku do zdecydowanie lepiej rozgrywających swoje interesy narodowe bardziej rozwiniętych krajów członkowskich UE.

Aby wpływać na ów proces, trzeba zacząć od jakości prawa. Profesor Ewa Łętowska przekonywała, że prawo jest złe, bo po pierwsze zła jest implementacja prawa unijnego. „To są rzeczy trudne, bo to są rzeczy fachowe. Jak się idzie do partacza krawca, to ma się złe skrojony garnitur. To się odnosi do nas, gdy idzie o implementację prawa europejskiego” – argumentowała.

Pani profesor, pierwszy rzecznik praw obywatelskich i były sędzia Trybunału Konstytucyjnego, mówiła otwarcie: „Prawo unijne jest, jakie jest, grzechy różne ma, tylko gdyby te możliwości, które naprawdę prawo unijne zostawia dla swobody krajowych ustawodawstw, były przyzwoicie i w stosowny sposób wykorzystywane, toż to mlekiem i miodem płynąca byłaby ta nasza rzeczywistość. Tylko my tego po prostu nie umiemy”.

Do tego, jak dodała profesor, dochodzi lobbyizm, który kwitnie i który przeżarł nasze życie legislacyjne. Spektakularny przykład to kontrowersje wokół uboju rytualnego. Unia gwarantuje zachowanie dla danego kraju swo-

body regulacji kwestii związanych z tego typu ubojem na potrzeby gmin i wyznań społeczności miejscowych, ale nie na eksport. Jest więc właściwy margines swobody. „Tu chodzi o interesy lobby mięsnego – pod płaszczykiem swobód religijnych dokonuje się uboju rytualnego i w bardzo zyskowny sposób eksportuje mięso na Bliski Wschód. Jak próbowano to przykrócić, podniósł się krzyk, że zakaz tego uboju jest objawem antysemityzmu” – podkreśliła. Zła implementacja prawa unijnego, a także – jak to ujęła prof. Łętowska – naiwne przekonanie Unii, że jak ona dużo ureguluje w sposób władczy, wymagający harmonizacji, to będzie dobrze, sprawia, że zalewa nas fala regulacji.

O tym, że regulacje stają się coraz większą barierą polskiej gospodarki, mówił prof. Stanisław Kasiewicz. „Oczekiwano, że skoro od wybuchu kryzysu z połowy 2007 r., który jak każdy kryzys napędzał regulacje, minęło tyle lat, problem stanie się mniej dotkliwy. Niestety, nasz wspomniały parlament w 2013 r. uchwalił prawie 170 ustaw, a do końca maja tego roku już 80” – wyliczył profesor. Podczas czterech lat szefowania przewodniczącego Komisji Europejskiej José Manuel Barroso rozpatrywano w niej ponad 600 legislacji i ponad 2000 różnego typu regulacji o charakterze prawnym. Widać, że ta machina legislacyjna działa na bardzo wysokich obrotach, a najwyższa fala regulacji wypływa z Unii. W ocenie profesora i ekonomisty, nadmierne regulacje są bardzo dotkliwe, przede wszystkim generują koszty – z badań wynika, że wysokie. A to z kolei powoduje spadek efektywności i konkurencyjności. Profesor stwierdził, że managerowie instytucji finansowych i przedsiębiorstw zamiast opracowywać ambitne strategie i nowe modele biznesowe, zastanawiać się jak najlepiej konkurować na globalnym rynku, właściwie cały czas zajmują się dostosowywaniem swoich firm do nowych regulacji. W uproszczeniu mówiąc, obecnie w dużym stopniu jesteśmy uzależnieni od legislacji unijnej, ok. 75 proc. prawa „dostajemy” z Unii, 25 proc. tworzymy sami.



Fot. Archiwum Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego.

Podczas jednego z cykli spotkań pt. „Czwartki u ekonomistów” w Polskim Towarzystwie Ekonomicznym rozmawiano o jakości stanowienia i przestrzegania prawa.

„Prawo unijne decyduje w znaczącej skali o tym, jak funkcjonują nasze instytucje finansowe, cała gospodarka i społeczeństwo” – podkreślał dr Kurkliński. Badał on wpływ polskich europosłów poprzedniej kadencji na stanowione prawo unijne. W największym skrócie nasi europosłowie byli tam, gdzie nie tworzą bądź w niewielkim stopniu tworzą prawo, a tam, gdzie ono powstawało, nasza reprezentacja była minimalna albo żadna.

Oprócz implementacji i regulacji kondycję prawa buduje fundamentalna zasada równości wobec prawa i ochrony strony słabszej. „Bez tej ochrony nie ma możliwości stworzenia takiej kondycji, w której słabsi stają się silniejszymi, mogą wędrować w górę” – tłumaczył prof. Stanisław Sołtyński. Natomiast począwszy mniej więcej od lat 80., pojawił się nieoczekiwany trend, jeśli chodzi o rozdział przywilejów i obowiązków – zamiast chronić małych czy średnich przedsiębiorców, pracowników, osoby uprawnione do alimentacji czy konsumentów, nagle ustawodawcy zaczęli udzielać ogromnych przywilejów najzdołniej-

szym i najsilniejszym. Odstępstwa od zasady równości zaczęły dotyczyć (i dotyczą) podmiotów dużych, które osiągnęły sukces rynkowy, przede wszystkim wielkich instytucji finansowych – dużych banków i ubezpieczycieli oraz inwestorów zagranicznych.

Największym grzechem wobec jakości prawa, jak wynikało z relacjonowanej dyskusji, jest jednak obecny system stanowienia prawa. Jak to obrazowo określiła prof. Elżbieta Mączyńska, przypomina gonienie króliczka. Rzeczywistość staje się coraz bardziej złożona, pojawiają się nowe zjawiska i instytucje, nowe unijne dyrektywy i rozporządzenia oraz nowe zagrożenia. „Ten patchworkowy system formowania prawa sprawia, że staje się ono zbitkiem różnych regulacji, często niespójnych. Króliczka nigdy się nie dogoni, prawnicy nie nadążają, ekonomiści też nie” – powiedziała profesor.

Być może dlatego notowania wymiaru sprawiedliwości spadają. Według lipcowego sondażu CBOS pracę sądów źle ocenia 42 proc., a dobrze 28 proc. badanych, o 5 pkt procentowych mniej niż w marcu, prokuratury

– źle 39 proc., dobrze 26 proc., mniej o 7 pkt procentowych. (por. *Polska w Europie: pod unijnym paragrafem*, „Obserwator Konstytucyjny”, 8.08.2014).

12.06.2014 – konferencja Business Centre Club poświęcona nowym propozycjom pracodawców w zakresie zmian w dialogu społecznym. Jak podkreślił wiceprezes BCC Zbigniew Żurek, organizacje związkowe blisko rok temu zawiesiły swój udział w pracach Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych. Teraz zaś sytuacja dojrzała do zmian, które należy przeprowadzić możliwie szybko i gruntownie. Dalszy brak reform zasad społecznej komunikacji może w coraz większym stopniu negatywnie wpływać na prowadzenie działalności gospodarczej.

BCC zaprezentowało koncepcję odbudowy dialogu wypracowaną z pozostałymi organizacjami pracodawców przy wsparciu dra Rafała Towalskiego ze Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Zaproponowali w niej m.in. powołanie Rady Dialogu Społecznego w miejsce dotychczasowej Trójstronnej Komisji. Chcą, by Rada była finansowana z Fundu-

szu Pracy, by jej przewodniczący był osobą z zewnątrz, niezależną i od rządu, i od partnerów społecznych. W opinii pracodawców dialog społeczny należy w ogóle sprofesjonalizować.

Na czele Rady powinno, zdaniem pracodawców, stać zgromadzenie ogólne oraz prezydium z przewodniczącym, wiceprzewodniczącymi (z poszczególnych organizacji związkowych, pracodawców i strony rządowej) oraz sekretarzami. Powinna być ona obsługiwana przez nowo powołane Biuro Rady Dialogu oraz sekretarzy. Zespoły byłyby podzielone na problemowe stałe i doraźne. Wspierałyby jeळा ekspertów. Funkcjonowałyby również komitety: rządowy, związkowy i pracodawców, realizujące interesy poszczególnych stron dialogu.

Podczas dyskusji, jaka miała miejsce podczas konferencji, mówiono również o dialogu obywatelskim, jego powiązaniach z dialogiem społecznym oraz jego przyszłości. W opinii związków zawodowych poszerzenie dialogu społecznego o dialog obywatelski, prowadzony z udziałem innych podmiotów niż reprezentatywne organizacje związkowe i pracodawców, mogłoby istotnie utrudnić proces dochodzenia do porozumienia w ramach nowego ciała dialo-



Fot. Archiwum BCC.

Uczestnicy konferencji Business Centre Club „Dialog społeczny w Polsce – aktualny stan, perspektywy oraz wpływ na efektywność i bezpieczeństwo obrotu gospodarczego”.

gu. Poza tym obecna Trójstronna Komisja czy przyszła Rada Dialogu Społecznego mają i będą miały konkretne zadania, które muszą realizować. Opinie pracodawców na ten temat nie były jednoznaczne. Jedni opowiadali się za silniejszym włączeniem dialogu obywatelskiego w nurt życia społecznego, inni podzielali opinie związkowe.

Według pracodawców, zabezpieczenie pokoju społecznego nie może być jedynym celem funkcjonowania dialogu. Liczy się też konkurencyjność przedsiębiorstw, dlatego najważniejsze jest rozumienie racji drugiego partnera. Badania pokazują, że wolę takiego zrozumienia deklaruje zaledwie 20 proc. Polaków, a dla porównania w Skandynawii – 70 proc. Zaznaczali oni również, że profesjonalizacja kadr dialogu jest procesem nieuchronnym.

W opinii wyrażonej przez prezesa Związku Rzemiosła Polskiego Jerzego Bartnika, jeżeli nie będzie woli dialogu, żadna ustawa nie rozwiąże problemu. Zaznaczył, że w przypadku, gdy związki nadal nie będą chciały rozmawiać, nie pozostanie nic innego, jak poszukać innego rozwiązania niż dotychczasowa formuła dialogu trójstronnego. Dodał jednak, że byłoby to rozwiązanie niebezpieczne.

Obecny na konferencji podsekretarz stanu w MPiPS Radosław Młeczko podkreślił, że dialog, choć toczy się poza Trójstronną Komisją i jej zespołami, to jednak trwa. Dotyczy np. umów terminowych czy unijnych dyrektyw. Za istotne uznał też wypracowane w zakładach pracy porozumienia i zawarte układy zbiorowe w sprawie wydłużenia okresu rozliczeniowego czasu pracy. Natomiast była minister ds. dialogu społecznego Elżbieta Sobótka przypomniała, że Trójstronna Komisja, która dziś traktowana jest jak „ciało niechciane”, powstała z woli partnerów społecznych. Ponieważ od roku się nie spotyka, konferencje czy seminaria, podczas których partnerzy mogą ze sobą rozmawiać, oceniła jako szczególnie potrzebne.

16.06.2014 – wspólna konferencja szefów trzech reprezentatywnych centrali związko-

wych i dwóch organizacji pracodawców w Centrum Prasowym Polskiej Agencji Prasowej w Warszawie. Tematem było oskładkowanie umów o dzieło oraz regulacji dotyczących zamówień publicznych. Podpisali oni wspólne stanowisko w tej sprawie.

Związkowi liderzy przypominali, że mamy już ponad 1 mln umów o dzieło i zlecenia, a ich liczba rośnie. Ponad 1 mln osób pracuje za płacę minimalną. W szarej strefie według Głównego Urzędu Statystycznego pracuje ok. 800 tys. osób. Zaznaczali też, że problem umów śmieciowych często wiąże się z zamówieniami publicznymi, które stanowią istotny element rynku pracy i działalności firm – to ponad 8 proc. PKB. Jednocześnie aż 87 proc. zamówień udzielono dlatego, że oferty były najtańsze. Zbyt często sposobem na obniżenie ceny jest obniżenie kosztów pracowniczych, podkreślali związkowcy, i dodawali, że związki zawodowe nie chcą i nie mogą tego akceptować, bo w ten sposób pozbawia się pracowników bezpieczeństwa socjalnego i zabezpieczenia emerytalnego na przyszłość.

Jak podkreślano na konferencji, wspólne stanowisko związków i pracodawców w sprawie zamówień publicznych jest dowodem funkcjonowania dialogu autonomicznego. Jest to dobry pierwszy krok w kierunku porozumienia partnerów w sprawach istotnych dla pracowników i przedsiębiorców. Uczestnicy konferencji reprezentujący związki zawodowe podkreślali również społeczną rolę zamówień publicznych i zaznaczali, że związkom szczególnie zależy, by dominowały w nich umowy o pracę, od których płacone są składki do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

W opinii pracodawców rynek pracy powinien być uporządkowany, jeśli chodzi o umowy cywilnoprawne, zaś podpisane porozumienie jest próbą kompromisu partnerów społecznych w tej kwestii. Kolejnym krokiem powinna być wspólna praca nad kompleksową zmianą Kodeksu pracy. Poinformowano też, że pracodawcy i związki zawodowe znają wzajemnie swoje propozycje zmian w dialogu społecznym i teraz je analizują. Dodawali oni, że źle się dzieje,

iz nie funkcjonuje dialog w Trójstronnej Komisji, ale dobrze, że partnerzy są do siebie na tyle przekonani, iż potrafią rozmawiać, gdy chodzi o ważne sprawy, takie jak problem zamówień publicznych i składek ubezpieczeniowych od umów cywilnoprawnych. W opinii pracodawców umowy o dzieło będą bardzo trudne do ozusowania, ale w wypadku umów zlecenia da się to zrobić stosunkowo szybko. Najważniejsza jest jednak likwidacja źródeł patologii na rynku pracy, która przynajmniej część pracowników wpycha w szarą strefę. Jest to szczególnie ważne dla małych firm.

Forum Związków Zawodowych reprezentował na konferencji przewodniczący Tadeusz Chwałka, NSZZ „Solidarność” przewodniczący Piotr Duda, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych przewodniczący Jan Guz, Konfederację Lewiatan prezydent Henryka Bochniarz, zaś Związek Rzemiosła Polskiego prezes Jerzy Bartnik. Wspólnego stanowiska w sprawie oskładkowania umów cywilnoprawnych i zmian w prawie zamówień publicznych nie podpisali Pracodawcy RP. Na

konferencji nie byli też obecni przedstawiciele Business Centre Club.

16.06.2014 – Instytut Badań Strukturalnych (IBS) w Warszawie zorganizował seminarium pt. „Dualny rynek pracy – wyzwania i rozwiązania”. Omawiano kwestie związane z tzw. elastycznymi formami zatrudnienia, wykorzystaniem umów cywilnoprawnych i pozorowanym samozatrudnieniem. Analizowano ich konsekwencje dla pracowników i całej polskiej gospodarki.

Jak zaznaczył podczas konferencji sekretarz stanu w MPiPS prof. Jacek Męcina, propozycje IBS w zakresie elastycznego zatrudnienia są „interesującym kierunkiem dla polskiego rynku pracy”. Podkreślił, że są one szczególnie istotne dla małych firm, w których odbiurokratyzowanie i elastyczność odgrywają dużą rolę. Zwrócił też uwagę na konieczność dążenia do likwidacji tzw. klina podatkowego. W jego opinii wszelkie propozycje powinny być skonsultowane także ze związkami zawodowymi, w tym dotyczące wypowiedzeń umów o pracę, wydłużenia ich okresów wraz



Fot. Archiwum Instytutu Badań Strukturalnych.

Zdaniem ekspertów Instytutu Badań Strukturalnych dualny rynek pracy w Polsce przybiera formę nadużywania zatrudniania pracowników na umowy cywilnoprawne.

ze stażem pracownika czy umów terminowych.

O rozmowach ze związkami propozycji na temat zmian przepisów z zakresu prawa pracy mówił również przedstawiciel Kancelarii Prezydenta, wskazując na problemy związane nie tylko z umowami terminowymi czy wypowiedzeniami, ale także kontrolami BHP, limitem godzin nadliczbowych czy różnicowaniem przepisów w zależności od liczby zatrudnionych pracowników.

Podczas seminarium przedstawione zostało opracowanie ekspertów IBS poświęcone zjawisku tzw. dualnego rynku pracy w Polsce przybierającego formę nadużywania zatrudniania pracowników na umowy cywilnoprawne. W publikacji pt. „Fikcja zatrudnienia w Polsce – propozycje wyjścia z impasu” Piotr Arak, Piotr Lewandowski oraz Piotr Żakowiecki, pisząc o dualizmie rynku pracy, przypomnieli, że jego podstaw należy doszukiwać się u amerykańskich badaczy z lat 70. XX w. Jednak powszechnie zaczęto o nim mówić dopiero w latach 80., po upowszechnieniu się kontaktów czasowych w Hiszpanii. Jak zaznaczają autorzy publikacji, zjawisko dualnego rynku pracy niesie za sobą konkretne konsekwencje: niższe wynagrodzenie i wysokie ryzyko ubóstwa, mniejsze szanse stabilizacji zawodowej, gorsze perspektywy nabywania nowych umiejętności, awansu i rozwoju zawodowego, a w przypadku osób młodych – większe trudności z usamodzielnieniem się i założeniem rodziny.

W opracowaniu IBS znalazły się konkretne rozwiązania, np. propozycja wprowadzenia tzw. jednego kontraktu ułatwiającego firmom elastyczne zatrudnianie pracowników czy ograniczenie obowiązków małych przedsiębiorstw związanych z zatrudnieniem. Pojawił się również postulat obniżenia opodatkowania osób mało zarabiających i narażonych na wymuszoną pracę na umowy cywilnoprawne lub samozatrudnienie. Mowa o zwiększeniu kosztu uzyskania przychodu i podniesieniu podstawowej stawki PIT z 18 do 20 proc. Eksperti zaproponowali nowy typ umowy

o pracę, tzw. „kontrakt podstawowy”, w którym przywileje nowo zatrudnionego pracownika byłyby zbliżone do zatrudnionego na umowę czasową i stopniowo zwiększałyby się wraz ze stażem pracy.

Z cytowanej publikacji wynika, że u podstaw dualizmu na rynku pracy leżą najczęściej: restrykcyjność przepisów prawa pracy, klin podatkowy oraz postawy społeczne pracowników i pracodawców. W przypadku restrykcyjności prawa dualizm przejawia się wysokimi kosztami zwalniania pracowników, gdy przedsiębiorcy mogą mieć trudność z dostosowaniem się do zmian na rynku. Wysokie koszty wynikające z obowiązujących okresów wypowiedzeń, wymogów odpraw lub konsultacji zwolnień z reprezentantami pracowników powodują, że pracodawcy skłaniają się ku innym typom umów. Z kolei klin podatkowy stanowi różnicę między kosztami pracy ponoszonymi przez pracodawcę a wynagrodzeniem netto otrzymywanym przez pracownika. Obecnie w Polsce przeciętny klin podatkowy plasuje się poniżej średniej unijnej, jednak ten nakładany na osoby nisko uposażone i samotnie wychowujące dzieci jest istotnie wyższy od tej średniej.

Jeśli zaś chodzi o powiązanie dualnego rynku pracy z wysokością zarobków, to jak wynika z publikacji największy wzrost wynagrodzenia netto umożliwiają umowy o dzieło oraz zlecenia, jeśli pracownik ma inny tytuł do ubezpieczenia społecznego, np. jest studentem do 26. roku życia lub podpisał oskładkowaną umowę z innym pracodawcą. W porównaniu do umowy o pracę dochód netto jest o ok. 15 proc. wyższy w wypadku nieoskładkowanego zlecenia, a o ok. 20 proc. w wypadku umowy o dzieło przy koszcie uzyskania przychodu na poziomie 20 proc., zaś o prawie 30 proc. wyższy przy umowie dzieło z 50 proc. kosztami uzyskania przychodu. Natomiast z punktu widzenia pracodawcy, jak wskazują autorzy, wszystkie trzy rozwiązania dają jednakową oszczędność, wynoszącą ok. 17 proc. całkowitego kosztu zatrudnienia na umowę o pracę. Wykorzystanie umów cywilnoprawnych może

więc być postrzegane jako atrakcyjne dla każdej ze stron, dlatego akceptacja dla takich rozwiązań, a zatem i chęć osiągania wyższego dochodu za cenę mniejszej stabilności i brak składek, może być duża wśród pracowników zarabiających najmniej.

Warto też zauważyć, co wynika także z przytaczanej publikacji IBS, że występująca w Polsce powszechna opinia o zbyt wysokich obciążeniach daninami publicznymi powoduje, że istnieje społeczne przyzwolenie na naganianie prawa i opijanie płacenia podatków i świadczeń. Według badania CBOS za rok 2013, 20 proc. Polaków jednoznacznie przyjmuje, że obywatele nie powinni płacić podatków dochodowych. Jedynie co trzeci rodak uważa, że należy informować władze o przypadkach uchylania się od podatków. Dodatkowym utrudnieniem dla egzekwowania pracy jest niska skuteczność działań Państwowej Inspekcji Pracy, a także częsty brak współpracy i koordynacji między instytucjami państwowymi, takimi jak np. ZUS, PIP i organy ścigania.

Publikacja ekspertów IBS wskazuje również na pakiet rozwiązań, które powinny doprowadzić do ograniczenia nadużywania przez pracodawców umów cywilnoprawnych i pozorowanego samozatrudnienia w Polsce. Zaproponowali wprowadzenie jednego typu kontraktu, który wraz z czasem trwania będzie nabierał cech umowy na czas nieokreślony. Byłaby to bezterminowa umowa o pracę, dająca nowo zatrudnionym pracownikom ochronę przed zwolnieniem, mniejszą niż wynikająca z obowiązujących obecnie umów o pracę, ale większą niż w przypadku osób pracujących dziś na umowy cywilnoprawne lub samozatrudnionych. Ochrona ta rosłaby z czasem, jej zrównanie następowałoby po trzech latach.

Jeden kontrakt miałby też zapewniać jednakowe traktowanie wszystkich pracowników o danym stażu pracy w danej firmie. Jednocześnie pracodawcy mieliby większą niż obecnie elastyczność, chcąc rozwiązać stosunek pracy z osobą o relatywnie krótkim stażu w danej firmie.

„Dając pracownikom o krótkim stażu pracy w danej formie perspektywę podniesienia bezpieczeństwa zatrudnienia wraz z wydłużaniem okresu trwania stosunku pracy, tworzy się lepszą niż obecne rozwiązania motywację do uczciwej pracy oraz akumulacji doświadczenia i kapitału ludzkiego” – czytamy w publikacji Instytutu. Zaznacza się w niej przy tym wprost, że wprowadzenie jednego kontraktu w Polsce wiązałoby się z likwidacją możliwości zawierania umów zlecenia i umów o dzieło.

Autorzy publikacji proponują też, by wysokość odprawy w przypadku zwolnienia pracownika ze względu na restrukturyzację przedsiębiorstwa w ramach kontraktu podstawowego w ogóle nie przysługiwała, jeśli był on zatrudniony w danej formie krócej niż 5 lat. Gdy jego staż pracy wynosiłby od 5 do 10 lat, odpowiednia byłaby odprawa w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia, przy stażu od 10 do 15 lat byłaby to trzykrotność pensji, zaś przy stażu powyżej 15 lat – sześciokrotność. Wprowadzenie jednego typu umowy nie wiązałoby się ze zlikwidowaniem możliwości zawierania umowy na czas określony.

Podczas konferencji zaznaczano, że nie dla wszystkich pracowników dualizm rynku pracy może mieć konsekwencje negatywne. W niektórych wypadkach, przede wszystkim przy pracach prostych, nisko płatnych, może być on dobrym rozwiązaniem, jednak wówczas należałoby obniżyć opodatkowanie dochodu. Najbardziej efektywną metodą byłoby tu podniesienie kosztu uzyskania przychodu związanego z takim stosunkiem pracy.

25.06.2014 – konferencja poświęcona różnicom płac kobiet i mężczyzn w Polsce oraz Europie zorganizowana w Warszawie przez Instytut Badań Strukturalnych. Z danych przedstawianych przez Unię Europejską wynika, że luka płacowa między kobietami i mężczyznami w Polsce jest niewielka, a nawet plasujemy się w tym rankingu na przedostatnim miejscu w Europie, tuż przed Słowacją. Jednak jak wyjaśniała przedstawicielka pełno-



Fot. Archiwum Instytutu Badań Strukturalnych.

Seminarium zorganizowane przez IBS pt. „Zróżnicowanie płac kobiet i mężczyzn w Polsce” pokazało, że pod względem luki płacowej między kobietami i mężczyznami plasujemy się na przedostatnim miejscu w Europie.

mocnik rządu ds. równego traktowania, wynika to z faktu, że Polska została wylosowana w badaniach do koszyka zawodów technicznych, a w tych kobiety w Polsce są raczej wysoko wykwalifikowane i uzyskują wysokie wynagrodzenia. Cięższych prac, a przy tym niżę płatnych, np. budowlanych, raczej nie wykonują.

Jednak prawda ogólna jest zupełnie inna. Wynagrodzenia kobiet w wieku najbardziej mobilnym, tj. 30–39 lat, są średnio o 25 proc. niższe od wynagrodzeń mężczyzn. Potem różnica maleje, a w Polsce jest najniższa po przekroczeniu 50. roku życia. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest raczej nie podwyżka pensji, ale dezaktywizacja zawodowa starszych kobiet. Na rynku pozostają jedynie te lepiej wykwalifikowane, uzyskujące najwyższe płace. Dla porównania w takich państwach, jak Wielka Brytania, Włochy czy Holandia różnice płacowe z wiekiem rosną. Ta luka między kobietami a mężczyznami jest tym większa, im obiektywnie wyższe są zarobki, i jest to trend ogólnoeuropejski. Przy niskich płacach różnice są niezbyt duże.

W Polsce kobiety zaczynają zarabiać mniej już na początku swojej drogi zawodowej, tj. w grupie wiekowej 20–29 lat. W państwach tzw. Europy Zachodniej, np. w Wielkiej Brytanii, na początku wszyscy mają pobory niemal takie same, różnice w płacach kobiet i mężczyzn uwidaczniają się dopiero później.

W przypadku zróżnicowania pensji z punktu widzenia typu umowy, to wynagrodzenia są z zasady wyższe przy umowach na czas nieokreślony, a niższe przy umowach terminowych. Te ostatnie zaś są w większym stopniu udziałem kobiet niż mężczyzn. Luka płacowa w państwach Europy Środkowo-Wschodniej waha się w tym wypadku od ponad 15 do 25 proc.

W badaniach analizowano także różnice płac, gdy w grę wchodzi niepełny etat. W wymiarze godzinowym także tutaj mniej zarabiają kobiety niż mężczyźni, a największe różnice są w takich krajach, jak: Niemcy, Litwa, Wielka Brytania i Węgry. Przy pracy w niepełnym wymiarze wyraźnie widać różnicę w sile przetargowej pracownika, w zależno-

ści od jego wieku. Młode kobiety, w wieku 20–39 lat, pracujące w niepełnym wymiarze zarabiają stosunkowo więcej niż te w wieku 50–59 lat.

Warto zaznaczyć, że w badaniach dotyczących luki płacowej brany jest pod uwagę poziom wykształcenia, ale nie analizuje się już np. odpowiedzialności pracownika, zakresu jego obowiązków czy rodzaju wykształcenia. To nieco utrudnia analizy poziomu dyskryminacji płacowej, na którą składa się wiele skomplikowanych czynników.

25.06.2014 – międzynarodowa konferencja w Warszawie „System prognostyczno-informacyjny zatrudnienia w Polsce”. Jedną z podstawowych bolączek polskiego rynku pracy jest brak rozeznania co do wielkości i struktury zapotrzebowania na pracę w przyszłości. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych jako partner Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich podjął się bezprecedensowego w Polsce zadania – opracowania systemu prognozowania zatrudnienia. Badanie w ramach szerszego projektu współfinansowała UE z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Podczas konferencji zaprezentowano prognozy liczby pracujących w Polsce do 2020 r. w przekroju zawodowym, sektorowym i wojewódzkim oraz metodologię wykorzystywaną do ich opracowania. Przygotowywano je od sierpnia 2011 r., a całość prac zostanie zakończona w październiku br. Kierownikiem merytorycznym była prof. Elżbieta Kryńska, a koordynatorem merytorycznym prof. Zbigniew Strzelecki. Naukowcy z IPiSS i Uniwersytetu Łódzkiego analizowali mnóstwo czynników – wzrost gospodarczy, inflację, wzrost płacy minimalnej, współczynniki aktywności zawodowej, prognozy demograficzne, przeprowadzili też pilotaż w województwie łódzkim. Na tej podstawie zbudowali model ekonometryczny określający, o ile w latach 2012–2020 wrośnie lub spadnie ilość miejsc pracy w poszczególnych zawodach, sektorach i województwach, a także wydawali kolejne informatory i raporty obrazujące przebieg prac, wyłaniające się problemy i korekty eksperckie do przygotowywanych prognoz. Rzadko spotyka się taką transparentność badań i niechowanie niczego pod dywan.



Fot. Archiwum IPiSS.

Na zdjęciu pierwsza po lewej prof. Elżbieta Kryńska, koordynator merytoryczny projektu „System prognostyczno-informacyjny zatrudnienia w Polsce”.

Prezentując prognozy, prof. Elżbieta Kryńska podkreśliła, że na polskim rynku pracy można oczekiwać zmian wskazujących na pożądane kierunki rozwoju gospodarczego. Świadczy o tym chociażby wysokie i rosnące zapotrzebowanie na pracowników wiedzy, czyli specjalistów, przy równoległym malejącym popycie na pracowników wykonujących prace proste, niewymagające wysokich kwalifikacji zawodowych. Jej zdaniem to pierwsza i niewątpliwie najważniejsza podstawa do pozytywnych ocen zmian w prognozowanym okresie. Podstawa druga to wyraźne zwiększenie liczby i odsetka pracujących w sektorze usług – tak rynkowych, jak i nierynkowych – kosztem zbiorowości pracujących w sektorach rolniczym i przemysłowym.

Tak na przykład w czterech badanych sektorach: rolnictwie, przemyśle i budownictwie oraz sektorze usług rynkowych i nierynkowych w horyzoncie prognozy 2012–2020 liczba specjalistów wzrośnie o ponad 695 tys. osób, czyli niemal o 1/4 (24,5 proc.). Specjaliści w przemyśle czy budownictwie to m.in. inżynierowie, specje od administracji i zarządzania czy sprzedaży i marketingu, a specjaliści w sektorze usług rynkowych to analitycy i programiści oraz specjaliści ds. baz danych i sieci komputerowych (łącznie wzrost o blisko 100 tys. osób). Największy zatrudnieniowy boom nastąpi właśnie w branży informatycznej (ok. 60 proc.). Rozchwytywani mają być także analitycy i doradcy finansowi, poszukiwane opiekunki/opiekunowie do dzieci, osób starszych i niesamodzielnych, których będzie przybywać.

Oprócz zmian pożądanych, jak właśnie popyt na specjalistów z wysokimi kwalifikacjami, prognozy zapowiadają zmiany niepokojące. Profesor Kryńska zalicza do nich względną stabilizację liczby pracujących w Polsce. W 2020 r. będzie pracowało 15 585,9 tys. osób, o 50 tys. mniej niż w 2012 r. (15 635,9 tys.). Niepokoi także silne zróżnicowanie skali i kierunków zmian w liczbie i strukturze pracujących w poszczególnych województwach. W części województw prognozuje się syste-

matyczny wzrost zatrudnienia – najbardziej wyraźna tendencja wzrostowa dotyczy województwa pomorskiego i dolnośląskiego (po 4,2 proc.), śląskiego (3,9 proc.), mazowieckiego (3,3 proc.) i lubelskiego (3,1 proc.). Najbardziej spadnie zatrudnienie w lubuskim (aż o 13,5 proc.), podlaskim (o 13,1 proc.), opolskim i zachodniopomorskim (po 7,9 proc.). Nieco pociesza fakt, iż w tradycyjnie najbardziej od lat bezrobotnym województwie warmińsko-mazurskim prognozowany jest wzrost zatrudnienia o 2,1 proc. Według prof. Kryńskiej wyniki prognozy skłaniają „do zamyślenia się nad wieloma aspektami przyszłej polityki zatrudnienia oraz do podjęcia konkretnych działań korygujących przewidywane zagrożenia na rynku pracy”. Takie było zresztą założenie i przesłanka podjęcia prac badawczych nad prognozami składającymi się na ogólną prognozę zatrudnienia.

Ostatecznie skorygowane wyniki wskazują, najogólniej mówiąc, że należy się spodziewać spadku liczby pracujących przedstawicieli władz publicznych, wyższych urzędników i kierowników oraz pracowników biurowych – co nie brzmi zasmucająco, ale także rolników, ogrodników, leśników i rybaków, robotników przemysłowych i rzemieślników, pracowników przy pracach prostych („od łopaty”) – a to już budzi niepokój. Wzrośnie natomiast liczba pracujących specjalistów, pracowników usług osobistych i sprzedawców, a także operatorów i monterów maszyn i urządzeń.

Podczas konferencji prof. Zbigniew Strzelecki uruchomił po raz pierwszy narzędzie prognostyczne na portalu www.prognozowaniezatrudnienia.pl (do jego obsługi przeszkolono 300 osób, w tym pracowników urzędów pracy). Narzędzie to umożliwia wizualizację wyników prognoz, dzięki niemu przewidywania zatrudnienia będą dostępne dla wszystkich zainteresowanych o każdej porze i w każdym miejscu. Można np. sprawdzić, na jakie zawody w danym regionie będzie rosnać zapotrzebowanie, a to bardzo ważne, zwłaszcza dla osób młodych podejmujących decyzje o kierunku kształcenia. Warto dodać, że system



Fot. Archiwum Konferencji Lewiatan.

Ogłaszając „Manifest Polska 2025”, Konfederacja Lewiatan jednocześnie podsumowała 15 lat istnienia organizacji.

prognozowania popytu na pracę w krajach „starej” Unii funkcjonuje od dawna.

Podczas konferencji zaproszeni goście zagraniczni, uznani eksperci w dziedzinie prognozowania rynków pracy przedstawili wyniki prognoz dla wybranych krajów UE, jak i dla całej Wspólnoty. To też niewątpliwa okazja, aby spotkać się osobiście z ludźmi, którzy uczestniczyli w budowaniu systemu prognozowania popytu na pracę dla UE.

11.07.2014 – odbyło się w Warszawie tradycyjne letnie spotkanie Konfederacji Lewiatan. Jak co roku uczestniczyli w nim przedsiębiorcy – członkowie Konfederacji Lewiatan, politycy – z wicepremierem Januszem Piechocińskim i wiceministrem pracy Jackiem Męcina, naukowcy – z prof. Juliuszem Gardawskim oraz media. Jak co roku również pracodawcy ogłosili „Manifest”, w tym roku „Manifest Polska 2025”, czyli swoje credo na najbliższy okres. Przedtem jednak Henryka Bochniarz, prezydent Lewiatana, mówiła o szczególnym charakterze tegorocznego spotkania – mija bowiem 15 lat od powstania Konfederacji.

„Przez te lata nie było łatwo i nie jest, ale sporo jednak zrobiliśmy. Dziś zrzeszamy 57 związków regionalnych i branżowych, reprezentujemy prawie 4 tys. firm zatrudniających blisko 1 mln pracowników. W wielu nowoczesnych branżach reprezentujemy przeważającą część rynku. Jesteśmy najsilniejszą i największą organizacją prywatnego biznesu w Polsce. Jako jedyni mamy od 2001 r. stałe biuro w Brukseli i należymy do BUSINESSEUROPE” – podkreśliła prezydent.

Szefowa Konfederacji wspomniała też o bardziej prywatnych sukcesach: w tym okresie urodziło się pracownikom 40 dzieci i wnuków. To powód do radości, ale jest też powód do niepokoju, ponieważ bardzo martwi niezdolność elit politycznych do współpracy i kompromisu. Tego wymaga nakreślona w „Manifestie” nowa wizja i nowe cele.

Konfederacja Lewiatan deklaruje: „Naszą ambicją jest taki rozwój kraju, by do 2025 r. PKB wzrósł o 50 proc., skala ubóstwa zmniejszyła się o połowę, a Polska znalazła się w strefie euro. Aby tak się stało, musimy wspólnie nie tylko unowocześnić gospodarkę

i modernizować państwo, ale przede wszystkim odbudować kapitał społeczny (...).”.

To wszystko wymaga zmian, które czytamy w „Manifestie”:

- wzrostu zaufania obywateli do państwa i jego instytucji, a także wzajemnie do siebie;
- usprawnienia państwa, którego administracja modernizuje się zbyt wolno;
- poszerzenia wolności gospodarczej, aby Polska awansowała do pierwszej dwudziestki w rankingu Doing Business;
- wyzwolenia nowej fali przedsiębiorczości konkurującej z Europą i światem nowoczesnością produktów i usług;
- efektywnego wykorzystania technologii cyfrowych w gospodarce, usługach publicznych, administracji i zarządzaniu państwem;
- klarownej strategii rozwoju przemysłu i usług na bazie już zbudowanych i nowych przewag konkurencyjnych, zasobów surowcowych i energetycznych, a przede wszystkim kompetencji i kwalifikacji ludzi;
- sprostania wyzwaniom demograficznym i rynku pracy;
- ograniczenia ubóstwa i wykluczenia społecznego;
- nowej mapy drogowej wejścia Polski do strefy euro i przekonania do niej społeczeństwa;
- poprawy jakości usług publicznych, szczególnie edukacyjnych, zdrowotnych i opiekuńczych z udziałem przedsiębiorców;
- efektywnego inwestowania pieniędzy publicznych, w tym funduszy europejskich, tak by długofalowe korzyści były jak największe.

Nie jest to pierwszy i zapewne nie ostatni „Manifest” Lewiatana. Był „Manifest Klimatyczny”, „Manifest Cyfrowy” (by „jak najszybciej zapewnić wszystkim Polakom dostęp do szerokopasmowego szybkiego internetu”), „Manifest Edukacyjny” i „Manifest Kulturalny”, a rok temu „Manifest Przedsiębiorców”. Na końcu „Manifestu” pracodawcy napisali: „Chcemy, aby rząd i samorządy rozumiały rolę przedsiębiorców w kraju. Biorąc na siebie od-

powiedzialność za rozwój gospodarczy, potrzebujemy partnerstwa i dialogu. Oferujemy wolę współpracy. Zobowiązujemy się do aktywnego udziału w procesie legislacyjnym. Chcemy podejmować stojące przed nami - wyzwania i sprostać im. Bez współpracy rządu, samorządów, administracji, pracowników i przedsiębiorców to się nie uda. Wszyscy razem – do dzieła”.

22.07.2014 – CBOS opublikował raport „Związki zawodowe i prawa pracownicze”. O członkostwo i stosunek do związków zawodowych pytano w ramach cyklicznego badania „Aktualne problemy i wydarzenia” (8–14.05.2014) przeprowadzonego na liczącej 1074 osoby reprezentatywnej próbie mieszkańców Polski.

Przynależność do związków deklaruje 6 na 100 Polaków, tj. 12 proc. pracowników najemnych (ok. 1/8). W ostatnich ośmiu latach odsetek związkowców w Polsce pozostaje względnie stabilny, ale relatywnie niski – na początku lat 90. związkowcem był niemal co piąty Polak. Natomiast w ubiegłej dekadzie odsetek związkowców nie przekraczał 9 proc. Są to najczęściej starsi pracownicy z sektora publicznego.

Statystyczny związkowiec według CBOS ma 44 lata, a pracownik niezrzeszony jest na ogół o pięć lat młodszy. Członkostwu sprzyja zatrudnienie w przedsiębiorstwach państwowych i instytucjach publicznych oraz przynależność do takich grup zawodowych, jak: technicy i średni personel, kadra kierownicza, specjaliści z wyższym wykształceniem. Charakterystyczne jest wyraźne zróżnicowanie w poziomie uzwiązkowienia w zależności od branży i wielkości zakładu. W oświacie, nauce i ochronie zdrowia wynosi ono aż 68 proc., w administracji 53 proc., w transporcie 48 proc., a w budownictwie tylko 15 proc. W firmach dużych, zatrudniających powyżej 250 osób, do związków należy 73 proc. pracowników, w zakładach od 50 do 249 osób – 47 proc., a w mniejszych – do 50 zatrudnionych – już tylko 20 proc. W mikroprzedsiębiorstwach,

których jest najwięcej, związków właściwie nie ma.

Z badań CBOS wynika, że ponad połowa pracujących (55 proc.) nie ma w swoich firmach organizacji związkowych, tylko 39 proc. zatrudnionych (a to i tak o 5 pkt procentowych więcej niż rok temu) deklaruje, że w ich przedsiębiorstwach związki są i działają, a 17 proc. wskazuje, że jest ich kilka (najczęściej chodzi o oświatę, naukę, ochronę zdrowia i administrację, rzadziej o transport czy przemysł). Wyjątkiem chętnie przytaczanym przez krytyczne wobec związków media jest górnictwo. Działa tu ponad 240 związków. „W znajdującej się w fatalnej kondycji finansowej Kompanii Węglowej działa aż 160 takich organizacji, a w Katowickim Holdingu Węglowym około 40. W obydwu spółkach uzwiązkowanie wynosi ok. 100 proc, a np. w Jastrzębskiej Spółce Węglowej ponad 120 proc., bo wielu związkowców należy do więcej niż jednej organizacji” – podaje PAP (4.07.2014). Być może to największy komplement pod adresem związków – pracownikom potrzebny jest związkowy parasol zwłaszcza w momencie zagrożenia, a górnictwo, jak wiadomo, przeżywa ciężkie chwile. Z górnictwymi związkami, od maja poczynając, systematycznie spotyka się premier.

Górnicy bardziej niż inni wierzą w związki. Natomiast większość pracowników deklarujących, że w ich zakładach są organizacje związkowe, krytycznie ocenia ich działalność. 38 proc. twierdzi, że mimo starań niewiele udaje im się osiągnąć, 36 proc., że w ogóle nie widać efektów ich funkcjonowania. Tylko 16 proc. uważa, że związki są efektywne, a pracownicy wiele im zawdzięczają.

Wśród ogółu badanych przeważają jednak korzystne opinie na temat roli związków zawodowych. Niemal 2/5 Polaków (38 proc.) uważa, że działalność związków jest korzystna dla kraju. Opinię przeciwną wyraża 31 proc., a kolejne 31 proc. nie ma na ten temat zdania. Pozytywne opinie przeważają nad negatywnymi u respondentów najmłodszych, z wykształceniem zawodowym, pracowników instytucji

publicznych i przedsiębiorstw państwowych, u techników i średniego personelu, pracowników usług, robotników niewykwalifikowanych, rolników i badanych o prawicowej orientacji politycznej. Opinie krytyczne przeważają wśród mieszkańców dużych miast, kadry kierowniczej i specjalistów z wyższym wykształceniem, prywatnych przedsiębiorców, członków gospodarstw domowych o najwyższych dochodach per capita i w grupach respondentów nieuczestniczących w praktykach religijnych. Stosunkowo częściej działalność związków jako niekorzystną dla kraju oceniają wyborcy PO i SLD niż PiS. Ciekawe, że aż 54 proc. badanych uznało, że związki zawodowe w Polsce mają zbyt mały wpływ na decyzje polityczne. Tylko 10 proc. ocenia, że wpływ ten jest zbyt duży, a 15 proc., że jest taki, jaki powinien być. Związkowcy natomiast uważają, że powyższe wyniki dają im mandat do tego, aby radykalnie zwiększyć ich rolę w podejmowaniu ważnych dla kraju, a zwłaszcza świata pracy, decyzji. 71 proc. związkowców chce zwiększenia wpływu związków na decyzje władz państwowych. Warto te oczekiwania zderzyć z dość ponurą rzeczywistością – aż 37 proc. badanych pracowników najemnych wskazało, że w ich firmie nie ma możliwości zrzeszania się w związkach zawodowych lub ich zakładania.

30.07.2014 – „Jak walczyć z korupcją i przestępczością w biznesie? Kodeksy etyczne i polityka sygnalistów na świecie” – na ten ważny temat debatowali przedsiębiorcy i naukowcy w Krajowej Izbie Gospodarczej w Warszawie. W tym gronie znalazły się firmy doradcze badające przestępczość gospodarczą na świecie i w Polsce, m.in. PricewaterhouseCoopers (PwC), Ernst & Young Polska, Fundacji im. Batorego.

Z przywołanego w dyskusji raportu PwC wynika, że w ciągu ostatnich dwóch lat niemal połowa badanych firm w Polsce padła ofiarą nadużyć gospodarczych (przebadano ponad 5 tys. respondentów z 99 krajów świata, w tym blisko 100 z Polski, w połowie byli to manage-

rowie wyższego szczebla z wielkich korporacji). W naszej gospodarce nadużycia występują częściej (w 46 proc. firm) niż w gospodarce światowej (37 proc.) i rosną o wiele szybciej. Jeszcze w 2009 r. występowały w Polsce, podobnie jak na świecie, w 30 proc. firm, po pięciu latach przegoniliśmy innych. Zdaniem ekspertów z PwC, tak dynamiczny wzrost nadużyć gospodarczych jest wypadkową kilku przyczyn – kryzys sprawia, że przedsiębiorcy przyglądają się każdej złotówce, a w konsekwencji częściej wykrywają nadużycia. Kryzys połuzowuje też, niestety, etyczne hamulce. Z drugiej strony, polskie firmy coraz odważniej inwestują na rynkach o wyższym ryzyku nadużyć, co przekłada się na większą skalę zagrożeń widoczną w tego rocznym badaniu.

Najczęstszym przestępstwem odnotowanym w 72 proc. badanych firm w Polsce (69 proc. na świecie) była kradzież majątku, głównie w formie sprzeniewierzenia aktywów. Na drugim miejscu uplasowały się nadużycia w obszarze zakupów – doświadczyła ich aż 1/3 polskich firm (w gospodarce światowej

29 proc.). Dotyczyły one najczęściej „ustawiania” przetargów i nieprawidłowości przy zawieraniu umów (57 proc.). Na kolejnych pozycjach znajdują się: korupcja i przekupstwo (występuje w 21 proc. firm w Polsce, w 27 proc. w świecie), cyberprzestępczość (analogicznie – 19 proc. i 24 proc.), nadużycia i manipulacje księgowe (19 proc. i 22 proc.), oszustwa w obszarze HR (12 proc. i 15 proc.).

Ponad 1/4 przedsiębiorców w Polsce szacuje poniesione straty finansowe pomiędzy 150 a 300 tys. zł. To dwa razy więcej niż na świecie. Natomiast blisko co piąta firma na naszym rynku (19 proc.), czyli niemal o 1/3 więcej niż w skali globu (12 proc.), deklaruje straty od 3 do 15 mln zł.

Ponad połowę (56 proc.) przestępstw popełnili sami pracownicy, czyli osoby z wewnątrz firmy, autorami połowy z tych pracowniczych nadużyć są managerowie wyższego i średniego szczebla. Pozostałe nadużycia popełniali najczęściej klienci firm (44 proc.), rzadziej dostawcy (11 proc.). Jak wykazały badania, przeciętny „statystyczny” oszust to



Podczas debaty w Krajowej Izbie Gospodarczej pt. „Jak walczyć z korupcją i przestępczością w biznesie? Kodeksy etyczne i polityka sygnalistów na świecie” zastanawiano się, kto i jak często pada ofiarą nadużyć gospodarczych.

Fot. Archiwum Krajowej Izby Gospodarczej.

mężczyzna w średnim wieku (41–50 lat), z wyższym wykształceniem i stażem powyżej 10 lat.

W Polsce aż 42 proc. nadużyć wykryto poza kontrolą zarządu, w tym częściej niż co piąte nadużycie (22 proc.) ujrzało światło dzienne przez przypadek. W biznesie światowym niemal o połowę mniej przestępstw niż u nas wychodzi na jaw poza kontrolą zarządu (jedynie 22 proc.), a tylko 7 proc. przez przypadek. Większość przestępstw w firmach polskich (52 proc.) i zagranicznych (55 proc.) wykryto w zeszłym roku w ramach standardowych czynności kontrolnych, w tym w efekcie działań audytu wewnętrznego (22 proc. w Polsce, 12 proc. na świecie) oraz systemu raportowania o podejrzanych transakcjach (dzięki temu ujawniono 14 proc. nadużyć w Polsce, 16 proc. na świecie).

Nie sprawdziła się u nas polityka sygnalistów, czyli systemy anonimowego informowania (ang. *whistle-blowing*) lub inne nieformalne procedury tropienia przestępstw. W ten sposób wykryto w polskich firmach tylko 6 proc. nadużyć (w tym 3 proc. zgłoszono anonimowo), podczas gdy na świecie było to 23 proc. Angielska nazwa oznacza „dmuchając w gwizdek”, aby wskazać na nieprawidłowości. W Polsce określa się takie działanie lub postawę jako działanie sygnalisty lub demaskatora, ale nieoficjalnie często mówi się „donosiciel” albo „kapuś”. Uczestnicy relacjonowanej debaty w KIG (współorganizator to platforma raportcsr.pl) podkreślali, że w Polsce brakuje rozwiązań, które chroniłyby prawa osób zgłaszających kierownictwu różne przejawy działalności na szkodę firmy. Być może dlatego polityka sygnalistów „nie chwytą”. Niechęć do nich wynika z naszej historii – mówiono w dyskusji.

„Kiedy nie byliśmy suwerenni, sygnalizowanie władzom czegoś było postrzegane jako coś przeciwko narodowi, wysługiwanie się obcemu” – mówił Andrzej Arendarski, prezes KIG. Dlatego jego zdaniem nie wystarczy wprowadzenie wyłącznie nowego ustawodaw-

stwa chroniącego sygnalistów przed zwolnieniem z pracy, co nierzadko się zdarza. Chodzi o zmianę nastawienia społecznego, przekonywanie – poprzez kampanię informacyjną i edukację – że to ludzie działający dla naszego wspólnego dobra. W debacie podkreślano, że obecność sygnalistów przyczynia się także do ujawnienia tzw. miękkich wykroczeń, np. konfliktu interesów, omijania procedur, nepotyzmu, mobbingu, braku kontroli przełożonych czy różnych „okazji” wynikających z owych niewłaściwych procedur. Co istotne, osoby te zgłaszają w pierwszej kolejności informacje przełożonym, co daje szansę na uniknięcie skandalu czy rozgłosu, ze szkodą dla wizerunku i interesu firmy. Co jednak robić, jeśli przełożony jest tym, na kogo należałoby donieść? Nie zapominajmy, że „bohaterami” połowy pracowniczych nadużyć są managerowie.

Pewnym wyjściem z sytuacji jest budowanie przez firmy własnych kodeksów etyki postępowania. Ma je np. siedem spółek Grupy PKP, włącznie ze spółką-matką: PKP S.A. Spółka wprowadziła system informowania o nieprawidłowościach – każdy pracownik może je zgłosić specjalnie powołanym rzecznikom etyki. Rzecznik etyki Grupy PKP i PKP S.A. Jacek J. Wojciechowski poinformował, że efektem półtorarocznego funkcjonowania takich rozwiązań było wykrycie i wyeliminowanie kilku przypadków nieprawidłowości i nieetycznych zachowań. Rzecz można, początki zawsze są trudne, a korupcja niejedno ma imię. Lęk przed nią jest w firmach większy niż sama korupcja. Jak wykazał PwC, przewidywania przedsiębiorców co do wystąpienia nadużyć w przyszłości znacznie odbiegają od rzeczywistych danych. Najbardziej jaskrawa rozbieżność dotyczy właśnie korupcji – aż 43 proc. firm uważa, że staną się jej ofiarą w dalszej perspektywie, mimo że rzeczywisty wskaźnik wskazujący na korupcję jest dwa razy niższy, wynosi 21 proc., o 6 proc. mniej niż w firmach na świecie. ■

Irena Dryll, Anna Grabowska

O stanie i przyszłości związków zawodowych w Polsce i Europie rozmawia się u nas w gronie międzynarodowych ekspertów rzadko. Tymczasem Polska z uwagi na rolę, jaką ruch związkowy odegrał w demokratycznych przemianach ponad 25 lat temu, jest właściwym miejscem do podejmowania pytań o ich misję i zadania

Związki zawodowe – rzeczywistość i perspektywy

Kilkudziesięciu polskich i zagranicznych naukowców przedstawiło swoje opinie na temat roli związków zawodowych we współczesnej Europie podczas międzynarodowej konferencji, która odbyła się w dniach 13–14 czerwca w Warszawie. Współorganizatorami wydarzenia byli Uczelnia Łazarskiego i Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”. To jedno z największych tego typu konferencji w Polsce w ostatnich latach.

Podczas konferencji poruszano wiele problemów dotyczących teraźniejszości i przyszłości związków zawodowych, wskazując na zmiany w gospodarce rynkowej, w tym globalizację. Omówiono stan współpracy pracodawców ze związkami zawodowymi, ich rolę przy tworzeniu prawa oraz problemy unijnego rynku pracy, w tym niskie płace, powszechność tzw. umów śmieciowych i wysokie bezrobocie wśród młodych ludzi.

Polska wzorem i poligonem. Otwierając konferencję, Juliusz Madej, prezydent Uczelni Łazarskiego, stwierdził, że Polska jest doskonałym miejscem do szukania odpowiedzi na pytanie o rolę związków zawodowych, także ze względu na zmiany, jakie Polska i Polacy zawdzięczają ruchowi związkowemu i NSZZ „Solidarność”. Przypomniął, że związkowcy

nie poprzestali wtedy na żądaniach materialnych, ale rozpoczęli walkę o większe wartości, jak wolność i demokracja. Dodał, że dziś znów zastanawiamy się nad rolą związków zawodowych w aspekcie kryzysu ekonomicznego, rosnących nierówności, a także spadającego uzwiązkowienia oraz zalewu tzw. umów śmieciowych. „Wracają pytania o godność pracy i prawa pracownicze, a także o aktywność związków w tworzeniu dobrego prawa i kształtowaniu egalitarnych praktyk społecznych. Wierzę, że dyskusja w gronie tak szacownych ekspertów pozwoli znaleźć dobre rozwiązania dla dzisiejszych problemów rynku pracy” – powiedział prezydent Madej.

W pierwszym dniu obrad uczestniczyła Małgorzata Marcińska, podsekretarz stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. W swoim wystąpieniu stwierdziła, że jednym z wyzwań stojących przed polskim prawem pracy jest dostosowanie do zmian w otoczeniu społeczno-gospodarczym. Prawo to nie uległo bowiem istotnym zmianom od 23 lat, a w tym czasie na rynku pracy doszło do istotnych przeobrażeń. „Trzeba podjąć debatę nad dostosowaniem prawa pracy do rzeczywistości w trybie dialogu społecznego, w formule Trójstronnej Komisji. Intencją ministra pracy jest zaproponowanie zmian, m.in. rozszerzenie prawa koalicji na osoby świadczące pracę na umowach cywilnoprawnych” – powiedziała wiceminister Marcińska. Dodała, że mimo zawieszenia prac Trójstronnej Komisji ministerstwo dostrzega pewne pozytywne sytuacje w postaci wzmocnienia dialogu autono-

micznego reprezentacji pracowników z pracodawcami i wynikającej z tego możliwości opracowania nowej formuły rozmów trójstronnych.

Kolejnym ważnym aspektem wymagającym pogłębionej dyskusji jest, zdaniem wice-minister, kwestia reprezentatywności związków zawodowych. „Rząd popiera podniesienie progów reprezentatywności dla związków zawodowych przy jednoczesnym zwiększeniu uprzywilejowania związków reprezentatywnych przy prowadzeniu sporów zbiorowych” – zaznaczyła. Zamiarem resortu pracy jest też wprowadzenie zgodnych z doktryną prawa zasad dialogu z pozazwiązkowymi reprezentantami załóg (rady pracownicze i przedstawicielstwa powoływane ad hoc).

Prawa związkowców w Europie. W części panelu poświęconego sytuacji prawnej związków zawodowych w krajach europejskich prowadzonej przez dr hab. Monikę Tomaszewską, profesor Uniwersytetu Gdańskiego, pierwszy wykład wygłosił Jo Carby Hall z Wielkiej Brytanii. Przedstawił on status związków zawodowych w Wielkiej Brytanii, zastrzegając, że krótki czas przeznaczony na wystąpienia

zmusza go do przedstawienia tylko jednego aspektu, czyli ustawy o związkach zawodowych. Zwrócił uwagę, że wciąż aktualny w Wielkiej Brytanii jest przyjęty w latach 70. status związku zawodowego i jego niezależności. Ma on quasi-prawną definicję, związek nie ma bowiem osobowości prawnej niezależnej od swoich członków, nie może też mieć własnego majątku, dysponuje rzeczami powierzonymi. Jednocześnie związek ma prawo pozywać i być pozywanym w przypadku wykroczeń cywilnych. Profesor Jo Carby Hall dodał, że pozwanie przez związek jest możliwe i łatwiejsze niż wniosek złożony przez pojedyncze osoby. Jednocześnie może być też ścigany za przestępstwa kryminalne na terenie Wielkiej Brytanii. „Status związku zapewnia mu swoisty immunitet, w przeciwieństwie do osób fizycznych. Dotyczy to prowadzenia strajku, który normalnie byłby naruszeniem umów o pracę. Ma też immunitet od zarzutów zastraszania i zachęcania do strajków, np. poprzez pikiety. W innych warunkach byłoby to przestępstwo” – wyjaśnił profesor. Dodał, że tzw. „złota formuła” daje przedstawicielom pracowników prawa do działania, tak aby właściwie prowadzić spór związkowy. W przy-



Na zdjęciu zagraniczni prelegenci, od lewej: prof. Jo Carby Hall (Wielka Brytania), dr Daiva Petrylaite (Litwa) i prof. Manfred Weiss (Niemcy).

Fot. CPS „Dialog”

padku spełnienia tego warunku, związek ma pełną ochronę dla swojego postępowania.

Kolejny wykład na temat pozycji prawnej związków zawodowych na Litwie wygłosiła dr Daiva Petrylaite z Uniwersytetu Wileńskiego. Na wstępie zaznaczyła, że związki w jej kraju są zdecentralizowane. Ich znaczenie osłabia też istnienie Rady Dialogu Trójstronnego. Wskaźnik uzwiązkowienia jest niski i wynosi ok. 10 proc. Sytuacja prawna związków jest ustabilizowana od 1995 r. Określa ją Konstytucja, Kodeks pracy i Ustawa o związkach zawodowych. Związki są stroną porozumień zbiorowych jako reprezentacja załóg i z mocy prawa zawarte przez nie porozumienia są obowiązujące dla wszystkich pracowników. Wspomniała, że po roku 1999 zniesiono prawo ochrony wszystkich członków związków przed zwolnieniem z pracy, obecnie gwarantowane jest ono jedynie dla liderów związków zawodowych.

Profesor Patricia Conlan z Uniwersytetu w Limerick, przedstawiając regulacje dotyczące związków zawodowych w Irlandii, zwróciła uwagę, że mimo zmian we współczesnym świecie, w jej kraju wciąż podstawą praw związkowych jest konstytucja z 1937 r. i ustawa o związkach z 1941 r. Irlandzkie przepisy, podobnie do brytyjskich, dają pracownikom ochronę przed zarzutami o charakterze kryminalnym, jeśli czyny dotyczą działalności związkowej, na przykład strajku.

Zdaniem profesor prawa pracy Uniwersytetu w Turynie Fiorelli Lunardon, we Włoszech zakres dopuszczalnego postępowania związków zawodowych zmienia się pod wpływem decyzji sądowych i działań samych związków zawodowych w zakresie przepisów prawa.

Z kolei w referacie prof. Manfreda Weissa z Uniwersytetu Goethego we Frankfurcie przedstawione zostały problemy niemieckich związków zawodowych we współzależności przedsiębiorstwem. Profesor Weiss zwrócił uwagę, że związki w jego kraju mają charakter ogólnobranżowy, nie działają z perspektywy poszczególnych zakładów. Jednocześnie

skomplikowane reguły sprawiają, że silne centralne branżowych związków zawodowych nie mogą narzucić zbiorowego porozumienia pojedynczemu zakładowi pracy. Możliwe jest przyjęcie układów zbiorowych wynegocjowanych ze związkowcami przez poszczególne rady pracownicze w przedsiębiorstwach. „Mamy skomplikowany system, połączenie scentralizowanego wraz ze zdecentralizowanym, ale działa on dobrze” – stwierdził. Osobnym problemem jest, według profesora, narastający w Niemczech spadek uzwiązkowienia, także po stronie pracodawców. Na wschodzie Niemiec (dawnej NRD) funkcjonuje wiele firm, które nie należą do związków pracodawców. To utrudnia zawieranie porozumień zbiorowych. W efekcie na przykład wciąż nie ma ustalonej w układach zbiorowych płacy minimalnej. Poinformował, że dopiero po wakacjach będzie wiadomo, kogo obejmie wprowadzana ustawowo od 2015 r. płaca minimalna w wysokości 8,5 euro za godzinę.

Przyczyny kryzysu reprezentacji pracowników. Jakub Stelina, profesor Uniwersytetu Gdańskiego i dziekan tamtejszego Wydziału Prawa i Administracji, w swoim referacie na temat modelu ruchu związkowego w Polsce stwierdził, że nasz kraj przeżywa kryzys wszelkich form przedstawicielstwa pracowniczego. Dowodem tego jest klęska rad pracowników, które miały zapewniać jakiejkolwiek formy reprezentacji załóg w zastępstwie związków zawodowych.

„Po pierwszej kadencji żywot zakończyła zdecydowana większość rad, a nie było ich wiele. Tylko 25 proc. z nich odtworzyło się na kolejną kadencję” – stwierdził prof. Stelina. Dodał, że coraz więcej osób zatrudnionych nie korzysta z jakichkolwiek form reprezentacji i jest to obraz dramatyczny, bo nie są znane tego przyczyny. Przyznał, że wprawdzie ogólnie w Europie postępuje desyndikalizacja, a proces ten jest szczególnie dynamiczny w Niemczech, jednak w Polsce mamy do czynienia ze specyficzną sytuacją. „Najczęściej za powody tego zjawiska uznaje się asymetrię sił

między pracodawcą a pracownikami. W sytuacji deficytu miejsc pracy ludzie są gotowi rezygnować z ochrony związkowej, a nawet swoich praw pracowniczych, akceptując nietypowe formy zatrudnienia” – powiedział. Zwrócił też uwagę na całkowity brak układów zbiorowych na poziomie branżowym. Profesor Stelina stwierdził, że działalność i wolność związkową trzeba wzmocnić prawnie, szczególnie na poziomie zakładów pracy i sektorowym. „Nie może być tak, że chęć działalności w związkach wiąże się z ryzykiem dla pracownika. Jednocześnie trzeba zwiększyć odpowiedzialność związków za ich działalność, także w sferze materialnego funkcjonowania oraz w niewielkich przedsiębiorstwach, gdzie związki nie są popularne” – podsumował prof. Stelina.

W następnym wykładzie profesor Uniwersytetu Gdańskiego, dr hab. Marcin Zieleniecki, przedstawił problematykę dialogu społecznego na szczeblu krajowym z perspektywy związków zawodowych w Polsce. Wskazał na kilka sfer, w których konieczne są zmiany dla poprawy stanu dialogu społecznego, w tym sparaliżowanych od połowy 2013 r. prac Trójstronnej Komisji, przez realne równouprawnienie stron i ich kompetencji. Pierwszą kwestią jest upoważnienie Komisji do ustalania minimalnego wynagrodzenia za pracę, drugą jest określanie udziału wskaźnika płac przy waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych, trzecią określanie kryterium dochodowego przy świadczeniach rodzinnych i kryterium dochodowych dla pomocy społecznej.

„Te kompetencje mają charakter władczy, ale gdy nie dojdzie do porozumienia, prawa te przechodzą na Radę Ministrów. Nawet jednak uzgodnione uchwały Komisji nie mieszczą się w katalogu źródeł prawa opisanym w art. 87 Konstytucji. Stąd zniechęcenie strony związkowej do prac w Trójstronnej Komisji” – powiedział prof. Zieleniecki.

Jego zdaniem możliwe jest rozwiązanie tego problemu poprzez rezygnację z podwójnej kompetencji, przyznając wyłączność stanowiącą tylko Komisji, doprecyzowanie kryteriów ustawowych przy ustalaniu wspomnia-

nych czterech wskaźników i przyznanie Komisji do ich ustalania w drodze negocjacji lub nadanie Radzie Ministrów samodzielnych kompetencji w tych sprawach. To ostatnie jednak oznaczałoby obniżenie rangi Trójstronnej Komisji. Zaproponował też utworzenie krajowego konsultanta do spraw dialogu społecznego podporządkowanego Sejmowi na wzór współpracującego z Radą Ochrony Pracy urzędu Głównego Inspektora Pracy.

Po przerwie wprowadzenia do dyskusji na temat uprawnień związków zawodowych z perspektywy polskiej dokonał prof. Ludwik Florek w referacie pt. „Związki zawodowe a gospodarka rynkowa”. Podkreślił, że związki zawodowe powstały niejako w opozycji do części tej dynamiki gospodarki rynkowej zwanej restrukturyzacją zatrudnienia. Zdaniem prof. Florka gospodarka rynkowa wymaga efektywności, ale rolą związków jest postawienie granicy tej efektywności, gdy następuje ona poprzez wydłużanie czasu pracy czy zmniejszanie wynagrodzeń.

„Rynek musi istnieć i konkurencja też, ale związki zawodowe powinny przeciwdziałać pewnym zbyt daleko idącym następstwom istnienia tych zjawisk, jeśli skutki są szkodliwe dla życia, zdrowia lub poziomu życia pracownika. Rola związków jest taka, aby gospodarka rynkowa nie szkodziła nadmiernie pracownikom” – stwierdził. Dodał też, że związki mają prawo domagać się korzystania z zysków firm, bo pracownicy mają udział w tym wzroście, ale też wielkość tego wzrostu wyznacza granice.

„Wynagrodzenia powinny rosnąć, w Polsce wydają się zbyt niskie, ale wzrost powinien wynikać z rokowań zbiorowych, a nie z podwyżek płacy minimalnej” – powiedział profesor Florek. Zwrócił uwagę, że wszyscy pracownicy powinni korzystać z ochrony związkowej, chociaż nie wszyscy potrzebują tego w takim samym zakresie. Jedną z tych form ochrony jest obrona pracowników przed nadużywaniem przez przedsiębiorców nietypowych form zatrudnienia (pozaetatowego). Jako wyraźny przykład takiej formy podał zatrudnienie tymczasowe. Oceniając wpływ

związków zawodowych na ustawodawstwo pracy, stwierdził, że ma sceptyczne nastawienie do Trójstronnej Komisji, bo w demokracji do stanowienia prawa, w tym prawa pracy, nie są powołane związki zawodowe.

„Obserwując naszą Komisję Trójstronną, mam wrażenie, że część jej działań jest pozorna. Neutralizuje ona niezadowolenie partnerów społecznych, a później rząd podejmuje działania, jakie uzna za stosowne” – stwierdził. Odnosząc się do problematyki rokowań zbiorowych, prof. Florek stwierdził, że są one zasadniczym sposobem ochrony interesów pracowników, szczególnie zakładowym, bo ustalenia są tam zawierane w odniesieniu do rzeczywistych warunków przedsiębiorstwa. Zaznaczył jednak, że istotniejsze są porozumienia na szczeblach ponadzakładowych, bo stabilizują one sytuację w zakresie zatrudnienia w gospodarce, a tym samym warunków konkurencji.

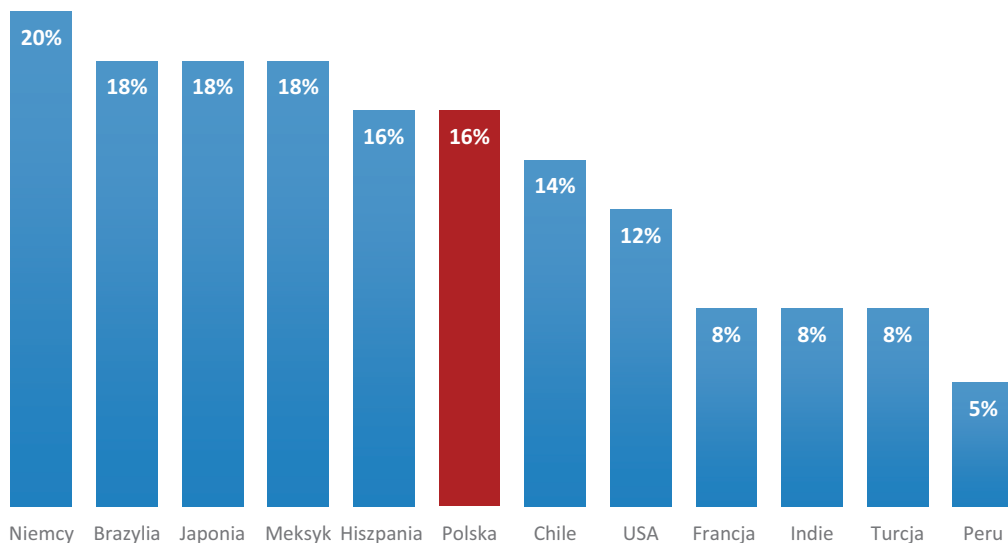
Podsumowując swój referat, stwierdził, że w gospodarce rynkowej wzrasta potrzeba ochrony związkowej praw pracowników, bo rośnie tendencja pracodawców do umniejszania lub nadużywania tych uprawnień (np. umowy na czas określony). Po drugie, związki zawodowe nie mogą dążyć do ograniczenia praw rynkowych, np. przeciw inwestorowi zagraniczne-

mu. Związki powinny ograniczać negatywny wpływ takich zmian, negocjując np. pakiet socjalny. „Rynek i rokowania zbiorowe powinny iść ze sobą w parze. Silne, dojrzałe i efektywne związki zawodowe mogą przeciwstawiać się zagrożeniom, jakie dla stosunków pracy niesie gospodarka rynkowa” – stwierdził prof. Florek.

Dialog związkowców z przedsiębiorcami. Na istotną rolę rokowań w ramach dialogu społecznego zwrócił uwagę także dr hab. Łukasz Pisarczyk, profesor Uniwersytetu Warszawskiego, w prezentacji na temat udziału związków zawodowych w kształtowaniu warunków zatrudnienia w Polsce. Przedstawił on sytuację prawną reprezentacji pracowniczych w polskich przedsiębiorstwach, wskazując, że w jego rozumieniu instytucja powoływanych ze składu pracowników przedstawicielstw ad hoc służy raczej przedsiębiorcom, a nie zatrudnionym. Stwierdził, że dialog społeczny znajduje się w kryzysie, a naprawa tego stanu rzeczy wymaga zmian w przepisach dających realniejsze uprawnienia reprezentantom pracowników.

Także profesor Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu, dr Bolesław Ćwiertniak, w wykładzie o kompetencjach związków za-

WYKRES 1. Stopień uzwiązkowienia w wybranych państwach na świecie



Źródło: CPS „Dialog” na podstawie danych OECD.

wodowych w zakresie rozwiązywania sporów zbiorowych podkreślił, że małe reprezentacje pracownicze ad hoc, a także niewielkie związki zawodowe mogą być sterowalne i działać w interesie pracodawcy. Jednocześnie nie każdy związek zawodowy, szczególnie niereprezentatywny dla ogółu załogi, powinien mieć prawa do wszczynania i prowadzenia sporów zbiorowych, a także prawa do strajku. „Postuluję poszerzenie zakresu i zmian regulacji dotyczących mediacji i arbitrażu, bo nie sprawdziły się kolegia arbitrażu społecznego, jak i gospodarczego, gdyż jako arbitrzy zasiadają tam przedstawiciele stron sporu” – powiedział dr Ćwiertniak. Za konieczne uznał też znowelizowanie przepisów o strajku, aby to sądy wypowiadały się o tym, czy strajk jest legalny i czy należy go przerwać, a także kwestionowanej ważności poszczególnych referendów strajkowych. „Sądy pracy byłyby kompetentne i właściwe do rozstrzygania tych kwestii w trybie 24 lub 48 godzin. Technicznie jest to możliwe” – dodał. Wnioski w takich sprawach powinny móc składać zarówno pracodawcy, jak i związki zawodowe.

W dalszej części konferencji wykład wygłosił profesor Jerzy Stępień, były prezes Trybunału Konstytucyjnego. Stwierdził, że problemem polskim jest formalnoprawne włączenie związków do jednej grupy z różnego rodzaju instytucjami pozarządowymi, które nie mają identycznych interesów ze związkami zawodowymi. Dodał, że w polskiej konstytucji nie ma artykułów poświęconych wyłącznie związkowi zawodowemu, więc pozycję ich trzeba wywodzić z wielu różnych przepisów. Zwrócił jednocześnie uwagę, że związki, podobnie jak w czasach PRL, także teraz działają silnie w konkretnych firmach, takich jak np. PKP czy Telewizja Polska, nie tworząc reprezentacji ogólnokrajowej. Dlatego zdaniem prof. Stępnia dopóki związki będą działać wewnątrz zakładów pracy, nie będzie możliwa obrona przez nie interesów ogółu pracowniczego. „Nie ma takiej instytucji, w której związków nie można przekształcić w bastion obrony interesów prywatnych, czy-

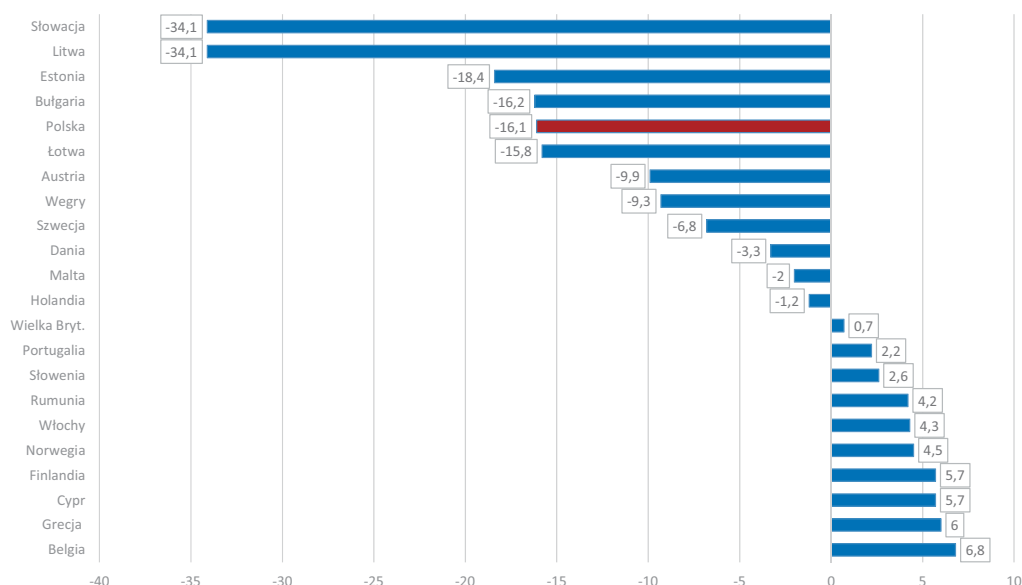
li grupy pracowników takiej instytucji” – stwierdził.

W kolejnym wykładzie sędzia dr Artur Rycak, przedstawiając stan gwarancji ochrony działaczy związkowych, postulował urealnienie ochrony związkowej. Dotyczy to m.in. wpuszczania na teren zakładu pracy zwolnionego związkowca, co ma za zadanie zapewnienie ochrony praw pracowników, których reprezentował, i utrzymanie spokoju społecznego w takim zakładzie. Sędzia postulował też przyspieszenie spraw sądowych w procesach dotyczących zwalnianych związkowców i wzmocnienie przez ustawodawcę efektywnej ochrony procesowej związkowców.

Sędzia Rycak przypomniał angielską maksymę: „Spóźniona sprawiedliwość to żadna sprawiedliwość”. Zaproponował też, aby dla ochrony swych praw związkowcy zaczęli korzystać z trybu określonego w Kodeksie cywilnym mówiącego o zabezpieczeniu świadczenia niepieniężnego. Przywołał orzeczenia Sądu Najwyższego wskazującego, że w przypadku potrzeby ochrony dla odwrócenia grożącej szkody lub innych niekorzystnych dla uprawnionych skutków jest możliwość wykorzystania trybu art. 755 par. 2 k.p.c. Inną formą zwiększenia ochrony praw pracowniczych byłaby zdaniem sędziego Rycaka taka zmiana przepisów, aby wypowiedzenie umowy o pracę stawało się skuteczne dopiero, gdy nie skorzystano z prawa do zaskarżenia wypowiedzenia przed sądem lub po prawomocnym oddaleniu przez sąd powództwa pracownika.

Doktor Monika Gładoch z Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, ekspert Pracodawców RP, w referacie na temat współpracy związków zawodowych z pracodawcami na terenie zakładów pracy zwróciła uwagę, że nie można mówić o współpracy związków z pracodawcą w sytuacji, gdy związki opiniować mają prawidłowość wypowiedzania umów o pracę. „W takich sytuacjach związki wolą milczeć lub unikać szybkiej odpowiedzi, co jednak nie broni pracownika” – stwierdziła ekspertka. Dodała też, że często pracodawcy tylko dla formalności kierują pytania do zwią-

WYKRES 2. Zmiana stopnia uzwiązkowienia (2003–2008) w wybranych państwach na świecie (w %)



Źródło: CPS „Dialog” na podstawie danych OECD.

kowców, bo i tak robią, co zechcą. Zdaniem dr Gładoch szybkim rozwiązaniem problemu braku współpracy mogłoby być powszechniejsze prowadzenie ze związkami mediacji, jak w sporach zbiorowych, z udziałem osoby trzeciej, niezaangażowanej w konfliktową sytuację.

Profesor Roger Blanpain z belgijskiego uniwersytetu w Leuven w swoim referacie o przyszłości związków zawodowych w zglobalizowanym świecie stwierdził, że największy problem to współdziałanie dla efektywności przedsiębiorstw, prowadzenie takich działań, aby utrzymać pracowników. Nie sprzyja temu globalizacja, bo kraje dawnego ZSRR i Chiny są ostoją taniej siły roboczej i to tam dziś wędruje kapitał. Kapitał wykorzystuje nawet różnice w płacach między państwami Unii, np. w Belgii rumuńscy kierownicy, formalnie zatrudnieni w Rumunii, pracują za 200 euro miesięcznie, powodując zwalnianie belgijskich kierowników. Problemem jest nie tylko to, że we wspomnianych krajach taniej siły roboczej praktycznie nie istnieją związki zawodowe, ale także nie istnieje solidarność związkowa pomiędzy krajami. „Sympatii nie ma nawet między związkowcami

z Niemiec i Hiszpanii” – powiedział Roger Blanpain, stawiając tezę, że globalizacja wymaga też stworzenia czegoś na kształt międzynarodowego związku zawodowego.

Prawo koalicji w Polsce. O tym, komu wolno w Polsce zrzeszać się w związkach zawodowych, mówił dr hab. Zbigniew Hajn, profesor Uniwersytetu Łódzkiego. Podkreślił, że art. 2 Ustawy o związkach zawodowych daje prawo do zrzeszania się pracownikom, czyli osobom pracującym pod kierownictwem i nadzorem. „Wszystkim innym pracownikom nie dano tego prawa, czyniąc wyjątek dla chałupników, agentów czy członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych. To oznacza, że innych ludzi pracy pozbawiono ustawowego prawa do zrzeszania” – powiedział prof. Hajn. Przypomniał, że NSZZ „Solidarność” zaskarżyła ten przepis do Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) w 2011 r., zaś Komitet Wolności Związkowych MOP odpowiedział wtedy, że Polska narusza prawo obywateli do zrzeszania się w celu obrony wspólnych interesów i zalecił zmiany ustawodawstwa. Wcześniej, w 2010 r., na ten problem zwrócił Polsce uwagę Europejski Komitet Praw Społecznych.

„Teraz czekamy na rozpatrzenie skargi w tej sprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym na wniosek OPZZ złożony w 2012 r. Sądzę jednak, że np. przedstawiciele wolnych zawodów mają prawo założyć i zarejestrować związki, powołując się na ratyfikowaną ogólną normę międzynarodową” – powiedział prof. Hajn. Dodał, że najważniejszą kwestią wynikającą ze stworzenia takich związków jest objęcie ich prawem do rokowań, bo to jest sensem istnienia związków zawodowych, a nie ochrona miejsc pracy i funkcji związkowych.

Do tego zdania nawiązała dr Magdalena Rycak w swoim wystąpieniu na temat przyczyn spadku uzwiązkowienia. Stwierdziła, że warto ustalić, czy winne są temu przepisy, czy też kryzys idei partycypacji pracowniczej. Zapytała, dlaczego to właśnie partycypacja jest najbardziej optymalnym sposobem zarządzania zasobami ludzkimi? Jej zdaniem wynika to z tego, że w takim systemie pracownicy są nie tylko wykonawcami, ale mają realny wpływ na to, co dzieje się w firmie.

Zdaniem dr Rycak związki zawodowe mają większą szansę na przetrwanie niż inne niezwiązkowe formy reprezentacji pracowniczej będące sztucznym tworem, np. przedstawicielstwa ad hoc. „Mam wrażenie, że w Polsce wprowadzenie rad pracowniczych było pozorną partycypacją. Pracownicy mieli poczucie, że są marionetkami, a pracodawca nie liczy się z ich opinią” – powiedziała. Przytoczyła też wyniki badań wskazujących, że tam, gdzie utrudniano działalność związkową, zauważono negatywne opinie pracodawców o związkach. Tylko 11 proc. badanych było gotowych akceptować związki zawodowe w swojej firmie, natomiast około 58 proc. chciało powołać niezwiązkowe przedstawicielstwa.

Profesor Juliusz Gardawski ze Szkoły Głównej Handlowej w referacie o kondycji związków zawodowych w Polsce ocenił, że po latach socjalizmu, gdy w 1989 r. budowano system partycypacyjny, władza z tej formy współpracy zrezygnowała, idąc w kierunku

ultraliberalnym. Jego zdaniem poziom uzwiązkowienia w Polsce utrzymuje się na poziomie takim, jak w Europie Zachodniej. Problemem jest natomiast niska mobilizacja związkowców i trudność z przekonaniem ludzi, że związki bronią pracowników, a nie działaczy. Profesor przytoczył wyniki badań, z których wynika, że pozazwiązkowe reprezentacje, takie jak rady pracownicze, obumierały tam, gdzie związki zawodowe ich nie wspierały.

Prelegent przypomniał też, że do 1993 r. praktycznie nie było w Polsce dialogu w przedsiębiorstwach, aż do czasu utworzenia Trójstronnej Komisji. Ostre działania dla ograniczenia deficytu budżetowego sprawiły, że dalej limitowano znaczenie związków. „W efekcie w 2013 r. trzy główne centrale związkowe odpowiedziały rządowi na jednostronne podniesienie wieku emerytalnego i wprowadzenie elastycznego czasu pracy odejściem z Trójstronnej Komisji” – stwierdził prof. Gardawski. Zauważył jednak, że związki potrafiły porozumieć się między sobą i podjąć współpracę dla dobra ogółu pracowników. Poradził też, aby związkowcy większą wagę przywiązywali do szkoleń z prawa pracy, bo dwa lub trzy dni szkoleń pochłaniają pieniądze, nie dając efektów. „Związki nie dbają też o swoich ludzi po zakończeniu ich kadencji. A mogliby oni stać się trenerami zatrudnionymi przez fundacje związkowe” – stwierdził profesor.

W podsumowaniu pierwszego dnia debaty dr Magdalena Rycak przypomniała, że ostatni raz tak wielka konferencja naukowa odbyła się w Polsce trzy lata temu w Gdańsku, zaś pierwsze tego rodzaju spotkanie naukowców miało miejsce w naszym kraju w 1997 r.

Różne kształty reprezentacji pracowniczych. Drugi dzień międzynarodowej konferencji na temat problemów i perspektyw w działalności związków zawodowych w Europie odbył się 14 czerwca w siedzibie CPS „Dialog”. Zorganizowano równoległe dwa panele dyskusyjne. Podczas jednej sesji omó-

wiono relacje związków zawodowych z pozazwiązkowymi reprezentacjami pracowniczymi, zaś w drugiej pozycję związków jako strony zakładowego dialogu społecznego.

Rozpoczynając sesję o relacjach związków z pozazwiązkowymi reprezentacjami, Roger Blanpain, profesor z Uniwersytetu Leuven, powiedział, że kryzys każe stawiać pytania, jak odnowić relacje ze związkami zawodowymi i jak ma funkcjonować dialog społeczny w Polsce. Dotyczy to także dialogu z reprezentantami wybieralnymi. Przypomniat, że zgodnie ze standardami MOP reprezentacje wybieralne (rady) nie powinny podkopywać kompetencji związków zawodowych. Związki powinny też pełnić główną rolę w negocjacjach układów zbiorowych.

Jako kolejny zabrał głos prof. Jerzy Wratny z Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych. Stwierdził m.in., że problemem związków zawodowych w Polsce jest nie tyle niska liczba członków, co nierównomierne rozłożenie tych organizacji w poszczególnych zakładach i branżach. Skupione są one w sektorze publicznym

i branżach schyłkowych, brak ich w firmach prywatnych i w sektorach nowoczesnych. Pozazwiązkowe przedstawicielstwa uszeregował według trzech kryteriów jako: ciała wybierane przez załogę, rady desygnowane przez załogę, ale niebędące w strukturach związkowych, oraz przedstawicielstwa ad hoc będące namiastką rad, powoływane przez pracodawcę. Za najważniejsze przyczyny spadku uzwiązkowienia na świecie prof. Wratny uznał ogólnocywilizacyjne zmiany, czyli odejście od systemu pracy symbolizowanego przez taśmę produkcyjną Forda na rzecz postindustrialnego, elastycznego zatrudnienia zadaniowego. Przypomniat, że związki, głównie NSZZ „Solidarność”, były niejako protektorem zmian, które przyniosły bezrobocie i likwidację zakładów pracy.

Konieczność wzmocnienia pozycji reprezentacji pozazwiązkowych podkreślała prof. Uniwersytetu Gdańskiego Monika Tomaszewska. Jej zdaniem relacja między związkami a radami i przedstawicielstwami może się rozwijać w kilku kierunkach. Jednym jest współpraca przedstawicielstw ze związkami, drugim



Podczas pierwszego panelu drugiego dnia konferencji skupiono się na relacjach związków zawodowych z pozazwiązkowymi reprezentacjami pracowniczymi. Na zdjęciu od lewej: prof. Leszek Mitrus, dr hab. Monika Tomaszewska, prof. Łukasz Pisarczyk, dr Anna Reda-Ciszewska.

Fot. CPS „Dialog”

dalszy spadek roli związków, gdy przedstawiciele rad staną się głównym partnerem dla pracodawców będąc jednocześnie pod ich wpływem. Trzecią drogą będzie utrzymanie stanu obecnego, czyli rad pod kontrolą związków lub pracodawców. „Możliwy jest też czwarty scenariusz, czyli zanikanie zarówno związków, jak i przedstawicielstw pozazwiązkowych. Wynika to ze wzmocnienia pracodawców, a także wzrostu znaczenia współczesnych koncepcji zarządzania wzmacniających rolę partycypacji pracowników w zarządzaniu firmami” – stwierdziła prelegentka.

Odnosząc się do problemów dialogu społecznego, stwierdziła, że wielość reprezentacji pracowników nie przyczynia się do wzmocnienia tego procesu w zakładach pracy. „Wprowadzenie pojęcia konsultacji z przedstawicielami pozazwiązkowymi nie tworzy dialogu, którego istotą jest spór i uzgadnianie wspólnego stanowiska. Owoce dialogu to porozumienia i układy zbiorowe pracy, a nie regulaminy czy statuty” – stwierdziła. Zwróciła uwagę, że w praktyce przedstawicielstwa ad hoc powołuje się tylko po to, aby pogorszyć sytuację pracowników – zawiesić stosowanie przepisów prawa pracy, postanowienia umów o pracę i ustalić dłuższy okres rozliczeniowy czasu pracy. Jako powód osłabienia dialogu podała też brak jego skodyfikowanych zasad. „Jeśli brakuje zasad, brakuje też sankcji za łamanie np. zasady dobrej wiary i poszanowania interesów drugiej strony. Nie ma mechanizmu jasno określającego stopień związania uzgodnieniami między partnerami. Te wszystkie elementy trzeba zmienić, wprowadzając stosowne przepisy, chociaż mamy już nadmiar innych regulacji w prawie pracy” – powiedziała prof. Tomaszewska.

Do problemu reprezentacji pracowników nawiązał w swoim wykładzie Leszek Mitrus, profesor z Uniwersytetu Jagiellońskiego, omawiając relacje przedstawicielstw związkowych i pozazwiązkowych na poziomie zakładów pracy. Stwierdził, że relacje między związkowcami a innymi reprezentantami załogi muszą ulec zmianie. Zdaniem prof. Mitrusa związki wciąż będą potrzebne i nie zostaną zastąpione

przez rady. Powinien zmienić się jednak kształt tej reprezentacji. Stosunki pracy w innych krajach to rezultat ewolucji, jakiej przyglądamy się od dziesięcioleci. „U nas przed 1989 r. mieliśmy inną rolę związków, nie było pracodawców ani dialogu. Model prawa pracy z 1991 r. został narzucony przez ustawodawcę” – stwierdził prof. Mitrus. Jego zdaniem związki zawodowe były i będą głównym reprezentantem załóg, bo zachowały monopol na prowadzenie istotnych relacji z pracodawcą (strajk, spór zbiorowy). „Nasz system jest dalece niedoskonały, ale można rozważyć odniesienie do partycypacji bezpośredniej, czyli akceptowanie porozumień przez załogę. Mamy też perspektywę rozszerzenia prawa koalicji, czyli dużych zmian w strukturach związkowych. Jeśli bowiem zrzeszać będą się mogły osoby bez etatów, to dla tej grupy trzeba będzie stworzyć struktury pozazakładowe. Stoimy przed zmianami porównywalnymi do tych z 1991 r.” – zakończył prof. Mitrus.

Nieco odmienne spojrzenie na problemy związkowe przedstawiła dr Anna Reda-Ciszewska z Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, ekspert NSZZ „Solidarność”. Nie zgodziła się z oceną prof. Wrątnego, że zbliża się schyłek związków zawodowych jako partnera, wskazując, że ich pozycja jest efektem pełnych luk prawa w zakresie dialogu społecznego. „Nieprecyzyjne regulacje przeszkadzają w prowadzeniu dialogu, ale też nie udało się nam wcześniej wypracować innych reguł, więc zostały narzucone w latach 90.” – stwierdziła dr Reda. Dodała, że ustawodawca wzmacnia rolę przedstawicielstw pracowniczych (rad i przedstawicielstw ad hoc), osłabiając tym samym pozycję związków. „Związkowcy wielokrotnie zwracali uwagę, że to jest niezgodne z konwencją nr 135 MOP, ale na ocenę przez Trybunał Konstytucyjny będziemy czekać długo” – powiedziała ekspertka.

Strach przed zrzeszaniem się. W trakcie dyskusji prof. Manfred Weiss stwierdził, że co prawda nie da się inicjować współpracy za pomocą prawa, ale prawo może stymulować

i przyspieszać takie procesy. W niektórych krajach organy pracownicze powołano na stałe i mają one mocną pozycję. „Jeśli daje się prawo do współstanowienia, kiedy pracodawca musi działać za zgodą takiego organu, wtedy to pomaga. Tworzy się wówczas zależność i pracodawca bierze poważnie pod uwagę partnerów. Można też wtedy rozszerzać zakres tematów do rozmów” – stwierdził prof. Weiss. Podał przykład z własnego podwórka – okazuje się, że w Niemczech już od końca XIX w. pracodawca nie ma możliwości wywierania wpływu na skład reprezentacji pracowników.

Profesor Roger Blanpain dodał, że jeśli zakłada się, iż wybierani przedstawiciele pozostają pod wpływem pracodawcy, zaś związkowcy nie, to trzeba wprowadzić certyfikat niezależności związku od pracodawcy. Jednocześnie pozazwiązkowe reprezentacje muszą mieć prawną ochronę, taką jak związkowcy.

Profesor Leszek Mitrus zwrócił uwagę, że przedstawicielstwa niezwiązkowe nie stanowią problemu, bo skoro spada liczba członków związków, to zmniejsza się liczba firm, w których związki działają, i tworzy się ciała zastępcze. Odnosząc się do wypowiedzi dr Anny Redy-Ciszewskiej, stwierdził, że przedstawicielstwa ad hoc nie osłabiają związków, ale wskazują istniejące słabości. „Kiedy mówimy o przedłużeniu czasu pracy, to przedstawicielstwa mogą być o to pytane, jeśli nie ma związku zawodowego. To nie ustawodawca osłabiał rolę związków, ale obnażył już istniejącą słabość, czyli brak związków” – ocenił prof. Mitrus.

Zdaniem prof. Łukasza Pisarczyka przedstawicielstwa ad hoc jednak osłabiają dialog wewnątrz firm. „Prościej jest zawrzeć porozumienie z reprezentacją ad hoc, bo jest słabsza. Można z nią łatwiej zawrzeć porozumienie niż z twardymi negocjatorami, za jakich uważani są związkowcy” – stwierdził. Dodał, że powołanie do życia związków nie zawsze jest łatwe, choć nie ma żadnych barier prawnych. „Ludzie boją się zrzeszać. A jeśli nie ma związków, to pracodawcy wybierają przedstawicielstwa ad hoc” – podsumował prof. Pisar-

czyk. Doktor Reda-Ciszewska zauważyła, że jeśli 96 proc. firm zatrudnia do 9 pracowników, to tam związki nie mogą powstać, bo muszą mieć 10 osób. Można wprowadzić tworzyć międzyzakładowe organizacje, ale tylko w holdingach.

W debacie zwrócono też uwagę na współzależność partycypacji związków i ochrony pracowników, stwierdzając, że te kwestie często się przenikają i są współzależne. Profesor Manfred Weiss, podsumowując ten fragment dyskusji, stwierdził, że korzystne może być dla związków wyjście z firm, ale trzeba wyjaśnić związkowcom, dlaczego jest to tak ważne. „Nie działamy już w przestrzeni tylko własnego kraju, trzeba myśleć transgranicznie, wtedy można mówić mocniejszym głosem” – powiedział. Dodał, że w przypadku międzynarodowych koncernów nie można czasem negocjować tylko w jednym kraju, a jednocześnie trudno oczekiwać międzynarodowej solidarności od wszystkich pracowników takiej firmy.

Zgodził się z tym stwierdzeniem Josef Maurer z Federacji Pracowników Transportu Lotniczego (ITF), wskazując, że często przyczyną jest obrona statusu związków zawodowych. „Ktoś musi stracić stanowisko, więc niektóre związki nie chcą tego. Widać to w federacjach europejskich” – powiedział Maurer. Dodał, że ITF współpracuje już ze związkowcami z krajów Azji, chociaż bez sztywnych ram prawnych. Używa nowych technologii (mail, skype) do podejmowania wspólnych działań. „Od 2006 r. mamy już 100 umów ramowych o zasięgu globalnym. Dzięki współpracy z Międzynarodową Organizacją Pracy można zapobiegać dumpingowi socjalnemu” – wyjaśnił przedstawiciel ITF.

Według prof. Tomaszewskiej liczy się nie tylko współpraca międzyzwiązkowa, ale tworzenie sprzyjającego klimatu dla działań związków zawodowych, aby pracownicy nie bali się w nich zrzeszać. „Podstawową kwestią w dialogu jest realność reprezentacji, a tego nie zapewnia wybieranie reprezentantów załogi przez pracodawcę. Przedstawiciele pracowników mu-



Fot. CPS „Dialog”

Prelegenci panelu drugiego, podczas którego omawiano pozycję związków jako strony zakładowego dialogu społecznego. Na zdjęciu od lewej: dr Jakub Szmit, dr hab. Marcin Zieleniecki, dr Jan Czarzasty, dr Marcin Wujczyk.

szą mieć też wiedzę o sytuacji pracodawcy oraz ogólne umiejętności negocjacyjne. To zapewnia tylko związek zawodowy, gdy działa w zakładzie pracy i ma wsparcie struktury krajowej” – stwierdziła Monika Tomaszewska. Dodała, że zachętą do wspierania związków zawodowych przez pracodawców mogłaby być gwarancja rezygnacji z prawa do strajku w zamian za układ zbiorowy zawarty ze związkiem.

W toku dyskusji zwrócono też uwagę, że rygorystyczne uregulowania układów zbiorowych zniechęcają zarówno pracodawców, jak i związki do tej formuły i wybrania porozumienia w sprawie regulaminów. Zdaniem dr Redy-Ciszewskiej, dlatego nie ma ponadzakładowych układów, chociaż związki mają w tym zakresie propozycje. Profesor Pisarczyk w podsumowaniu stwierdził, że obecna sytuacja wokół reprezentacji pracowniczych jest nie do zaakceptowania. Trzeba zmienić stan obecny, tak aby związki zawodowe były podstawą do dialogu społecznego w zakładach pracy. Konieczne jest zmniejszanie formalnych wymagań przy tworzeniu związków, więcej wolności dla partnerów społecznych

i prowadzenie dialogu tylko z wybieranymi przez załogę stabilnymi przedstawicielami.

Problemy dialogu społecznego na szczeblu zakładowym. W trakcie równoległej debaty na temat roli związków w zakładowym dialogu społecznym dr hab. Marcin Zieleniecki, profesor Uniwersytetu Gdańskiego, stwierdził, że spada zainteresowanie udziałem w związkach zawodowych, ale też negocjacjami, uzgadnianiem warunków pracy i płacy. „Na szczeblu zakładów pracy nie jest źle, bo jednak są prowadzone rozmowy, a na wyższym szczeblu jest gorzej, od roku nie działa Trójstronna Komisja” – przypomniał.

Jego zdaniem problemem jest istnienie całych stref, gdzie związki nie działają wcale, czyli w przedsiębiorstwach małych, w usługach, w handlu. Problemem jest też kwestia reprezentatywności związków na szczeblu zakładów pracy wynikająca z rozdrobnienia ruchu związkowego w Polsce. To jest też problem dla pracodawców, bo muszą rozmawiać z wieloma organizacjami.

Doktor Jakub Szmit z Uniwersytetu Gdańskiego wskazał na kłopotliwe niespójności w terminologii aktów prawnych dotyczących dialogu i związków zawodowych. „W ustawie o związkach zawodowych mamy pojęcia związku zawodowego, organizacji związkowej zakładowej i międzyzakładowej, federacji i konfederacji. W Kodeksie pracy jest tylko pojęcie ponadzakładowej organizacji związkowej” – zwrócił uwagę dr Szmit.

Doktor Jan Czarzasty ze Szkoły Głównej Handlowej zauważył z kolei, że mimo problemów z dialogiem społecznym, przez 25 lat aktywność strajkowa w Polsce była niska. Akcje strajkowe odbyły się w latach 1992–1993 i 1999–2000. „Nasze społeczeństwo nie lubi konfliktów, ale też nie lubi się zapisywać do związków zawodowych, bo nie ma zaufania do instytucji. Takie samo podejście mają przedsiębiorcy. Brakuje kapitału społecznego do nawiązywania więzi” – stwierdził dr Czarzasty.

Jego zdaniem do rozwoju dialogu brakuje struktur ponadzakładowych integrujących pracowników z małych i średnich firm. Według badań SGH aż 99 proc. przedsiębiorstw w Polsce to przedsiębiorstwa do 49 osób, łącznie pracuje w nich połowa zatrudnionych. „Sporo jest w Polsce wykluczonych z przynależności do sfery związkowej z racji pracy w małej firmie, gdzie pracodawca uważa, że wie najlepiej, co jest potrzebne pracownikom” – podkreślił.

Doktor Krzysztof Walczak z Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego poruszył kwestię negocjacji układów zbiorowych. Na podstawie badań 450 układów zbiorowych i regulaminów wynagradzania w dużych i średnich polskich firmach ocenił, że związki zawodowe nie mają już monopolu na ustalanie porozumień o wysokości wynagrodzeń.

Zdaniem dra Marcina Zielenieckiego niezależnie od wątpliwości prawnych do regulaminów i układów zbiorowych są one zachętą do dialogu społecznego na szczeblu zakładu pracy. „Do dyskusji pozostaje, czy jest to próg

na odpowiednim poziomie. On trochę demotywuje u mniejszych pracodawców. Do 1996 r. był ustalony na poziomie pięciu pracowników i w lepszym stopniu spełniał swoją funkcję” – ocenił.

Omawiając sposoby wzmocnienia dialogu społecznego na poziomie zakładu pracy, dr Marcin Wujczyk z Uniwersytetu Jagiellońskiego stwierdził, że może temu służyć korzystanie z pomocy struktur ponadzakładowych dysponujących ekspertami. Za właściwe uznał przyznanie większych uprawnień dla największych związków. Opowiedział się też za przyznaniem związkowcom praw do takich samych informacji o firmie, jakie uzyskują obecnie rady pracownicze. Zdaniem dra Wujczyka warto też wprowadzić obowiązkowe konsultacje społeczne, gdy druga strona o to wniośkuje.

Robert Stępień z kancelarii „Raczkowski i Wspólnicy” starał się przedstawić problemy dialogu i jego jakości z perspektywy wewnątrzzakładowej widzianej przez zewnętrznego eksperta. Jego zdaniem związki zawodowe są potrzebne w gospodarce, a regulacje dotyczące związków należy ocenić jako dobre, choć nie idealne. „Z realizacją dialogu nie jest dobrze, co wynika z niskiego poziomu uzwiązkowienia, mało jest osób w związkach, szczególnie w nowych i międzynarodowych zakładach. Bywają związki tylko formalnie zarejestrowane, mają one niewielu członków, a ich działalność jest praktycznie żadna” – stwierdził. W ocenie mecenas sytuacja, gdy w dużych firmach jest kilkanaście albo kilkadziesiąt organizacji, nie sprzyja dialogowi.

Henryk Nakonieczny, członek prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, postawił tezę, że polskie prawo ma wady i zamiast do dialogu tworzy warunki do konfliktu. To dotyczy np. prawa pracodawców do tworzenia regulaminów wynagrodzeń i warunków pracy, gdy nie dojdzie do porozumienia w drodze uzgodnień. „Wtedy pracodawca ma pełne prawo do ustalenia swoich zasad. I tak się najczęściej dzieje” – stwierdził. Jego zdaniem

niskiemu uzwiązkowieniu sprzyja też sytuacja, gdy układ zbiorowy obejmuje wszystkich, bez względu na przynależność do związku. „Jeśli nie damy sobie szansy reprezentowania głównie członków, nie możemy liczyć na przychyłność i popularność. Gdy ktoś potrzebuje adwokata, to go otrzymuje” – dodał przedstawiciel Solidarności.

Z koncepcją ograniczenia układów zbiorowych tylko do członków związku zgodził się Paweł Śmigieński z Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych. Stwierdził też, że kryzys dialogu łączy się z kryzysem związków zawodowych, ale powodów tego stanu trzeba szukać nie tylko w niechęci ludzi do zrzeszania się i działania wspólnego. Zdaniem eksperta powinno się promować dialog społeczny, wznowić komisje pojednawcze lub stworzyć nowe skuteczne narzędzie rozwiązywania sporów. „Można wprowadzić zachęty podatkowe dla pracodawców posiadających układy zbiorowe, dać większe pole działania niż to, co określa Kodeks pracy” – zaproponował.

Rady groźne i niegroźne. W ocenie przedstawicieli związków rady pracowników nie odgrywają istotnej roli. Jednak związkowcy z obawą patrzą na wzrost uprawnień dawanych tzw. przedstawicielstwom pracowników przy jednoczesnym zamrażaniu praw organizacji związkowych do uzyskiwania informacji o przedsiębiorstwie. „Rozumiem, że przedstawicielstwa są ważne tam, gdzie brak związków, ale tam, gdzie związki są, to dawanie pracodawcom wyboru, czy negocjować ze związkami, czy z przedstawicielami oznacza marginalizowanie związków” – powiedział Paweł Śmigieński.

Sławomir Wręga, przewodniczący ZZPRC Zakładów Azotowych Puławy, stwierdził, że dialog społeczny praktycznie nie istnieje w żadnych dużych spółkach, niezależnie od tego, czy są państwowe, czy mają zagranicznego czy też krajowego właściciela prywatnego. „W dużych zakładach pracy związki zawodowe pozycjonują się w dużym uproszczeniu

jako dobre i jako złe. Dobre to te, co akceptują stan rzeczy i chwalą kierownictwo. W zamian udaje im się obronić niektórych pracowników. Związki złe to te, które wysuwają postulaty, krytykują, ale rozmawia się z nimi za pośrednictwem policji i sądów. Dużi pracodawcy mają pieniądze i stać ich na najlepsze kancelarie. Działacze są narażeni na pozwy za naruszenie wizerunku firmy, czasem na wiele milionów złotych. To też ogranicza swobodę działania związkowców” – powiedział Sławomir Wręga.

Na możliwą pozytywną rolę prawa w rozwijaniu dialogu wskazał Piotr Wojciechowski, doradca w kancelarii „Raczkowski i Wspólnicy”. Jego zdaniem efekty dla rynku pracy byłyby lepsze, gdyby dialog był przymusowy, bo strony społeczne, czyli pracodawcy i pracownicy, nie lubią rozmawiać. Wymuszony „trening” może poprawić sytuację.

Podsumowując dyskusję, dr hab. Ziętaniecki powiedział, że nie ma wątpliwości co do istnienia kryzysu uzwiązkowienia, że objawia się on brakiem zainteresowania przystępowaniem do związków, ale też osłabieniem dialogu społecznego. „Zgodni jesteśmy, że jest potrzeba wzmacniania związków zawodowych jako przedstawicieli pracowników, zamiast szukania innych rozwiązań przez pozazwiązkowe reprezentacje. Jakimi środkami to osiągnąć? Można to zrobić prawnie, ale też równolegle poprawiać wizerunek związków poprzez działalność edukacyjną. Ujawnia się też problem zakładowych organizacji związkowych jako podstawowej struktury – czy mają funkcjonować tylko w zakładzie pracy i ile osób zrzeszać minimalnie” – zauważył moderator. Dodał, że potrzebne są rozmaite – twarde i miękkie – zachęty, aby ożywiać dialog w zakładach pracy. Obecnie procesem tym zainteresowane są tylko związki. „Należy więc zrównoważyć sytuację, aby pracodawcy również zechcieli zapukać do drzwi związkowców ze swoimi propozycjami” – powiedział na zakończenie. ■

Adam Maciejewski

Praktyka pokazuje, że pomimo towarzyszącym nam idealistycznym porywom, w Polsce występuje rozdźwięk pomiędzy werbalnym podejściem do partycypacji a gotowością do osobistego udziału i realizacji tych przekonań. Czy zatem idea obywatelskiej partycypacji jest dla nas mirażem, czy też rzeczywistością?

Obywateli trzeba zachęcić do współrzędzenia

23 czerwca 2014 r. w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” odbyła się zorganizowana wraz z Instytutem Pracy i Spraw Socjalnych debata na temat poziomu obywatelskiego zaangażowania we współrzędzenie.

„Rok 2014 można nazwać rokiem polskich rocznic obywatelskich” – powiedziała witając jej uczestników Dyrektor Centrum Iwona Zakrzewska. Dodała, że obchodząc 1 maja 10 lat Polski w Unii Europejskiej mogliśmy wznieść toast za własną skuteczność i przedsiębiorczość, 4 czerwca mieliśmy możliwość świętowania 25 lat wolności i aktywności społecznej. Te kolejne kroki na drodze naszej demokratycznej ścieżki sprawiły, że wspólnie mogliśmy poczuć się silni. Dyrektor przypomniała słowa prof. Zygmunta Baumana, że „Wszyscy jesteśmy od siebie zależni i ta zależność się pogłębia”, a to stawia przed nami wyzwania w kontekście obywatelskich działań. Badania wskazują bowiem, że w porównaniu do innych europejskich społeczeństw rzadko się stowarzyszymy (ok. 14 proc.), mamy niski poziom zaufania do innych (ok. 12 proc.), jesteśmy obojętni wobec zachowań naruszających dobro publiczne (ok. 50 proc.). Ale jednocześnie historyczne doświadczenia pokazują, że potrafimy się zjednoczyć w momentach dla nas trudnych. Dyrektor zaprosiła do

dyskusji, jednocześnie formułując pytanie: czy idea obywatelskiej partycypacji jest dla nas mirażem, czy też rzeczywistością?

Minister pracy i polityki społecznej Władysław Kosiniak-Kamysz, który nie mógł pojawić się na debacie, przesłał do jej uczestników list. Minister stwierdził w nim, że kształtowanie osobowości społecznie zorientowanej i tworzenie społeczeństwa obywatelskiego jest jednym z najważniejszych zadań szeroko pojętej współczesnej edukacji. „Dziś społeczeństwo obywatelskie to społeczeństwo zaangażowane zarówno w budowanie więzi międzyludzkich, ale także zainteresowane sprawami ogółu społeczeństwa oraz żyjące w poczuciu odpowiedzialności za jego dobro” – napisał w liście minister.

Społeczne kompetencje a indywidualne potrzeby. Debata rozpoczął dyrektor Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych prof. Kazimierz W. Frieske, zauważając, że choć sama idea jest niekontrowersyjna, to sformułowanie „demokracja partycypacyjna” zawiera błędne powtórzenie, gdyż demokracja ze swej istoty zakłada partycypację. Zdaniem profesora ważne są natomiast formy tej partycypacji i rozwiązanie pewnych kłopotów organizacyjnych. Wyjaśnił, że chcąc uczestniczyć w decyzjach władzy, upominamy się o udział w zarządzaniu sprawami publicznymi, który mają nasi współobywatele pracujący w administracji. Na tym tle pojawiają się sprzeczności. „Można narzekać na administrację, ale wtedy narzekamy nie na decyzje ludzi, ale że system wymusza podejmowanie takich decyzji. Jednak sami jesteśmy

odpowiedzialni za to, jaki jest system administracji, bo taki stworzyliśmy w drodze wyborów” – stwierdził dyrektor. Jego zdaniem problem sprowadza się zatem do sposobu podejmowania decyzji, w którym w drodze kompromisu pogodzi się wiele interesów.

Profesor Frieske zwrócił jednocześnie uwagę, że obywatele, uczestnicząc w procesach decyzji, nie ponoszą bezpośredniej odpowiedzialności, inaczej niż urzędnik podpisujący swoją decyzję. „Taka jest logika tego *collective choice*, więc pojawia się kłopot, bo postulat kolektywnego wyboru kłóci się z postulatami odpowiedzialności za decyzję. Moim zdaniem nie da się bezkonfliktowo połączyć dwóch wartości – odpowiedzialności z partycypacją” – stwierdził szef IPiSS.

Profesor Grzegorz Rydlewski z Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego stwierdził natomiast, że mówiąc o mechanizmach partycypacji, trzeba na nią spojrzeć jak na zadanie praktyczne. Ważne jest systemowe określenie takiego procesu, jego legitymizacja demokratyczna i umiejscowienie w strukturach władzy. Stwierdził, że partycypacja jest użyteczna i aktywizuje społeczeństwo, podnosi poziom zbiorowej mądrości. Jednocześnie partycypacja,

czyli współdziałanie, musi mieć swoje zaplecze w świadomości obywateli i instytucjach, czyli procedurach podejmowania decyzji. „Partycypacja jest możliwa, gdy jest poczucie wspólnoty” – zauważył prof. Rydlewski. Dodał, że dialog powinien też zakładać, że wszyscy chcą się wypowiedzieć i traktować poważnie partnerów w dyskusji. „Musi być w partycypacji minimalny poziom zaufania na linii władza-społeczeństwo, przekonanie, że aktywność to droga wpływania na bieg spraw” – stwierdził.

W ocenie prof. Rydlewskiego mamy w Polsce rozziw między werbalnym podejściem do partycypacji a gotowością do osobistego udziału. Przypomniał, że w 165 referendach w sprawie odwołania władz lokalnych tylko siedem było ważnych, bo w innych zabrakło wystarczającej liczby uczestników. Zdaniem prof. Rydlewskiego z obserwacji internetowej przestrzeni społecznej widać rosnące współdziałanie bez osobistej obecności, częściej jednak są to akcje przeciw niż na rzecz jakiejś sprawy. Instytucje demokracji bezpośredniej stają się też instrumentem w ręku graczy ze sceny partyjnej. Rośnie poparcie dla protestów i akcji protestacyjnych, dialog wydaje się nieskuteczny. Zwrócił uwagę, że decydowanie partycypacyjne



Fot. CPS „Dialog”

Uczestnicy debaty w CPS „Dialog” podkreślali, że partycypacja podnosi poziom zbiorowej mądrości.

nie jest szybsze od innych i zmusza do dokonywania wyboru. „Jeśli chcesz uciec od polityki, to pamiętaj, że polityka zainteresuje się tobą i to w najmniej sprzyjających warunkach” – przypomniał wypowiedź prof. Jana Baszkiewicza, znanego historyka myśli politycznej, traktując ją jako zachętę do współudziału w rządzeniu.

Dyrektor Krzysztof Więckiewicz z Departamentu Pożytku Publicznego w MPiPS zgodził się z prof. Rydlewskim, że do upowszechnienia partycypacji potrzebne jest zaufanie i odpowiedzialność, a także duże kompetencje społeczne. Zapewnił, że partycypacja ma podstawy prawne, organizacyjne i finansowe, np. w konstruowaniu budżetów lokalnych według wniosków obywateli. Wspomniał o wolontariacie i OPP, w których współdecydowanie jest zapisane ustawowo jako działalność społecznie użyteczna. „W art. 5 tej ustawy jasno mówi się o obowiązku współpracy administracji publicznej z tym sektorem. Dochodzi czasem do unieważnienia działań administracji, jeśli podjęto je bez konsultacji społecznej” – podkreślił. Według dyrektora Więckiewicza w przypadku partycypacji w procesach decyzyjnych coraz większą rolę odgrywać będą ruchy społeczne oraz grupy o charakterze nieformalnym. Za niezwykle ważne uznał zgłaszanie inicjatyw lokalnych oraz tworzenie rad pożytku publicznego, bo jak przyznał są problemy z reprezentatywnością. Zwrócił uwagę, że Działanie 5.4 w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki daje możliwość pozyskania środków unijnych dla sektora pozarządowego w celu jego efektywnego uczestnictwa w mechanizmach partnerstwa.

Zdaniem Dagmira Długosza, dyrektora Departamentu Służby Cywilnej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, partycypacja jest ideą, którą od kilkunastu lat próbuje się upowszechnić, chociaż ma pewne nierealne elementy. „Musimy pamiętać, że nadmierne aspiracje mogą powodować rozczarowanie. Trzeba szukać kompromisu między chęcią wprowadzania zmian a realnymi możliwościami” – stwierdził. Przypomniał też, że w latach przełomu gospodarczego społeczeństwo zostało zaskoczone bolesnymi zmianami bez konsultacji. Przyczyn, dla których obywatele nie uczestniczą

w podejmowaniu decyzji, upatruje w silnym indywidualizmie Polaków, wierze w moc osobistych kontaktów i braku doświadczeń w pracy zespołowej. „Mamy też iluzję sprawczości, np. poprzez pisanie blogów lub komentarzy w internecie” – dodał dyrektor Długosz.

Dialog obywatelski wymaga zaufania.

Wątki, do których odnieśli się w swoich wystąpieniach prelegenci, znalazły kontynuację w panelu dyskusyjnym poprowadzonym przez Annę Grabowską, redaktor naczelną kwartalnika „Dialog”. Zauważyła ona, że Polacy nie tylko znacznie częściej kontestują rzeczywistość zamiast ją współtworzyć, a przede wszystkim nie ufają sobie nawzajem, a władzy jeszcze bardziej.

„Często to niedoskonałe prawo, a jeszcze bardziej niska kultura polityczna władzy, „podcinają skrzydła” obywatelom” – stwierdziła Anna Grabowska, wskazując, że dotyczy to np. licznych odrzuconych w ostatnich latach wniosków o referendum, mimo poparcia tych inicjatyw przez setki tysięcy obywateli zaangażowanych w takie idee, jak np. podwyższanie wieku emerytalnego czy obowiązek szkolny sześciolatków.

Zdaniem Barbary Surdykowskiej, eksperta Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, żadne regulacje referendalne, niezależnie, czy próg ustali się na 500 tys., czy milion podpisów, nie zastąpią istoty partycypacji, czyli procesu dzielenia się z obywatelami informacjami przed podejmowaniem decyzji. Dodała, że zdaniem jej związku referenda powinny być obligatoryjne po uzyskaniu określonej liczby podpisów od proponujących zmiany.

Zbigniew Żurek, wiceprezes Business Centre Club, stwierdził natomiast, że niektóre kwestie, np. podniesienie wieku emerytalnego, nie powinny podlegać referendum, chociażby dlatego, że jest to kwestia quasi-podatkowa, która nie może być dyskutowana, bo nikt nie lubi dodatkowych obciążeń. Zgodził się, że często zamiast referendum należy po prostu porozmawiać. Oceniał, że katastrofą partycypacji są referenda nad odwoływaniem władz, bo polityczne rozgrywki zniechęcają obywateli do idei współrządzenia. Przykładem tego było referendum w Warszawie, gdzie partia rządząca namawiała ludzi, aby nie



Fot. CPS „Dialog”.

W opinii partnerów społecznych dialog obywatelski nie zastąpi dialogu społecznego.

brali w nim udziału. „Działanie społeczne nie kojarzy się w Polsce najlepiej, raczej jako domena nadmiernych pasjonatów, i jest to duża winą władz, które bardziej udają, że coś robią na rzecz partycypacji, nie edukują społeczeństwa, nie pokazują, jak się organizować i co można zrobić” – stwierdził wiceprezes BCC.

Także przedstawiciel Pracodawców RP dr Mirosław Roguski zgodził się z przedmówcą, że aktywizacja lokalnych społeczności w referendum jest przejawem walki politycznej. Dodał, że Polska ma wielowiekowe tradycje partycypacji i samorządności, ale obecnie mamy kryzys zaufania w społeczeństwie. Ekspert zwrócił uwagę, że w spopularyzowanych obecnie budżetach partycypacyjnych władza z góry określa pulę wydatków, zawężając obszar dyskusji do tego, na co przeznaczyć pieniądze, a nie ich ilość. To jego zdaniem też nie zachęca do obywatelskiej partycypacji.

Doktor Grażyna Spytek-Bandurska z Konfederacji Lewiatan przyznała, że trudno jej ocenić, na ile inicjatywy oddolne zgłaszane przez obywateli są dobre. Bo może się okazać, że istnieje większa milcząca grupa, która danej inicjatywy nie popiera. „W kwestii partycypacji brak długofalowej strategii, działania są prowadzone doraźnie w odpowiedzi na pojawiające się ogniska zapalne. Tymczasem pewne kwestie były sygnalizowane wielokrotnie wcześniej, ale rząd

nie podejmował działań. Trzeba podnieść świadomość społeczną, aby nie budować w chaosie” – stwierdziła przedstawicielka Lewiatana.

Doktor Rafał Towalski ze SGH powiedział natomiast, że dialog obywatelski nie może zastępować społecznego. Te dwa obszary mają bowiem części wspólne i oddziałują na siebie. „W wielu krajach są rozwijane formy „dialogu trójstronnego plus”, czyli włączanie ruchów społecznych do rad społeczno-gospodarczych. To głównie kraje dawnej „piętnastki” Europy Zachodniej, czyli o dużo bogatszym doświadczeniu w partycypacji. My jesteśmy na etapie, gdy połączenie tych dwóch form dialogu mogłoby doprowadzić do jego rozmycia” – stwierdził.

Barbara Surdykowska zwróciła uwagę, że istnieje poważny niedorozwój ram prawnych do dialogu. Nie ma reguł postępowania, gdy łamane są uzgodnienia zawarte w ramach dialogu zbiorowego, np. w drodze arbitrażu. To nie pozwala na prowadzenie efektywnych form dialogu zarówno na poziomie centralnym, jak i niższych szczeblach.

Zbigniew Żurek ocenił, że władza mniej lekceważy dialog społeczny niż obywatelski. Wynika to jego zdaniem ze zbyt dużego rozproszenia organizacji pozarządowych w przeciwieństwie do organizacji pracodawców. ■

Adam Maciejewski

NOTY O AUTORACH

Sławomir Adamczyk

– ekspert Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, członek Europejskiego Komitetu Dialogu Społecznego oraz Komitetu Koordynacji Rokowań Zbiorowych Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych. Zajmuje się problematyką ponadnarodowych stosunków przemysłowych.

Grzegorz Baczewski

– absolwent, a następnie asystent i adiunkt na Wydziale Ekonomicznym Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej. Od 2008 r. ekspert rynku pracy w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, początkowo w Departamencie Rynku Pracy, a następnie w Departamencie Analiz Ekonomicznych i Prognoz, którego dyrektorem był w latach 2012–2014. W Konfederacji Lewiatan dyrektor Departamentu Dialogu Społecznego i Stosunków Pracy, specjalizuje się w tematyce szeroko pojętej polityki społecznej i zatrudnienia.

Rafał Bakalarczyk

– doktorant w Instytucie Polityki Społecznej UW, absolwent Dalarna Hogskolan (Szwecja), członek zespołu eksperckiego Fundacji Norden Centrum, zajmuje się polityką społeczną i edukacyjną oraz pograniczem obydwu dziedzin. Autor licznych artykułów na tematy oświatowe m.in. na łamach „Głosu Nauczycielskiego”, „Dziś”, „Kontakt”, „Nowego Obywatela” i „Przeglądu”, a także blogów i portali edukacyjnych. W roku 2012 doradca programowy Warszawskiego Porozumienia Oświatowego założonego przez Demokratyczne Zrzeszenie Studenckie. W swych zainteresowaniach edukacyjnym zajmuje się szczególnie wykluczeniem edukacyjnych, społecznymi uwarunkowaniami edukacji, integracją edukacyjną dzieci niepełnosprawnych, polityką wsparcia socjalnego uczniów.

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.

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 Trójkątnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych oraz doradcą ds. społeczno-prawnych Forum Związków Zawodowych.

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.

Wojciech Misztal

– dr hab., dyrektor Instytutu Socjologii UMCS w Lublinie. Pracownik Zakładu Socjologii Gospodarki i Organizacji IS UMCS. W latach 2006–2008 dyrektor CPS „Dialog” im. A. Bączkowskiego. Zainteresowania naukowe: socjologia moralności, problematyka dialogu społecznego i dialogu obywatelskiego, polityka publiczna.

Maciej Pańków

– absolwent Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, doktorant w Kolegium Ekonomiczno-Społecznym Szkoły Głównej Handlowej, stypendysta i współpracownik Instytutu Spraw Publicznych jako korespondent Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się wokół problematyki alternatywnych form zatrudnienia i zbiorowych stosunków pracy.

Ewelina Sokółowska

– doktor ekonomii, ukończyła studia na Wydziale Nauk Ekonomicznych i Zarządzania w Toruniu. Studiowała również na Uniwersytecie w Leicester w Wielkiej Brytanii, a także odbyła staż naukowy w Nottingham Trent University w Wielkiej Brytanii. Obecnie zatrudniona jest na stanowisku adiunkta w Katedrze Finansów Przedsiębiorstw na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego. Przygotowywała opinie dotyczące ustaw dla Sejmu, a także uczestniczyła w obradach komisji sejmowych jako ekspert. Jest autorką ponad 60 prac naukowych z zakresu finansów, w tym trzech monografii.

Jacek Sroka

– politolog, profesor zw., dr hab., pracuje na Uniwersytecie Wrocławskim, był zatrudniony w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych, współpracował m.in. z Katedrą Gospodarstwa Społecznego Szkoły Głównej Handlowej, Instytutem Spraw Publicznych, Europejską Fundacją na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy, krajowymi i regionalnymi organizacjami partnerów społecznych. W swych

opracowaniach skupia się na instytucjonalnych i funkcjonalnych zagadnieniach: polityki publicznej, stosunków przemysłowych, dialogu społecznego, dialogu obywatelskiego, deliberacji, rządzenia wielopasmowego (governance). W analizach empirycznych skupiony na poziomie regionalnym, badał Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego od początku ich działalności.

Rafał Towalski

– doktor, adiunkt w Katedrze Socjologii Ekonomicznej Szkoły Głównej Handlowej, prodziekan w Studium Licencjackim Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.

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.



Fot. CPS „Dialog”

NOTY O RADZIE NAUKOWEJ



dr Grzegorz Baczewski

– absolwent, a następnie asystent i adiunkt na Wydziale Ekonomicznym Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej. Od 2008 r. ekspert rynku pracy w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, początkowo w Departamencie Rynku Pracy, a następnie w Departamencie Analiz Ekonomicznych i Prognoz, którego był dyrektorem w latach 2012–2014. Odpowiedzialny m.in. za opracowanie Krajowego Planu Działania na rzecz Zatrudnienia na lata 2009–2011 oraz w ramach prac Grupy ad hoc Komitetu ds. Zatrudnienia (EMCO) za wkład Polski w realizację Europejskiej Strategii Zatrudnienia, a także krajowy Koordynator Programu Solidarność Pokoleń – Działania na rzecz Aktywizacji Osób po 50. roku życia. Przewodniczący Rady Społecznej 50+ przy Ministrze Pracy i Polityki Społecznej, członek Zespołu ds. Makroekonomicznych utworzonego w ramach Przygotowań do Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską. Dyrektor Departamentu Dialogu Społecznego i Stosunków Pracy w Konfederacji Lewiatan, specjalizuje się w tematyce szeroko pojętej polityki społecznej i zatrudnienia.



dr Jan Czarzasty

– doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Instytucie Filozofii, Socjologii i Socjologii Ekonomicznej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie (SGH). Sekretarz redakcji „Warsaw Forum of Economic Sociology”. Zainteresowania naukowe obejmują socjologię ekonomiczną, problematykę zbiorowych i indywidualnych stosunków pracy, dialogu społecznego i kultury organizacyjnej. Najnowsze publikacje obejmują m.in. takie pozycje, jak: *Kultura organizacyjna małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, [w:] *Rzemieślnicy i biznesmeni*, J. Gardawski (red.), WN Scholar, Warszawa, 2013, s. 274–309; *Institutions and Strategies: Trends and Obstacles to Recruiting Workers into Trade Unions in Poland*, (z: K. Gajewska, A. Mrozowski), „British Journal of Industrial Relations”, March 2014, 52:1, s. 112–135; *Organizowanie związków zawodowych w Europie: badania i praktyka*, (z A. Mrozowski, red.), WN Scholar, Warszawa 2014, „Poland: Much risk, little benefit in CSR”, [w:] *Corporate Social Responsibility and Trade Unions. Perspectives across Europe*, L. Preuss, M. Gold, Ch. Rees (red.), Routledge, London, 2014 (w druku).



Edyta Doboszyńska

– dyrektor generalny Związku Rzemiosła Polskiego, członek Europejskiego Komitetu Dialogu Społecznego (od stycznia 2001 r. do chwili obecnej), uczestnik negocjacji europejskich partnerów społecznych w ramach delegacji UEAPME – Europejskiej Unii Rzemiosła Małych i Średnich Przedsiębiorstw. Mediator w zakresie stosunków przemysłowych (wpisana w 2003 r. na listę mediatorów przy Ministrze Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej). Członek Okrągłego Stołu Dialogu Społecznego na rzecz Integracji Europejskiej, ciała doradczego Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (2003–2005). Zastępca członka Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (od 2004 r. do chwili obecnej). Trener w zakresie dialogu społecznego i funduszy unijnych.



prof. Kazimierz W. Frieske

– od 2012 r. dyrektor Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, profesor i kierownik tamtejszego Zakładu Zbiorowych Stosunków Pracy. Profesor Uniwersytetu Warszawskiego na Wydziale Filozofii i Socjologii, kierownik Zakładu Problemów Społecznych i Planowania Społecznego w Instytucie Socjologii UW. Redaktor naczelny miesięcznika „Polityka Społeczna”. Ponad 25 lat pracy naukowo-badawczej i dydaktycznej w zakresie nauk społecznych, głównie w obszarze stosowanych nauk społecznych, teorii socjologicznej, socjologii organizacji i socjologii stosunków przemysłowych, polityki społecznej i socjologii dewiacji oraz socjologii prawa. Kierownik lub realizator wielu projektów badawczych, m.in. z zakresu partycypacji i wykluczenia społecznego. Autor ok. 50 publikacji naukowych, w tym także tłumaczonych na angielski, włoski i japoński. Doświadczenia dydaktyczne i badawcze na uniwersytetach angielskich i amerykańskich.



prof. 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.



prof. Wiesława Kozek

– socjolog, profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Warszawskiego, kierownik Zakładu Socjologii Pracy i Organizacji w Instytucie Socjologii UW. Do jej zainteresowań naukowych zaliczają się: zagadnienia zbiorowych stosunków, transformacja rynku pracy, kultura i zmiana organizacyjna, nowe typy pracy i nowe zawody, ewaluacja projektów rynku pracy oraz zarządzanie zasobami ludzkimi. Autorka i współautorka takich prac jak: *Rynek pracy w perspektywie instytucjonalnej*, 2013, *Polaktor. Aktorzy na rynku pracy*, 2013, *Gra o jutro usług publicznych w Polsce*, 2011, *Labour Relations in Central Europe. The Impact of Multinationals' Money* 2007, *Instytucjonalizacja stosunków pracy w Polsce*, 2003. Koordynatorka wielu europejskich i krajowych projektów badawczych i eksperckich.



prof. Elżbieta Kryńska

– profesor nauk ekonomicznych, kierownik Katedry Polityki Ekonomicznej na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego, kierownik Zakładu Zatrudnienia i Rynku Pracy w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych, kierownik Oddziału IPiSS w Łodzi. W działalności naukowej zajmuje się zagadnieniami funkcjonowania współczesnych rynków pracy, ze szczególnym uwzględnieniem społecznych i gospodarczych uwarunkowań bezrobocia. Wyniki badań naukowych prezentowała na licznych konferencjach i seminariach naukowych, część z nich została opublikowana (ok. 290 publikacji naukowych, w tym 31 monografii, współautorstw monografii i redakcji monografii). Kierownik wielu krajowych i międzynarodowych projektów badawczych, krajowy i międzynarodowy ekspert w dziedzinie polityki gospodarczej i społecznej, zwłaszcza w obszarze ekonomii i polityki rynku pracy. Jest przewodniczącą Wojewódzkiej Rady Zatrudnienia w Łodzi oraz członkiem Naczelnej Rady Zatrudnienia, członkiem Prezydium Komitetu Prognoz Polskiej Akademii Nauk Polska 2000 Plus oraz Komitetu Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN.



Michał Kuszyk

– psycholog, członek Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, wiceprezes Związku Pracodawców Polska Miedź. Praktykujący mediator z listy Ministra Pracy i Polityki Społecznej. W obrębie jego zainteresowań znajdują się: dialog społeczny, patologia władzy, zachowania innowacyjne i obronne, zarządzanie zmianami – opracowania i wdrożenia programów restrukturyzacji i prywatyzacji, mechanizmy wywierania wpływu, mediacje i negocjacje, brydż sportowy.



prof. Jacek Męcina

– prawnik, politolog i polityk społeczny, profesor Uniwersytetu Warszawskiego, specjalizuje się w problematyce rynku pracy, prawa pracy, ustawodawstwa społecznego oraz problemach dialogu społecznego. Członek Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych. Od 23 kwietnia 2012 r. sekretarz stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.



dr hab. Wojciech Misztal

– dyrektor Instytutu Socjologii UMCS w Lublinie, pracownik Zakładu Socjologii Gospodarki i Organizacji IS UMCS. W latach 2006–2008 dyrektor CPS „Dialog” im. A. Bączkowskiego. Zainteresowania naukowe: socjologia moralności, problematyka dialogu społecznego i dialogu obywatelskiego, polityka publiczna. Ważniejsze publikacje: *Lokalny dialog obywatelski*, CPS Dialog, Warszawa 2008 r.; współredakcja z Andrzejem Zybą *Partnerstwo społeczne – model rozwoju Polski*, Warszawa 2008; *Dialog społeczny*, 2009, hasło w Encyklopedii Samorządu Terytorialnego, (red.) Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz i Bogumił Szmulik, Wolters Kluwer Polska, Warszawa; *Dialog obywatelski we współczesnej Polsce*, Lublin 2011, redaktor *Sprawozdania końcowego z projektu systemowego Kapitał Intelektualny w Lublinie 2010–2013*, Wydawnictwo i Agencja Reklamowa Magic, Lublin 2013; *Legitymacja czy instrumentalizacja dialogu obywatelskiego w Polsce?*, [w:] *Współczesna teoria i praktyka badań społecznych*

i humanistycznych. t. 1; (red.) Jerzy Juchnowski i Robert Wiszniowski; Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2013.



dr Marek Pliszkiwicz

– specjalista polskiego, międzynarodowego, europejskiego i porównawczego prawa pracy. Dyrektor Centrum Badań i Studiów Europejskich Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach. Wiceprzewodniczący Polskiej Sekcji i członek Komitetu Wykonawczego Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z siedzibą w Genewie; visiting professor wielu uniwersytetów, m.in. Uniwersytetu Paryż II Assas-Panteon, Paryż X Nanterre, Instytutu Katolickiego w Paryżu, Katolickiego Uniwersytetu w Leuven (Belgia), Uniwersytetu Montesquieu-Bordeaux IV, Uniwersytetów w Genewie, w Uppsali, w Lund i w Sztokholmie. Ekspert Europejskiego Komitetu Ekonomicznego i Społecznego w Brukseli (2000–2003) i Międzynarodowej Organizacji Pracy w Genewie (1993–2002). Autor ok. 100 publikacji w Polsce i za granicą.



prof. Jacek Sroka

– politolog, pracuje na Uniwersytecie Wrocławskim. Był zatrudniony w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych, współpracował m.in. z Katedrą Gospodarstwa Społecznego Szkoły Głównej Handlowej, Instytutem Spraw Publicznych, Europejską Fundacją na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy, krajowymi i regionalnymi organizacjami partnerów społecznych. Jego opracowania koncentrują się na instytucjonalnych i funkcjonalnych zagadnieniach: polityki publicznej, stosunków przemysłowych, dialogu społecznego, dialogu obywatelskiego, deliberacji, rządzenia wielopasmowego (*governance*). W analizach empirycznych skupia się na poziomie regionalnym, badał Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego od początku ich działalności.



Piotr Szumlewicz

– dziennikarz i publicysta, absolwent socjologii i filozofii na Uniwersytecie Warszawskim. Prowadził zajęcia z etyki, filozofii oraz socjologii na Uniwersytecie Warszawskim,

a także w Wyższej Szkole Pedagogiki Resocjalizacyjnej Pedagogium, a obecnie przygotowuje pracę doktorską na Uniwersytecie Warszawskim o ubóstwie kobiet po 1989 r. Od wielu lat redaktor kwartalnika „Bez Dogmatu”, autor wielu publikacji naukowych z filozofii i polityki społecznej, raportów i opracowań dla organizacji pozarządowych, w tym Fundacji im. Heinricha Bölla, Fundacji im. Róży Luksemburg i Fundacji Lasalle’a, a także autor i współautor wielu tekstów i książek, w tym współredaktor książek „Stracone szanse. Bilans transformacji 1989–2009” (2010) oraz „PRL bez uprzedzeń” (2011). Doradca i ekspert Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, w latach 2012–2013 brał udział w posiedzeniach Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych.



dr Rafał Towalski

– doktor nauk ekonomicznych, specjalista w dziedzinie dialogu społecznego i stosunków przemysłowych. Wieloletni współpracownik Instytutu Spraw Publicznych i Fundacji im. Friedricha Eberta, stypendysta m.in. Ruskin College w Oksfordzie i Institut für Arbeitsrecht Und Arbeitsbeziehungen in der Europäischen Gemeinschaft – IAAEG w Trewirze w Niemczech. W latach 2002–2003 pracował dla Groupe de Recherche sur l’Education et l’Emploi na Uniwersytecie Nancy II (Francja). Autor ponad 150 publikacji z zakresu dialogu społecznego, socjologii gospodarki i społecznych skutków restrukturyzacji, wydawanych w Polsce i za granicą. Członek grupy roboczej Poverty as a Challenge to Management Education, powołanej w ramach projektu „Global Compact Principles for Responsible Management Education (PRME)” ONZ. Autor licznych ekspertyz dla związków zawodowych, organizacji pracodawców oraz niezależnych firm doradczych.



prof. Jerzy Wrątny

– profesor zwyczajny nauk prawnych, kierownik Zakładu Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych w Warszawie, kierownik Zakładu Prawa Pracy Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, członek Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy w latach 2002–2006, członek Komitetu Nauk o Pracy i Polityce Społecznej Polskiej Akademii Nauk. Autor kilkuset opracowań z zakresu prawa pracy.



Marek Wałęskiewicz

– dyrektor Departamentu Dialogu i Partnerstwa Społecznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. W resorcie pracy odpowiedzialny za promocję i realizację konstytucyjnej zasady dialogu społecznego, w tym za koordynowanie spraw związanych ze współpracą z organizacjami partnerów społecznych, a także projektowanie regulacji prawnych z zakresu zbiorowego prawa pracy i wykonywania zawodu psychologa. Sekretarz Prezydium Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, członek Zespołu Problematycznego Trójstronnej Komisji ds. Współpracy z Międzynarodową Organizacją Pracy.



prof. Andrzej Zybala

– doktor habilitowany w zakresie nauk społecznych, profesor Collegium Civitas, adiunkt i kierownik Instytutu Polityk Publicznych w Collegium Civitas. Specjalizuje się w problematyce polityk publicznych, zarządzania publicznego oraz dialogu społecznego. Utworzył kwartalnik „Dialog” oraz był jego redaktorem naczelnym w latach 2005–2011. Autor wielu publikacji o dialogu i politykach publicznych, m.in. *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa* (Wydawnictwo Difin, Warszawa 2013), *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach* (Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012).



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. Za wybitne zasługi w działalności na rzecz rozwoju gospodarki narodowej oraz społeczeństwa obywatelskiego odznaczony Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski.