

# dialog

Pismo Dialogu Społecznego



**2** Europa partnerska.  
Unijny dialog autonomiczny,  
Barbara Surdykowska

**25** Elastyczność z ludzką twarzą,  
Jerzy Wratny

**38** Rola dialogu  
w tworzeniu innowacyjnej Polski,  
Andrzej Karpiński

**46** Partnerskie pryncypia,  
Tomasz Kozłowski

# Spis treści

## Oblicza dialogu

- 2 Europa partnerska. Unijny dialog autonomiczny,**  
Barbara Surdykowska
- 10 Budowanie potencjału partnerskiego,**  
Janusz Hryniewicz
- 16 Administracja publiczna w dialogu,**  
Tomasz G. Grosse
- 19 Związki zawodowe w świecie elastycznego zatrudniania,**  
Barbara Surdykowska
- 25 Elastyczność z ludzką twarzą,**  
Jerzy Wrątny
- 33 Między domem a pracą,**  
Magdalena Kocik
- 38 Rola dialogu w tworzeniu innowacyjnej Polski,** Andrzej Karpiński

## Partnerstwo lokalne

- 46 Partnerskie pryncypia,**  
Tomasz Kozłowski
- 54 Na kłopoty – partnerstwa,**  
Agnieszka Ostrowska

## Doświadczenia zagraniczne

- 59 Dialog dla równowagi społecznej i ekonomicznej, rozmowa z Ivanem Cooperem,**
- 66 Koreańska droga od konfrontacji do kooperacji,** Ewa Rybicka

## Książki – Dokumenty – Relacje

- 70 Instytucje dialogu społecznego przy urządach państwowych w 2006 roku,**  
Nina Krasuska
- 74 Deliberacje o elastyczności,** Andrzej Zybala
- 77 Dialog do remontu,** Andrzej Zybala

**dialog**  
Pismo Dialogu Społecznego

**Wydaje:** Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. A. Bączkowskiego, na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, ul. B. Limanowskiego 23, 02-943 Warszawa, tel. 0-22 380 50 80, [www.cpsdialog.pl](http://www.cpsdialog.pl)

**Redaktor naczelny:** Andrzej Zybala, [a.zybala@cpsdialog.pl](mailto:a.zybala@cpsdialog.pl)

**Patronat MPiPS:** Kazimierz Kuberski, podsekretarz MPiPS

**Kolegium Programowe:** dr Wojciech Misztal, przewodniczący

**Zdjęcia:** archiwum MPiPS, CPS „Dialog”, KPRM, Komisja Europejska

Do użytku wewnętrznego partnerów dialogu społecznego  
Jesień 2007, nr 3 (16), ISSN 1734-9117

19



## Związki zawodowe w świecie elastycznego zatrudniania

*Barbara Surdykowska*

Do przeszłości odchodzi klasyczny fordowski model rynku pracy, którego symbolem byli pracownicy – zazwyczaj mężczyźni – wykonujący pracę w stabilnych przedsiębiorstwach i na podstawie trwałej umowy o pracę, tj. na czas nieokreślony. Przekształcenia wynikły z wpływu nowych technologii, wejścia kobiet na rynek pracy czy globalizacji. Wszystko to zmieniło rynek pracy w sposób głęboki i nieodwracalny.

## Rola dialogu w tworzeniu innowacyjnej Polski

*Andrzej Karpiński*

Polska wciąż może zbudować własny innowacyjny model gospodarczy. Potrzebujemy jednak dojrzałego dialogu między głównymi siłami społecznymi, aby w konsekwencji stworzyć stabilne warunki dla najbardziej innowacyjnych osób i sektorów gospodarczych. Dialog rodzi szansę na możliwość wydłużenia – ponad jeden 4-letni cykl życia danego parlamentu – horyzontu czasowego, w którym można byłoby realizować programy publiczne na rzecz innowacyjności.

59



## Dialog dla równowagi społecznej i ekonomicznej

*Ivan Cooper*

Udział sektora pozarządowego w mechanizmach partnerstwa społecznego w Irlandii przyczynił się do uznania, iż zagadnienia społeczne są tak samo ważne dla rozwoju, jak gospodarcze. W nowych pakcie społecznym „W stronę roku 2016”, po raz pierwszy, zostało to mocno podkreślone. Dostrzeżono także fakt, że obie te sfery wzajemnie się wzmacniają. Ma to szczególne znaczenie w gospodarce wymagającej wysokich kwalifikacji.

## Budowanie potencjału partnerskiego

*Janusz Hryniewicz*

Polskie organizacje – instytucje, stowarzyszenia czy przedsiębiorstwa – pozostają pod presją niektórych elementów naszego historycznego dziedzictwa, które nie sprzyjają praktykowaniu w nich partnerskich zasad współpracy. Chcąc to zmieniać, muszą świadomie ograniczać oddziaływanie tendencji, które eliminują zdolność do kompromisu i współdziałania (autorytaryzm), oraz tendencje do rezygnowania z racjonalnych analiz, w imię teorii zbudowanych na domysłach, spiskach itp.





25

## Elastyczność z ludzką twarzą

*Jerzy Wratny*

Rozwój elastycznych form zatrudnienia należy traktować jako proces nieodwracalny, kształtujący w coraz szerszym zakresie oblicze stosunków pracy, zarówno współcześnie jak i w przyszłości. Tam, gdzie elastyczne formy zatrudnienia są dla pracowników niekorzystne pod jakimś względem, należy nie tyle przeciwdziałać ich rozwojowi, ile zapewnić efektywną ochronę pracowników przed ujemnymi skutkami stosowania tych form. Odpowiednie do tego środki zapewnia prawo europejskie (wspólnotowe).



46

## Partnerskie pryncypia

*Tomasz Kozłowski*

Pod koniec lat 80. zaczęto dostrzegać znaczenie lokalnego partnerstwa jako czynnika, który w dużym stopniu może przyczynić się do stymulowania rozwoju. Idea partnerstwa była ściśle związana z silnie odczuwaną w UE potrzebą przeprojektowania systemu podejmowania decyzji w państwach członkowskich. Chodziło o odejście od dotychczasowej, scentralizowanej formuły i przejście do modelu, który umożliwi udział jak największej liczby partnerów.

## Między domem a pracą

*Magdalena Kocik*

W Unii Europejskiej część państw pomaga swoim obywatelom w uzyskiwaniu równowagi na linii obowiązki zawodowe – obowiązki domowe, tworząc korzystne przepisy prawne w krajowym ustawodawstwie. Z kolei inne kraje starają się, aby regulacje korzystne dla wychowujących dzieci znalazły się w układach zbiorowych zawieranych od poziomu centralnego po poziom przedsiębiorstw. Niektóre państwa z sukcesem wykorzystują te dwa podejścia równolegle.

# Drodzy Czytelnicy



Poprzedni numer „Dialogu” był przygotowywany do druku, gdy protest środowiska lekarskiego i pielęgniarskiego nabral już dynamiki. Nie mogliśmy wówczas podjąć tego tematu. Być może niektórzy oczekują, że w tym numerze wyjaśnimy jego tło i przebieg. Pismo „Dialog” jest jednak periodykiem, którego zadaniem nie jest referowanie bieżących wydarzeń.

Został pomyślany bardziej jako pismo analizujące wydarzenia z uwzględnieniem większego dystansu. Pozwolę sobie zatem tylko na kilka zdań odniesień do tamtych wydarzeń.

Otóż, patrząc z punktu widzenia żywotności instytucji dialogu społecznego, problemem było to, że tego konfliktu nie udało się rozwiązać w ramach jego mechanizmów. Trójstronnej Komisji nie udało się „ogarnąć” tego protestu. Dlatego też przekształcił się on w wielotygodniowy, widowiskowy spektakl, który toczył się w różnych miejscach i miał swoją psychologiczną dramaturgię. Rzecz w tym, że zamiast w mechanizmy Trójstronnej Komisji, trafił on szybko na biurko premiera rządu. Oczywiście, zrozumiałe są motywy takiego postępowania, zwłaszcza że środowisko medyczne ma przed sobą wiele niezłatwionych kwestii. Jednakże, kilkanaście lat temu powstały ustawowe mechanizmy rozwiązywania konfliktów i to właśnie one powinny być zastosowane. Jeśli one nie zadziałały, to warto zastanowić się nad przyczynami.

A zatem, środowisko związane z dialogiem ma przed sobą poważne wyzwanie, aby przemyśleć wydarzenia minionego lata. Być może jesteśmy w momencie, kiedy powinniśmy dokonać przeglądu istniejących mechanizmów, aby zidentyfikować te elementy, które nie są wystarczająco efektywne w sytuacjach krytycznych, w których dochodzi do sporów na znaczną skalę, i które zagrażają stabilności w ważnych dla społeczeństwa dziedzinach. Mechanizmy dialogu, aby pozostały ważnym elementem publicznego zarządzania, muszą wykazywać się sprawnością również w godzinie tak dramatycznej próby. Dialog pozostanie wówczas elementem systemowym w państwie. Spór z ostatniego lata niewątpliwie osłabił go, również w tym znaczeniu, że społeczeństwo otrzymało komunikat, iż ustawowe mechanizmy dialogu nie zadziałały.

Odchodząc już od bieżących wydarzeń, chciałbym polecić w „Dialogu” artykuły, które pomogą nam w lepszym doprecyzowaniu roli mechanizmów dialogu. Spór ze środowiskiem medycznym był niezwykle spektakularny, ale warto zobaczyć, jak spektakularnym wyzwaniem systemowym – choć już nie w sensie widowiskowości – jest dialog związany z kształtowaniem się w Polsce rynku pracy, na którym coraz większe znaczenie odgrywają elastyczne formy zatrudniania (zobacz: teksty B. Surdykowskiej, J. Wratnego, M. Kocik), a także dialog wokół działań mających na celu tworzenie w Polsce innowacyjnej gospodarki i społeczeństwa opartego na wiedzy (zobacz: tekst A. Karpińskiego). Mechanizmy dialogu powinny być efektywne zarówno w wypracowywaniu rozwiązań wokół doraźnych konfliktów, jak i w dopracowywaniu długofalowych rozwiązań, które są rdzeniem funkcjonowania państwa i gospodarki.

Kazimierz Kuberski, podsekretarz stanu MPiPS

Europejskie organizacje pracowników i pracodawców wypracowują porozumienia nowego typu, które odzwierciedlają zmiany zachodzące na rynku pracy. Dzięki nim kształtują środowisko pracy tak, aby osiągnąć nie tylko jego wysokie standardy techniczne, ale także wysoką jakość relacji międzyludzkich – pisze Barbara Surdykowska

# Europa partnerska. Unijny dialog autonomiczny

*Autonomiczny dialog społeczny między europejskimi związkami zawodowymi a organizacjami pracodawców zyskuje na znaczeniu od wielu lat. Zawierają one kolejne dwustronne porozumienia oraz planują następne, które mają tworzyć europejski rynek pracy, charakteryzujący się efektywnością ekonomiczną i wartościami humanitarnymi.*

**D**ialog autonomiczny staje się wyrazem realizacji wielu unijnych zasad, które stanowią o specyficznym charakterze Wspólnoty Europejskiej. S. Siara podkreśla, że udział partnerów społecznych w tworzeniu wspólnotowego prawa pracy w pełni realizuje traktatową zasadę subsydiarności<sup>1</sup>, czyli tworzenia rozwiązań na szczeblu najbliższym dla tych, którzy mają je stosować. Dialog oznacza także dążenia do tego, aby normy wspólnotowe były wdrażane w sposób skuteczny. Jest również wyrazem pragnienia osiągnięcia właściwego poziomu legitymizacji prawa europejskiego. Dialog wyraża również demokratyczny charakter działalności Unii Europejskiej<sup>2</sup>. A. M. Świątkowski uznał, że najbardziej charakterystyczną cechą europejskiego prawa pracy<sup>3</sup> jest to, że w jego tworzeniu biorą udział partnerzy społeczni – to znaczy przedstawiciele pracowników i pracodawców – z poziomu wspólnotowego. Uczestniczą oni również w jego wprowadzaniu w swoich krajach.

Europejski dialog autonomiczny rozwija się od połowy lat 80. XX wieku. W pierwszym etapie, przypadającym na lata 1985–1991, partnerzy negocjowali głównie rezolucje, deklaracje, wypracowywali wspólne stanowiska – dokumenty, które nie miały charakteru prawnie wiążącego.

W drugim etapie (1992–2001) podpisano ważne Porozumienie w sprawie polityki socjalnej pomiędzy państwami członkowskimi Wspólnoty Europejskiej (z wyłączeniem Wielkiej Brytanii), co miało miejsce 7 lutego 1992 r. w Maastricht. Dzięki niemu pracodawcy i pracownicy (partnerzy społeczni) mogą występować ze wspólnym wnioskiem do Komisji o to, aby wprowadziła ona w życie ich porozumienia zawarte na szczeblu Wspólnoty w drodze decyzji Rady (w formie dyrektywy). W ten sposób podpisano trzy porozumienia ramowe o zasięgu powszechnym, które stały się dyrektywami. Dotyczą one urlopu rodzicielskiego<sup>4</sup>, zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy<sup>5</sup> oraz terminowych stosunków pracy<sup>6</sup>. Zawarto również porozumienia regulujące problematykę czasu pracy w pewnych sektorach – porozumienie regulujące czas pracy marynarzy<sup>7</sup>, personelu pokładowego w lotnictwie cywilnym<sup>8</sup> oraz pracowników transportu kolejowego<sup>9</sup>.

**Droga do aktywności w europejskim dialogu.** Etap trzeci rozwoju dwustronnego dialogu na szczeblu Wspólnoty oznaczał wejście w okres większej autonomiczności<sup>10</sup>. Wyrazem tego było przyjęcie 28 listopada 2002 r. pierwszego wspólnego programu prac partnerów społecznych na lata 2003–2005. Pokazuje to przejście od postawy polegającej głównie na reagowaniu na inicjatywy Komisji do bardziej proaktywnej postawy. Kolejny program działań na lata 2006–2008 przewiduje podjęcie negocjacji nad porozumieniem autonomicznym dotyczącym integracji na rynku pracy grup upośledzonych, bądź porozumienia dotyczącego kształcenia ustawicznego. W zakresie tych tematów Komisja powstrzymuje się od działań do momentu, w którym widoczny będzie efekt (bądź brak efektu) dialogu dwustronnego.

Pierwszym tekstem „nowej generacji” był „Framework of Actions on the Lifelong Development of Competencies and Qualifications” z 2002 r. Zakładał on dokonanie oceny



postępu działań nad podniesieniem kwalifikacji zawodowych i szkoleń w 2006 r. Był to pierwszy przykład zastosowania metody otwartej koordynacji w kwestii związanej z dialogiem społecznym.

Ostatnio ważnym impulsem dla rozwoju europejskiego dialogu społecznego było spotkanie partnerów społecznych 13 marca 2006 r. w Brukseli z udziałem Komisarza Vladimira Spidla. Poświęcone zostało trzem zagadnieniom: zarządzaniu zmianami w przedsiębiorstwach, wzmacnianiu dialogu społecznego w rozszerzonej Unii i odpowiedzi na wyzwania, które wynikają z zachodzących zmian demograficznych. Należy podkreślić, że przywódcy unijni podczas nieformalnego szczytu unijnego w Hampton Court pod Londynem w 2005 r., który zakończył się wydaniem dokumentu „European Values in the Globalised World”<sup>11</sup>, stwierdzili wprost, że europejski model społeczny, pomimo różnic w poszczególnych państwach członkowskich, opiera się na silnym dialogu społecznym oraz partnerstwie pomiędzy przedstawicielami rządów, organizacji pracodawców i związków zawodowych. Rok 2005 był także rokiem nowego podejścia do Strategii Lizbońskiej<sup>12</sup>, które oznaczało między innymi silniejsze zaakcentowane roli partnerów społecznych.

**Trzy porozumienia.** Do tej pory współdziałanie partnerów społecznych w ramach dialogu autonomicznego zaowocowało trzema ramowymi porozumieniami autonomicznymi. Są one wdrażane do systemów prawnych państw członkowskich według procedur i praktyk właściwych dla partnerów społecznych i państw członkowskich (art. 139 § 2 Traktatu)<sup>13</sup>. Pierwszym z autonomicznych porozumień było porozumienie o telepracy (2002 r.), drugie dotyczyło kwestii stresu związanego z pracą (2004 r.), trzecie zaś przemocy w związku z pracą (2007 r.). Porozumienia te zostaną omówione poniżej.

W przypadku porozumienia o telepracy istniała rozbieżność dotycząca sposobu jego wdrożenia. Strona związkowa, czyli Konfederacja Europejskich Związków Zawodowych (ETUC), preferowała „klasyczną ścieżkę” polegającą na przekształceniu porozumienia o telepracy w dyrektywę, natomiast strona pracodawców, a konkretnie Unia Konfederacji Przemysłu i Pracodawców Europy (UNICE), wyrażała zgodę jedynie na implementację autonomiczną<sup>14</sup>.

Porozumienie w sprawie telepracy z 20 września 2001 r. zawarte zostało przez ETUC, a po stronie pracodawców UNICE, UEAPME oraz CEEP. Partnerzy społeczni stwierdzają, że postrzegają telepracę jako sposób unowocześnienia organizacji pracy, a także metodę służącą pogodzeniu pracy i życia społecznego oraz rodzinnego zatrudnionych.

Definiują telepracę jako formę wykonywania pracy przy wykorzystaniu nowoczesnych technologii poza siedzibą pracodawcy. U podstaw ich porozumienia leży konsensus głoszący, że telepraca ma charakter dobrowolny, zarówno z punktu widzenia pracodawcy, jak i pracownika. Odmowa podjęcia pracy w charakterze telepracownika nie może być podstawą do rozwiązania stosunku pracy ani zmiany warunków zatrudniania pracowników.

Porozumienie zawiera normę mówiącą o zakazie dyskryminacji telepracowników. Mają oni prawo do wszelkich uprawnień pracowniczych wynikających z regulacji prawnych i układów zbiorowych pracy. Pracodawca jest zobowiązany do wyposażenia stanowiska pracy telepracownika. Ma obowiązek go przeszkolić w zakresie prawidłowego korzystania z wyposażenia technicznego. Odpowiada również za bezpieczeństwo i higienę pracy telepracownika zgodnie z Dyrektywą 89/39. W zakresie organizacji procesu pracy, telepracownik ma do wykonania taką ilość pracy, jak „klasyczny” pracownik, który wykonuje pracę w siedzibie pracodawcy. Pracodawca winien podjąć kroki, które zapobiegają izolacji telepracowników, a więc umożliwiają i popierają ich kontakty z innymi pracownikami oraz udostępniać telepracownikom informacje dotyczące bieżących wydarzeń w przedsiębiorstwie. Telepracownicy mają także prawo do tego samego dostępu do szkoleń i rozwoju kariery zawodowej. W części końcowej porozumienie zawiera zobowiązanie do realizacji porozumienia w ciągu trzech lat od jego podpisania. Zawarte jest także zobowiązanie do dokonania przeglądu porozumienia na wniosek którejkolwiek ze stron po upływie pięciu lat od jego podpisania. Ponadto porozumienie posiada klauzulę mówiącą o unikaniu niepotrzebnych obciążeń małych i średnich przedsiębiorstw, jak również klauzulę antyregresową.

*Do tej pory współdziałanie partnerów społecznych w ramach dialogu autonomicznego na poziomie europejskim zaowocowało trzema ramowymi porozumieniami autonomicznymi. Pierwszym z autonomicznych porozumień było porozumienie o telepracy (2002 r.), drugie dotyczyło kwestii stresu związanego z pracą (2004 r.), trzecie zaś przemocy w związku z pracą (2007 r.).*

**Stres w miejscu pracy.** Partnerzy społeczni zawarli w październiku 2004 r. drugie autonomiczne porozumienie ramowe, które tym razem dotyczyło zagadnienia stresu związanego z pracą. Stało się to na kanwie spostrzeżenia<sup>15</sup> o narastaniu tego zjawiska<sup>16</sup>. Partnerzy wskazują, że stres może potencjalnie wywierać wpływ na każde miejsce pracy i na dowolnego pracownika, bez względu na rozmiar przedsiębiorstwa czy zakresu działalności. Na stres narażeni są wszyscy pracownicy niezależnie od podstawy zatrudnienia. Walkę ze stresem uznali za korzystną – zarówno z punktu widzenia pracodawcy, pracowników, jak i całego społeczeństwa. Stawianie czoła stresowi w pracy może przyczynić się do uzyskania większej wydajności, poprawy bezpieczeństwa i higieny pracy, a to przekłada się na wszechstronne korzyści gospodarcze. Porozumienie akcentuje, że należy zwrócić uwagę na różnorodności pracowników (np. odrębnie traktować problematykę stresu pracowników na stanowiskach kierowniczych) i zależnie od specyfiki danej grupy rozwiązywać problem stresu w pracy.

Partnerzy za ważne uznali zwiększenie świadomości i zrozumienia zjawiska stresu oraz zwrócenie uwagi na oznaki mogące wskazywać na jego występowanie. Wyraźnie podkreślają, że celem ich porozumienia nie jest przypisanie winy którejkolwiek ze stron stosunku pracy za powstałe napięcia.

Porozumienie definiuje stres jako stan, któremu towarzyszą dolegliwości lub dysfunkcje fizyczne, psychologiczne i społeczne, i który wynika z poczucia jednostki, że jest ona niezdolna sprostać stawianym jej wymaganiom lub oczekiwaniom. Jak informuje ETUC<sup>17</sup>, powyższa definicja nie jest definicją specyficznego typu stresu związanego z pracą. Jest to ogólna definicja stresu jako takiego. Partnerom europejskim nie udało się bowiem osiągnąć konsensusu na temat tej specyficznej definicji stresu związanego z pracą. Organizacja pracodawców akcentowała indywidualne i subiektywne aspekty zjawiska, jakim jest stres, podczas gdy strona pracownicza – zbiorowe aspekty stresu związanego z pracą.

Autorzy porozumienia wskazują, że pracownik ma więcej trudności z radzeniem sobie z przedłużającym się intensywnym napięciem. Ponadto uznali, że stres nie jest chorobą, lecz długotrwały kontakt ze stresem może zmniejszyć wydajność pracy i spowodować różne schorzenia. Nie wszystkie przejawy stresu występujące w miejscu pracy należy kojarzyć ze stresem związanym z pracą. Skala stresu zależy między innymi od takich czynników, jak rodzaj pracy, organizacja pracy, środowisko, w jakim wykonywana jest praca, źle funkcjonujące mechanizmy przekazywania informacji. Przejawem stresu mogą być liczne nieobecności w pracy, wysoka fluktuacja kadr, częste konflikty

interpersonalne między pracownikami, skargi składane przez pracowników do pracodawcy itp. Radzenie sobie ze stresem w skali przedsiębiorstw wymaga analiz w celu szukania jego przyczyn. Analiza powinna dotyczyć m.in.: stosowanych systemów czasu pracy, obciążenia pracowników pracą, relacji pomiędzy kwalifikacjami pracowników a stawianymi przed nimi zadaniami, narażenia pracowników na niekorzystne warunki pracy czy zachowania obraźliwe oraz z zakresu informacji przekazywanych pracownikowi. Analizie powinny podlegać także takie czynniki subiektywne, jak napięcia emocjonalne i społeczne, poczucie niemożności sprostania zadaniu, postrzegany brak wsparcia. Postanowienia części czwartej porozumienia nakładają na pracodawcę obowiązek działań w celu zapobiegania, eliminowania i zmniejszania stresu. Do obowiązków pracodawcy należy wskazanie odpowiednich działań, które powinny być realizowane z udziałem i przy współpracy pracowników lub ich przedstawicieli.

Partnerzy porozumienia wskazują, że zgodnie z Dyrektywą ramową 89/391 w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy<sup>18</sup>, wszyscy pracodawcy są zobowiązani do zapewnienia pracownikom bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Obowiązek ten odnosi się również do problemów dotyczących stresu związanego z pracą, jeżeli zagraża to zdrowiu i bezpieczeństwu. Problemami tymi można zajmować się w ramach ogólnego procesu oceny ryzyka lub poprzez oddzielną politykę w dziedzinie stresu bądź poprzez konkretne kroki ukierunkowane na wykryte czynniki stresu.

Porozumienie zawiera również przykładowe działania, zarówno indywidualne, jak i zbiorowe, które mogą pomóc w radzeniu sobie ze stresem. Powinny one być regularnie oceniane pod kątem ich skuteczności. Porozumienie rekomenduje, aby podjąć działania związane z zarządzaniem i przekazywaniem informacji. Polega to na wyjaśnianiu zatrudnionym celów przedsiębiorstwa i roli poszczególnych pracowników, zapewnieniu odpowiedniego wsparcia osób i zespołów ze strony kierownictwa, dostosowaniu zakresu odpowiedzialności pracownika do możliwości kontroli nad wykonywaną pracą, poprawie organizacji i procesów pracy, jak również warunków i środowiska pracy. Ważnym działaniem jest także szkolenie kadry kierowniczej i pracowników w zakresie zrozumienia stresu, jego przyczyn i sposobów radzenia sobie z nim. Istotne jest także zapewnienie informacji i konsultacji pracownikom i/lub ich przedstawicielom zgodnie z prawem europejskim i krajowym, układami zbiorowymi i przyjętą praktyką działania. Porozumienie zakłada, że proces eliminacji stresu powinien się składać z kilku faz, takich jak:



- analiza stresorów występujących w środowisku pracy i w związku z procesem pracy,
- analiza, które czynniki stresogenne mogą zostać wykluczone,
- działania w celu wykluczenia określonych czynników stresogennych,
- ocena pozostałych czynników stresogennych, których nie udało się wyeliminować, tak aby móc wypełnić obowiązek oceny ryzyka zawodowego i informowania pracowników o danym ryzyku,
- poszukiwanie rozwiązań, które w przyszłości pozwolą zmniejszyć oddziaływanie pozostałych w miejscu pracy czynników stresogennych.

Jak się wydaje, zgodnie z logiką Dyrektywy 89/391 pracodawca powinien zapewniać, aby warunki w przedsiębiorstwie pozwalały na minimalizowanie stresu. Ale z drugiej strony porozumienie wyraźnie akcentuje zbiorowy aspekt walki ze stresem. Jego celem jest przeniesienie problematyki stresu ze sfery indywidualnej na płaszczyznę zbiorową. Uwypuklanie aspektu zbiorowego widoczne jest w wielu miejscach porozumienia. Warto też zauważyć, że obecnie obserwujemy wyraźną zmianę w rozumieniu tego, co to znaczny obowiązek pracodawcy zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Kiedyś oznaczało to wyłącznie bezpieczeństwo techniczne. Teraz dotyczy to również kwestii stresu w środowisku pracy.

Organizacje, które są stronami porozumienia, zaakceptowały obowiązek corocznego składania raportu o stanie wdrożenia postanowień porozumienia o stresie związanym z pracą do Komitetu Dialogu Społecznego. W 2008 r. Komitet Dialogu Społecznego opracuje zbiorczy raport dotyczący podsumowania procesu implementacji. Ponadto porozumienie zawiera klauzulę antyregresową – wdrożenie porozumienia nie może stanowić prawnej podstawy do zmniejszenia ogólnego poziomu ochrony pracowników w dziedzinie objętej porozumieniem. Podczas procesu wdrażania członkowie – strony będą unikali nakładania niekoniecznych obciążeń na małe i średnie przedsiębiorstwa.

**Przemoc i nękanie w związku z pracą.** Europejscy partnerzy społeczni zawarli 26 kwietnia 2007 r. trzecie ramowe porozumienie autonomiczne. Dotyczyło ono przemocy i nękania w związku z pracą. Dostrzegli to zjawisko jako ważne<sup>19</sup> i włączyli tę problematykę do programu prac nad dialogiem społecznym na lata 2006–2008. Celem porozumienia stało się podniesienie wśród pracodawców, pracowników i ich przedstawicieli poziomu świadomości i zrozumienia powyższego zjawiska, a także wyposażenie ich w ramowe plany działań umożliwiające identyfikację, zapobieganie i rozwiązywanie problemu.

Stwierdzili w porozumieniu, że na przemoc narażeni są wszyscy pracownicy, niezależnie od podstawy zatrudnienia. Ale wyraźnie podkreślono także, że pewne grupy i sektory mogą być bardziej narażone na ryzyko. Wyróżnili też następujące formy nękania i przemocy: (1) formy fizyczne, psychiczne i /lub seksualne; (2) jednorazowe incydenty lub systematyczne wzorce zachowania; (3) zachowania zachodzące między współpracownikami, przełożonymi i podwładnymi lub działania ze strony osób trzecich, takich jak: klienci, usługobiorcy, pacjenci, uczniowie itp.; (4) zachowania wahające się w skali od niewielkich przejawów braku szacunku do poważnych działań, łącznie z zachowaniami kryminalnymi, które wymagają interwencji władz publicznych.

Partnerzy społeczni uznali, że nękanie ma miejsce wówczas, gdy jeden bądź więcej pracowników lub przełożonych jest wielokrotnie i celowo obrażanych, zastraszanych i /lub upokarzanych w okolicznościach związanych z wykonywaniem pracy<sup>20</sup>. Przemoc ma miejsce wówczas, gdy jeden bądź więcej pracowników lub przełożonych zostaje zaatakowanych w okolicznościach związanych z wykonywaniem pracy<sup>21</sup>. Celem lub efektem nękania bądź przemocy jest naruszenie godności ofiary takich działań. Działania te wpływają na zdrowie pracownika i tworzą wrogie środowisko pracy. Co bardzo ważne, porozumienie stwierdza bezpośrednio, że środowisko pracy może mieć wpływ na narażenie ludzi na nękanie i przemoc.

Porozumienie określa także formy zapobiegania, identyfikacji i rozwiązania problemu. Służy temu podniesienie świadomości i odpowiednie szkolenia wśród pracowników i kadry kierowniczej. Po drugie, pracodawca powinien mieć jednoznaczne stanowisko, mówiące, że nękanie i przemoc nie będą tolerowane. Powinny towarzyszyć temu jasne i jednoznaczne procedury, umożliwiające załatwianie tych problemów z dyskrecją konieczną do zachowania godności

*Przywódcy unijni podczas nieformalnego szczytu w 2005 r. stwierdzili wprost, że europejski model społeczny, pomimo różnic w poszczególnych państwach członkowskich, opiera się na silnym dialogu społecznym oraz partnerstwie pomiędzy rządami, organizacjami pracodawców i pracowników.*

i prywatności wszystkich zaangażowanych stron. Żadne informacje nie powinny być udostępniane stronom niezaangażowanym w sprawę. Skargi powinny być badane i rozpatrywane bez zwłoki. Wszystkie zaangażowane strony powinny być bezstronnie wysłuchane i traktowane uczciwie. Skargi powinny być poparte szczegółowymi informacjami. Fałszywe oskarżenia nie powinny być tolerowane i mogą nieść konsekwencje dyscyplinujące. Powinna być wykorzystywana zewnętrzna pomoc.

Powyższe autonomiczne porozumienie ramowe winno zostać wdrożone do porządku prawnego państw członkowskich w ciągu 3 lat od podpisania (czyli do 26 kwietnia 2010 r.). Organizacje członkowskie związkowej konfederacji ETUC oraz organizacji pracodawców BusinessEurope, UEAPME i CEEP winny składać co roku do Komitetu Dialogu Społecznego informacje dotyczącą prac nad wdrożeniem Porozumienia. Komitet Dialogu Społecznego przygotowuje raport dotyczący procesu wdrożenia w 2011 r. Ponadto Porozumienie zawiera klauzulę mówiącą, że strony porozumienia będą dokonywać oceny i przeglądu porozumienia w dowolnym momencie po upływie 5 lat od daty podpisania, na wniosek którejkolwiek ze stron. Podobnie jak porozumienie dotyczące stresu związanego z pracą, porozumienie dotyczące nękania i przemocy w pracy zawiera normę mówiącą, że strony będą unikały nakładania niekoniecznych obciążeń na małe i średnie przedsiębiorstwa. Dokument zawiera klauzulę antyregresową – wdrożenie porozumienia nie może stanowić prawnej podstawy do zmniejszenia ogólnego poziomu ochrony pracowników w dziedzinie objętej porozumieniem.

**Zmiana warty: model ponowoczesny.** Powyższe porozumienia niewątpliwie wskazują na zmiany zachodzące w środowisku pracy. Tradycyjnie kształtowały je czynniki związane z bezpieczeństwem technicznym czy higienicznym. Obecnie konieczne jest dodanie czynników mniej

*Pracodawca musi w coraz większym stopniu dbać o psychiczny dobrostan pracowników. Służy temu równe traktowanie pracowników, przeciwdziałanie różnym formom dyskryminacji, molestowania seksualnego, mobbingu, walka ze stresem i przemocą.*

namacalnych, ale jakże istotnych, związanych z psychicznym dobrostanem pracowników. Wydaje się, że sytuacja, którą można zaobserwować, wynika ze zmiany modelu pracy. Jesteśmy świadkami ostatecznego zmierzchu modelu fordowskiego, w którym dominowała praca wytwórcza wykwalifikowanych robotników przemysłowych, i przejścia do modelu postfordowskiego. Ten drugi określany jest także jako model pracy w społeczeństwie ponowoczesnym czy model pracy w gospodarce opartej na wiedzy. Mamy z nim do czynienia przede wszystkim z przejściem od dominacji sfery produkcji materialnej do sfery wytwarzania różnorodnych usług. Praca wysoko wykwalifikowanych pracowników w coraz większym stopniu polega na analizie i przetwarzaniu danych.

W interesujący sposób analizuje to zjawisko P. Ichnio<sup>22</sup>, który zwraca uwagę na olbrzymie zróżnicowanie wydajności i efektywności poszczególnych pracowników w gospodarce opartej na wiedzy. W przeszłości różnica między wydajnością najmniej a najbardziej efektywnego robotnika przemysłowego stojącego przy taśmie montażowej (sztandarowa postać fordowskiego modelu pracy) była stosunkowo niewielka. Różnice w efektywności pracy poszczególnych np. informatyków, specjalistów od marketingu, grafików itp. są zdecydowanie większe. Co więcej, kiedyś maksymalna efektywność robotnika przemysłowego była ograniczona przez obiektywne zdolności fizyczne organizmu (oczywiście i doświadczenie i indywidualne predyspozycje były ważne, ale pewnych czynności więcej i szybciej nie dało się wykonać), a teraz w przypadku pracowników przetwarzających dane pojęcie maksymalnej efektywności stało się kwestią zdecydowanie bardziej elastyczną.

Powyższe uwarunkowania sprawiają, że pracodawca musi w coraz większym stopniu dbać o psychiczny dobrostan pracowników. Służy temu równe traktowanie pracowników, przeciwdziałanie różnym formom dyskryminacji, molestowania seksualnego, mobbingu, walka ze stresem i przemocą związaną z pracą. Należy wyraźnie podkreślić, że nie chodzi mi w tym miejscu o sferę powinności wynikających z obowiązku stosowania przepisów prawa, ale o dodatkowe działania, które pracodawcy powinni podejmować we własnym interesie. Psychiczny dobrostan pracowników wpływa bowiem na ich większą efektywność. Trzeba przy tym pamiętać, że coraz więcej prac wykonuje się w zespołach. Dobre relacje psychiczne pomiędzy współpracownikami przyczyniają się do większej efektywności całego zespołu.

Dwa ostatnie porozumienia uwypuklają aspekt zbiorowych działań. Pracodawcy mają obowiązek zwalczania stresu i przemocy, ale z drugiej strony zarówno oni, jak





**Najbardziej charakterystyczną cechą europejskiego prawa pracy jest to, że w jego tworzeniu biorą udział partnerzy społeczni z poziomu wspólnotowego**

i pracownicy mają odpowiadać za tworzenie niezbędnych procedur, a następnie za ich monitorowanie. Tak więc rolą związków zawodowych jest aktywne uczestnictwo na wszelkich etapach walki ze stresem i przemocą: na etapie badania zjawiska i określania jego skali, na etapie tworzenia adekwatnych procedur i na etapie kontroli, czy wprowadzone procedury sprawdzają się w praktyce. Nie dość podkreślenia, że zarówno zjawisko stresu, jak i zjawisko nękania i przemocy jest różne i specyficzne dla poszczególnych sektorów. Tym większe wyzwanie przed polskimi partnerami społecznymi, by implementacja powyższych porozumień w pełni oddała ich charakter.

**Wnioski.** Polscy partnerzy społeczni mają obecnie obowiązek przystąpienia do negocjacji mających na celu implementację porozumienia ramowego o stresie związanym z pracą (czas na implementację upływa 8 października 2007 r.) i porozumienia o przemocy i nękanii w pracy (czas na implementację upływa 26 kwietnia 2010 r.).

Doświadczenia z implementacją porozumienia o telepracy napawają pewnym optymizmem, wskazują jednak także na pewne zagrożenia. Otóż partnerzy z Komisji Trójstronnej wypracowywali wspólne stanowisko w czerwcu 2005 r. w postaci porozumienia partnerów społecznych, ale formalnie nie podpisali go. Zwrócili się także do rządu o wprowadzenie zmian w polskim ustawodawstwie, które pozwalałyby na wdrożenie zapisów europejskiego porozumienia autonomicznego. Rząd przygotował projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw z dnia 20 marca 2007 r. Partnerzy społeczni dobrze go ocenili. Obecnie projekt ten znajduje się w Parlamencie i można liczyć na szybkie uchwalenie ze względu na szeroko udzielone mu poparcie.

Warto tu przedstawić kilka uwag na temat procesu i techniki implementacji porozumienia o telepracy w innych państwach członkowskich UE. Poszczególne państwa w sposób różnorodny wprowadziły porozumienie o telepracy do swoich wewnętrznych porządków prawnych. Ma to zwią-



**Wdrażanie unijnych porozumień autonomicznych w krajach postkomunistycznych napotyka na trudności wynikające ze słabości krajowych systemów dialogu dwustronnego, małego zasięgu sektorowych układów zbiorowych czy niskiej reprezentatywności partnerów społecznych (ze względu na niski poziom członkostwa)**

zek z ich tradycją stosunków przemysłowych i stopniem rozwoju dwustronnego dialogu społecznego. W Wielkiej Brytanii i Irlandii partnerzy społeczni przy udziale strony rządowej ograniczyli się do wydania wytycznych (*guidance*) dla pracodawców i pracowników. Można to uznać za jako najbardziej „miękką formę implementacji”. Także holenderscy partnerzy społeczni przy pomocy Labour Foundation (instytucja zajmująca się dialogiem) wydali tylko wytyczne. Z kolei partnerzy w Belgii, Włoszech, Luksemburgu zawarli porozumienia zbiorowe. W Finlandii partnerzy społeczni na poziomie ogólnokrajowym wydali zalecenia dla stron, które będą zawierały sektorowe układy zbiorowe pracy. W państwach takich, jak Portugalia i Węgry podjęto inicjatywy ustawodawcze prowadzone przez rząd<sup>23</sup>.

Wielu znawców wskazuje, że w przypadku krajów postkomunistycznych doszło do pewnego paradoksu. Otóż porozumienia autonomiczne pojawiły się w momencie ich wejścia do Unii. Tymczasem mają one to do siebie, że ich stosunki przemysłowe wyróżnia w UE słabość wykształconego dialogu dwustronnego, niski poziom sektorowych rokowań zbiorowych i problem z reprezentatywnością partnerów społecznych (ze względu na niski poziom członkostwa)<sup>24</sup>. Podkreśla się także problem niskiego poziomu członkostwa w organizacjach pracodawców. Z podobnymi problemami borykają się związki zawodowe.

Tak więc można uznać, że spora liczba partnerów społecznych w nowych państwach członkowskich UE nie jest przygotowana do implementacji porozumień autonomicznych, których istotą jest wdrażanie ich zapisów do porządków prawnych przez partnerów społecznych. Trzeba podkreślić, że oczywiście państwo może współuczestniczyć w procesie wdrażania porozumienia autonomicznego do porządku prawnego, ale nie ciąży na nim taki prawny obowiązek<sup>25</sup>.

Po drugie, rodzi się pytanie o znaczenie porozumień autonomicznych w UE. Czy ich pojawienie się oznacza, że Komisja Europejska zmieniła stanowisko wobec polityki społecznej? Czy są one wynikiem silnego lobbingu organizacji pracodawców w skojarzeniu ze słabością związków zawodowych? Czy też krokiem ku faktycznej większej autonomii europejskiego dialogu społecznego? Innymi słowy, rodzi się pytanie o konsekwencje przejścia z „silniejszej ścieżki” tworzenia unijnych regulacji (porozumienia partnerów społecznych, które stały się dyrektywami) na „słabszą ścieżkę” (porozumienia autonomiczne, których implementacja leży w rękach partnerów społecznych)? Czy tą „drugą ścieżkę” można określić jako słabszą? W jakim stopniu porozumienia autonomiczne wpisują się w wyraźnie dostrzegalne w chwili obecnej wykorzystywanie różnych form *soft law* (np. otwarta metoda koordynacji)? Na razie jest za wcześnie, aby odpowiedzieć na te pytania<sup>26</sup>.



W Polsce problem polega na tym, że z jednej strony nasze prawo nie przewiduje możliwości implementowania do niego porozumień zawieranych przez partnerów społecznych na szczeblu centralnym, które obowiązywałyby *erga omnes* (powszechnie). Z drugiej strony nie ma możliwości implementowania europejskich porozumień autonomicznych poprzez ponadzakładowe układy zbiorowe pracy, ponieważ nie nastąpił ich rozwój. W konsekwencji polscy partnerzy społeczni z Komisji Trójstronnej wybrali ścieżkę działań polegającą na wypracowaniu wspólnego stanowiska, a następnie wspólne wnioskowanie do rządu o przygotowanie zmian legislacyjnych zgodnych z regulacjami i duchem wynegocjowanego porozumienia europejskiego. Wydaje mi się to właściwą ścieżką. Miejmy nadzieję, że nastąpi zintensyfikowanie prac w Komisji Trójstronnej, które pozwoli, aby dwa kolejne porozumienia autonomiczne – o stresie i przemocy – nie zostały implementowane z tak wyraźnym opóźnieniem jak miało to miejsce w wypadku telepracy.

Wydaje się, że z polskiego punktu widzenia ramowe porozumienia autonomiczne odgrywają podwójną istotną rolę. Ważna jest ich merytoryczna zawartość, bo służy ona unowocześnieniu organizacji pracy (w wypadku telepracy) i poprawie warunków wykonywania pracy (w wypadku porozumienia o stresie i porozumienia o przemocy). Ale ponadto równie ważną rolę odgrywają one jako impuls do zintensyfikowania słabo rozwiniętego na polskim gruncie dialogu dwustronnego pomiędzy organizacjami pracodawców a związkami zawodowymi.

oraz Federację Związków Zawodowych Pracowników Transportu w Unii Europejskiej (European Transport Workers' Federation). Dz. Urz. WE nr L 167 z 2 lipca 1999, str. 33.

- <sup>1</sup> S. Sciarra, *Collective agreements In the hierarchy of european Community source*, (w) P. Davies, A. Lyon-Caen, S. Sciarra, S. Simiti, *European Community Labour Law: Principles and perspectives*, Oxford 1996, str. 203 (podają za L. Mitrus, *Wpływ regulacji wspólnotowych na polskie prawo pracy*, Zakamycze 2006, str. 68).
- <sup>2</sup> C. Bernard, *The Social Partners and the Governance Agenda*, ELJ, vol. 8, 2002, nr 1, str. 88 (podają za L. Mitrus, *Wpływ regulacji wspólnotowych na polskie prawo pracy*, Zakamycze 2006, str. 68).
- <sup>3</sup> A.M. Świątkowski, *Implementacja wspólnotowego prawa pracy przez partnerów społecznych*, (w) M. Matej-Tyrowicz, L. Nowacki, B. Wagner (red.), *Prawo pracy a wyzwania XXI wieku. Księga Jubileuszowa Profesora Tadeusza Zielińskiego*, str. 625.
- <sup>4</sup> Dyrektywa Rady 96/34/WE z dnia 3 czerwca 1996 r. w sprawie Porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego zawartego przez UNICE, CEEP oraz ETUC. Dz. Urz. WE L 145 z 19 czerwca 1996 r., s. 4 z późn. zm.
- <sup>5</sup> Dyrektywa Rady 97/81/WE z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie Porozumienia ramowego dotyczącego pracy w niepełnym wymiarze godzin zawartego przez UNICE, CEEP oraz ETUC. Dz. Urz. WE L 14 z 20 stycznia 1998 r., s. 9 z późn. zm.
- <sup>6</sup> Dyrektywa Rady 99/70/ WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotycząca Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony zawartego przez UNICE, CEEP oraz ETUC. Dz. Urz. WE L 175 z 10 lipca 1999, str. 43.
- <sup>7</sup> Dyrektywa Rady 99/63 z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie Umowy o organizacji czasu pracy marynarzy zawartej przez Stowarzyszenie Armatorów Wspólnoty Europejskiej (European Community Shipowners' Association)

- <sup>8</sup> Dyrektywa Rady z dnia 27 listopada 2000 r. nr 2000/79 WE dotycząca Europejskiego porozumienia w sprawie organizacji czasu pracy personelu pokładowego w lotnictwie cywilnym, zawartego przez Stowarzyszenie Europejskich Linii Lotniczych (Association of European Airlines), Federację Związków Zawodowych Pracowników Transportu w Unii Europejskiej (European Transport Workers' Federation), Europejskie Stowarzyszenie Cockpit (European Cockpit Association), Stowarzyszenie Lini Lotniczych Regionów Europy (European Regions Airline Association) oraz Międzynarodowe Stowarzyszenie Przewoźników Lotniczych (International Air Carrier Association). Dz. Urz. WE L 302 z 1 grudnia 2000 r., str. 57.
- <sup>9</sup> Dyrektywa Rady 2005/47 z dnia 18 lipca 2005 r. w sprawie umowy między Stowarzyszeniem Kolei Europejskich (Community of European Railways) a Federacją Związków Zawodowych Pracowników Transportu w Unii Europejskiej (European Transport Workers' Federation) w sprawie niektórych aspektów warunków pracy pracowników wykonujących pracę w trasie uczestniczących w świadczeniu interoperacyjnych usług transgranicznych w sektorze kolejowym, Dz. Urz. WE L 195 z 27 lipca 2005 r., str. 15. Data implementacji – 27 lipca 2008 r.
- <sup>10</sup> Branch, A., *The Evolution of the European Social Dialogue Towards greater Autonomy: Challenges and Potential Benefits*, *The International Journal of Comparative Labour Law and industrial Relations*, lato 2005.
- <sup>11</sup> Commission Communication of 20 October 2005 (COM (2005) 525 final).
- <sup>12</sup> Commission Communication "Working together for growth and jobs- A new start for Lisbon Strategy" 2 lutego 2005, (COM (2005) 24 final).
- <sup>13</sup> European Commission, COM (2004) 557 final.
- <sup>14</sup> UNICE, UNICE offers negotiations on telework, press release, 8 marzec 2001.
- <sup>15</sup> ETUC (Europejska Konfederacja Związków Zawodowych); UNICE (Unia Konfederacji Przemysłu i Pracodawców Europy); UEAPME (Europejska Unia Rzemieślników oraz Małych i Średnich Przedsiębiorstw); CEEP (Europejskie Centrum Przedsiębiorstw z Udziałem Publicznym i Przedsiębiorstw o Ogólnym Interesie Gospodarczym).
- <sup>16</sup> *Framework agreement on work – related stress*.
- <sup>17</sup> *Framework agreement on work – related stress, An ETUC interpretation guide*, s. 8.
- <sup>18</sup> Dyrektywą ramową 89/391 w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy z 12.6.1989 r. L. 183/1.
- <sup>19</sup> ETUC (Europejska Konfederacja Związków Zawodowych); UEAPME (Europejska Unia Rzemieślników oraz Małych i Średnich Przedsiębiorstw); CEEP (Europejskie Centrum Przedsiębiorstw z Udziałem Publicznym i Przedsiębiorstw o Ogólnym Interesie Gospodarczym) oraz BusinessEurope (The Confederation of European Business).
- <sup>20</sup> Harassment occurs when one or more worker or manager are repeatedly and deliberately abused, threatened and/or humiliated in circumstances relating to work.
- <sup>21</sup> Violence occurs when one or more worker or manager is assaulted in circumstances relating to work.
- <sup>22</sup> P. Ichnio, *The Changing Structure and Contents of the Employer's Legal Responsibility for Health and Safety At work In Post – Industrial System*, *The international Journal of Comparative Labor Law and Industrial Relations*, Nr 22/4, 2006.
- <sup>23</sup> *Industrial relation in Europe 2006*, European Commission, str. 97.
- <sup>24</sup> Np. European Commission, *Industrial Relations In Europe 2002 Report*; Lado, M., Voughan- Whitehead, D., *Social dialogue in candidate countries: what for*, Transfer nr 9/2003.
- <sup>25</sup> Tak wyraźnie w Branch, A., *The Evolution of the European Social Dialogue Towards greater Autonomy: Challenges and Potential Benefits*, *The International Journal of Comparative Labour Law and industrial Relations*, lato 2005, str. 331.
- <sup>26</sup> Pytania takie stawia, np. Branch, A., *The Evolution of the European Social Dialogue Towards greater Autonomy: Challenges and Potential Benefits*, *The International Journal of Comparative Labour Law and industrial Relations*, lato 2005, str. 335 oraz Bercusson B., *The Dynamic of European Labour Law after Maastrich*, *International Labor Journal*, nr 23/1994.

**Badania pokazują, że mamy w Polsce deficyt aktywności i inicjatyw zbiorowych. Na przykład w przedsiębiorstwach 63 procent przebadanych pracowników uważa, że lepszy jest przełożony, który nie wymaga osobistej inicjatywy, a wręcz przeciwnie: dokładnie powie co należy zrobić – pisze Janusz T. Hryniewicz**

## Budowanie potencjału partnerskiego

*Polskie organizacje – instytucje, stowarzyszenia czy przedsiębiorstwa – pozostają pod presją niektórych elementów naszego historycznego dziedzictwa, które nie sprzyjają praktykowaniu w nich partnerskich zasad współpracy. Chcąc to zmieniać, muszą świadomie ograniczać oddziaływanie tendencji, które eliminują zdolność do kompromisu i współdziałania (autorytaryzm), oraz tendencji do rezygnowania z racjonalnych analiz, w imię teorii zbudowanych na domysłach, spiskach itp. (paranoidalność).*

**W**arto jednak zaznaczyć, że organizacjom nie jest łatwo wzmacniać zdolności do współpracy i partnerstwa. Rzecz w tym, że ludzkie postawy są efektem określonych zaszczości kulturowych i historycznych. Na przykład w Polsce wciąż można mówić o trwałości tradycji zrodzonej przez realia feudalnego folwarku. Oznacza to model relacji między odmiennymi grupami społecznymi, który charakteryzuje się silnym podporządkowaniem i tym samym brakiem współpracy między nimi. Dokumentują to badania, pokazujące, że na przykład relacje zwierzchnik – podwładny w naszych organizacjach charakteryzują się niskim poziomem współdziałania i partnerstwa w procesie podejmowania decyzji. Wiele jest w nich zależności dawnego typu, a przynajmniej nieprzekraczalnego dystansu między robotnikami a menedżerami, co było kiedyś typowe dla kultury folwarcznej. Przy okazji warto zauważyć, że utrzymywanie się tego typu relacji stanowi poważną przeszkodę w przystosowywaniu się do wymogów stawianych przez zaawansowaną postać gospodarki rynkowej, w której współdziałanie i współpraca uchodzi za podstawę jej funkcjonowania.

Kulturę polskich organizacji osłabia również słabe upowszechnienie kartezjańskiego ideału kulturowego, co wyraża się w niechęci do pogłębionych analiz i wiary w możliwość racjonalnego zgłębienia głównych cech rzeczywistości społecznej. Widzimy z kolei upowszechnienie elementów romantycznych w sferze sposobu postrzegania rzeczywistości i prowadzenia argumentacji. Objawia się to między innymi brakiem systematyczności w działaniu czy pokładaniu nadmiernej nadziei w jednorazowych mobilizacjach, zrywach itp. Mamy też u nas do czynienia ze specyficznym familiocentryzmem. Jednym z jego przejawów jest to, że często próbujemy wprowadzać do formalnych struktur społecznych i organizacji, w tym do środowiska pracy – zasady i związki emocjonalne właściwe relacjom spotykanym w rodzinie czy gronie koleżeńskim. W praktyce prowadzi to do zacierania merytorycznych mechanizmów działania instytucji. W konsekwencji rodzi to chaos i frustrację. Frustracja ta przyczynia się do unikania uczestnictwa w aktywności zbiorowej poza miejscem pracy, ale tam też sprzyja bierności i obniża potencjał rozwojowy zespołów pracowniczych.

W Polsce w niewystarczającym stopniu rozumiemy to, że formalne organizacje powinny opierać się w działaniach na bezosobowych regułach i na dążeniach do wyznaczonego celu. Natomiast osobiste lojalności ludzi w relacjach do siebie powinny mieć drugoplanowe znaczenie. Tylko bowiem w takich warunkach możliwe będzie koncentrowanie uwagi organizacji na merytorycznych działaniach, w tym na podtrzymywaniu stanu, w którym hierarchia między członkami oparta jest na czynnikach merytorycznych, a nie koleżeńskich, albo rodzinnych. W innym wypadku ważniejsze staną się osobiste lojalności i konformizm grupowy, a one zakłócają sprawne dążenie do celu. Problem na tym etapie polega na tym, że próby wprowadzenia zasady bezosobowości odbierane są często jako zamach na organizację jako taką, albo nawet jako coś, co ma zagrozić integralności psychicznej innych członków. Autorzy takich propozycji bywają marginalizowani.

Organizacje, które nie radzą sobie ze zrozumieniem reguł bezosobowości przeżywają także trudności z racjonalnym spojrzeniem na władzę. Otóż powinniśmy ją bardziej postrzegać w jej bezosobowym charakterze i jako podporządkowanie się normie prawnej czy procedurom dającym się racjonalnie zinterpretować, niż podporządkowanie się komuś czy czyjejś woli. Racjonalny stosunek do osób sprawujących władzę polega na gotowości realizacji poleceń na zasadzie podziału pracy, wiedzy albo wcześniej zawartej umowy. Nie ma on raczej charakteru podlegania konkretnej osobie o określonych cechach osobowości.

Organizacje powinny też zdać sobie sprawę, że te tradycyjne tendencje osłabiające partnerskie współdziałanie mają swoje źródło w pewnych cechach osobowościowych, które z pewnością dostrzegają także wśród niektórych swoich członków. Badania empiryczne dowodzą, że organizacje, które chcą wzmacniać zdolność do współdziałania, muszą umieć radzić sobie z dwoma cechami. Otóż niezwykle ważną cechą ciążącą na zdolności organizacji do partnerstwa jest autorytaryzm. Jego symbolem jest niechęć do kompromisu. Członkowie o cechach autorytarnych zdradzają skłonność do nieliczenia się z innymi, w ich postawach znajdują się elementy agresji połączonej z chęcią niszczenia słabszych. Ale z drugiej strony sami wykazują skłonność do utożsamienia i uległości wobec osób i grup obdarzonych mocą społeczną i władzą. U źródeł tego charakteru leży zawsze niepokój i lęk. Osobnik autorytarny ma silne zapotrzebowanie na utożsamienie się i podległość jakiemuś autorytetowi, który by rozwiał wątpliwości, jakie napotyka w życiu, objaśnił poplątane drogi polityki i gospodarki, dał nadzieję i powiedział jak postępować. Szuka ostatecznych autorytetów, którymi mogą być: przywódca, instytucja (np. partia polityczna) i dowolna inna osoba lub grupa wyposażona w moc społeczną. Siłę identyfikacji z autorytetem odpowiada siła agresji i niszczenia wobec wszystkich, którzy są słabsi, odmienni, obcy itp.

Organizacje, które dopuściły do upowszechnienia postaw autorytarnych, mają trudności z racjonalnym oglądem otoczenia, a także w stawianiu realistycznych celów i sposobów działania. Otóż autorytarni członkowie stanowią dość silną przeszkodę w formowaniu właściwych zasad współdziałania zbiorowego. Gdy brakuje im wyraźnie wyodrębnionego i dominującego przywództwa, odczuwają zagubienie i lęk. Blokują wdrażanie zasad współdziałania w oparciu o partnerstwo. Szukają bowiem sposobów na ustanowienie autorytarnego przywództwa. Uznają je za jedyny sposób zapewniający warunki do

funkcjonowania współdziałania zbiorowego („pod parasolem silnej jednostki”).

**Świat wrogich zamiarów.** Organizacje chcące kierować się zasadami wewnętrznego partnerstwa i współpracy powinny radzić sobie z cechami paranoicznymi wśród swoich członków. Wprawdzie można przyjąć, że każdy człowiek jest potencjalnym nosicielem symptomów różnego typu ułomności psychicznych, ale u niektórych uprawdopodobnia się to z uwagi na trudne okoliczności życiowe. Kliniczną postać paranoi wyselekcjonowano dopiero w drugiej połowie XIX wieku. Zdefiniowano ją w kategoriach kruchej osobowości, przesadnie wyczulonej na gesty i słowa innych ludzi, intensywnie przeżywanej podejrzliwości wobec otoczenia o wrogie zamiary. Rzecz w tym, że członkowie organizacji o powyższych cechach cierpią na dość szczególne trudności poznawcze. Najważniejszą z nich jest dogmatyzm poznawczy, polegający na niemożności zaakceptowania faktu, że występowanie określonych

*Pracownicy nieprzystosowani do partnerstwa blokują kreatywność i inicjatywy usprawniające organizację pracy. Im więcej pracowników wykazuje symptomy nieprzystosowania do współdziałania, tym trudniej danej firmie czy innej instytucji dostosować się do wymogów stawianych przez zasady panujące w gospodarce opartej na wiedzy oraz uzyskać status tak zwanych organizacji uczących się. Aby firma mogła zyskać status organizacji uczącej się, jej pracownicy muszą wykazywać się postawą intelektualnego zaangażowania, współpracy zespołowej opartej na wzajemnym stymulowaniu się, uczeniu się od siebie, co zarazem przyczynia się do wypracowywania nowych, lepszych metod postępowania i działania w biznesie.*



zjawisk społecznych czy gospodarczych ma zwykle wiele przyczyn. Odczuwają oni przymus poszukiwania „jedynej przyczyny wszystkiego”. Ponadto mają intensywne poczucie zagrożenia ze strony innych ludzi lub instytucji, i co gorsza – towarzyszy im ponadprzeciętna intensywność emocjonalnego przeżywania własnych postaw, poglądów czy decyzji. Ich podwyższona emocjonalność obniża zdolność do logicznej analizy rzeczywistości i intencji czy sugestii. Zostaje to zastąpione myśleniem skojarzeniowym, które polega na konstruowaniu schematów tłumaczących rzeczywistość niezależnie od sprawdzalnych empirycznie kategorii i faktów, na przykład na podstawie podobieństw nazw ocenianych zjawisk, przez skojarzenie analizowanych zjawisk z osobami, które się negatywnie ocenia lub skojarzenie z własnymi negatywnymi przeżyciami.

Niektóre osoby o powyższych tendencjach mogą wyróżniać się zdumiewającą pomysłowością w sposobie kojarzenia zjawisk i formułować zaskakujące konkluzje bardzo słabo logicznie powiązane z przesłankami. Niektórzy członkowie partii politycznych w ten sposób objaśniają zjawiska polityczne. Zazwyczaj oceniają je w sposób nierealistyczny. Przeceniają moc określonych czynników sprawczych, np. wpływy wrogiego środowiska politycznego. Nie uwzględniają czegoś takiego, jak „opór materii”. Nie są w stanie zrozumieć, że nawet wrogie działania innych w skali danej gminy czy wydziału fabrycznego na ogół nie prowadzą do osiągnięcia zaplanowanych celów. Wymagają bowiem zbyt dużego natężenia sił, środków i długofalowego współdziałania wielu osób. Otóż w konstrukcjach paranoicznych wróg jest obdarzony taką mocą, że sam fakt zaistnienia zamiaru jest równoznaczny z jego dokładną realizacją.

Rzecz w tym, że zwykle członkowie organizacji o powyższych tendencjach unikają współpracy albo ją sabotują. Usilnie poszukują „jednej przyczyny”, co często sprawia, że blokują innym starania o wypracowanie nowych, lepszych rozwiązań kwestii najistotniejszych dla danej organizacji. W takiej sytuacji dochodzi do zakłócenia komunikacji w grupie. Zachowanie dobrych relacji z członkami o powyższych cechach wymaga od innych, aby w komunikacji z nimi nie wychodzili poza kilkanaście neutralnych słów, które nie budzą negatywnych skojarzeń.

Badania pokazują, że pojawienie się cech paranoiczności u części ludzi staje się pewnego rodzaju reakcją na sytuację panującą w danej zbiorowości. Stają się one efektem ich przystosowania do życia w nich. Te cechy występują zwłaszcza w tych zbiorowościach, gdzie dominuje chaos i nieprzewidywalność zachowań innych. Są to jednocze-

śnie zbiorowości o dość niskim poziomie etyki, w których nie respektuje się umów, a terminy nie są przestrzegane. W powyższych realiach część obywateli czuje się zagrożona, nie odnajduje sposobów na realizację swoich planów i celów życiowych. Podlegają groźbie interpretowania rzeczywistości w kategoriach, które nie są racjonalne.

Dodatkowym problemem jest to, że cechy paranoidalne są „wyuczalne” i dlatego mogą się rozprzestrzeniać, podobnie jak na przykład epidemie, z tym jednak, że nie przez kontakt fizyczny, ale intelektualny i wymianę informacji. Prawdopodobnie działa tu podobny mechanizm jak w przypadku wpływu oglądania scen agresji w TV na późniejsze popełnianie przestępstw. Otóż osoby będące pod wpływem własnych cech paranoidalnych i autorytarnych wpływają w podobny sposób na zachowania innych ludzi. Większość defektów psychicznych i intelektualnych ma właściwości podobne do wirusów.

**Demokracja lokalna.** Powyższe cechy niszczą organizacje i ich potencjał do współdziałania, ale przekłada się to na groźbę destrukcji całego systemu naszej demokracji lokalnej z tego względu, że uderzają one w system samoorganizacji społecznej. Można powiedzieć, że im wyższy poziom samoorganizacji wśród obywateli, tym lepszy jest stan lokalnej demokracji.

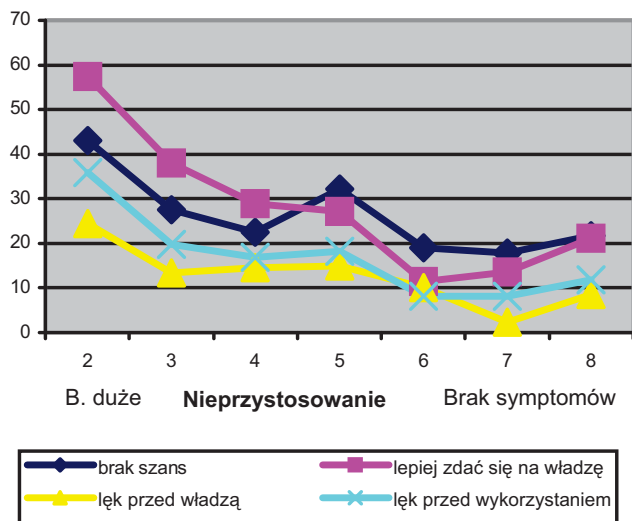
Obecność cech autorytarnych i paranoidalnych ma to do siebie, że obniża przekonanie obywateli, że możliwe i wartościowe jest współdziałanie z innymi ludźmi. Sprawiają, że częściej uznają raczej, że podjęcie współdziałania jest niebezpieczne, niecelowe czy niekorzystne. Z tego względu ludzie częściej unikają uczestniczenia w różnych formach samoorganizacji społecznej. Z większą siłą postrzegają przeszkody stojące na drodze do współdziałania zbiorowego.

Badania pokazują, że ludzie są tym bardziej nieprzystosowani do współdziałania i tym samym do samoorganizacji, im bardziej odczuwają: (1) obawę, że ich działalność będzie źle widziana przez władze lub przez otoczenie, [strach przed „wychyleniem się”]; (2) obawę, że na takiej współpracy można tylko stracić, zostać wykorzystanym; (3) świadomość, że i tak nie da się nic zrobić; (4) przekonanie, że aktywność, samoorganizacja ludzi nie jest konieczna, jeżeli krajem, miastem, zakładem rządzą ludzie znający się na rzeczy.

Na rysunku 1. widzimy, że istnieje związek między poziomem nieprzystosowania – z powodu obecności powyższej opisywanych cech osobowościowych – do współdziałania a przekonaniem o zdecydowanej ważności tych czterech przeszkód w samoorganizowaniu się i uczestnictwie w inicjatywach (najwyższy poziom 4-punktowej

skali, gdzie 1 – zdecydowanie ważne, 4 – zdecydowanie nieważne). Linie wpisane w wykres pokazują, jak często osoby o różnym poziomie nieprzystosowania twierdziły, że dany rodzaj przeszkody jest bardzo ważny. Liczby pionowe wykresu pokazują, ile procent osób uznało, że dany rodzaj przeszkody jest bardzo ważny. Oś pozioma zawiera punktację nieprzystosowania na skali od 2 do 8.

Rys. 1. Nieprzystosowanie a przestrzeganie przeszkód przeciwdziałających samoorganizacji, w proc.



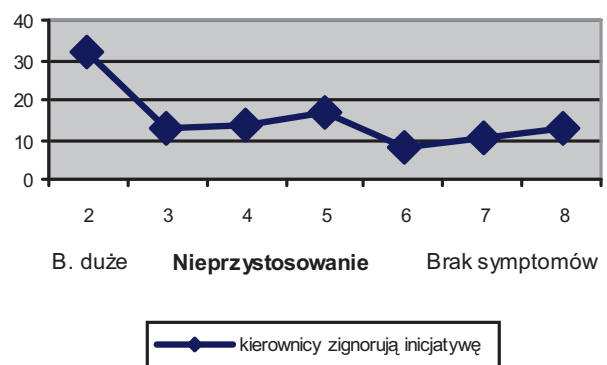
Z wykresu wynika, że osoby skrajnie nieprzystosowane do współdziałania [z racji cech autorytarno-paranoidalnych] (punktacja 2 na skali nieprzystosowania) głoszą od dwu do trzech razy częściej, że dany stan rzeczy w lokalnej rzeczywistości jest przeszkodą, niż osoby o braku symptomów nieprzystosowania (punktacja 8). Osoby nieprzystosowane relatywnie częściej postrzegają samoorganizację jako niecelową albo wręcz niebezpieczną. Możemy przyjąć za pewnik, że przekonania takie są przyczyną powstrzymywania się ludzi przed uczestnictwem w samoorganizacji społecznej. Wniosek: nieprzystosowanie przeciwdziała samoorganizacji i w ten sposób niszczy demokrację lokalną.

**Partnerstwo w środowiskach pracy.** Warto także zanalizować kwestię, jak powyżej scharakteryzowane cechy osobowościowe wpływają na inicjatywy i innowacyjność w środowiskach pracy. Otóż pracownicy nieprzystosowani do partnerskiego działania odczuwają lęk, pesymizm i prostrację, co prowadzi do skłonności, aby oceniać środowisko pracy jako niesprzyjające temu, żeby coś w nim usprawnić, zrobić lepiej etc. Kolejny wykres mówi o tym, jak osobnicy o odmiennym poziomie

nieprzystosowania postrzegają reakcje kierowników na propozycje różnych usprawnień przedkładanych przez pracowników. Podobnie jak w przypadku analiz samoorganizowania, także i tym razem pod uwagę weźmiemy najsilniejszy poziom akceptacji twierdzeń opisujących zachowania kierowników – odpowiedź „zdecydowanie tak” wyjętą z czteropunktowej skali.

Lewa strona wykresu pokazuje procentowe natężenie opinii typu „zdecydowanie tak”, a oś pozioma obrazuje poziom nieprzystosowania.

Rys. 2. Nieprzystosowanie a pesymizm co do reakcji kierownictwa na inicjatywę pracownika, w proc.

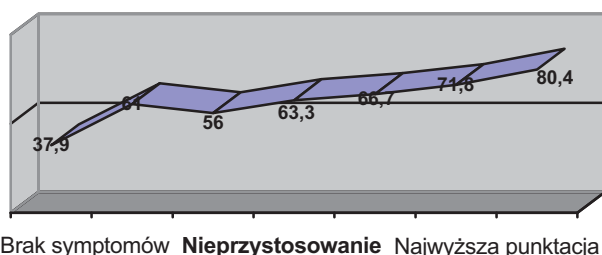


Okazuje się, że pracownicy skrajnie nieprzystosowani 2,5 razy częściej uważają, że kierownicy zignorują potencjalnych innowatorów niż pracownicy całkowicie pozbawieni tych problemów. Wnioskujemy stąd, że jeżeli pracownicy uważają, że kierownicy zignorują ich inicjatywy, to nie będą jej przejawiać. Tym samym dochodzimy do wniosku, że postawy nieprzystosowania do partnerstwa blokują kreatywność i inicjatywy pracownicze. Im więcej pracowników wykazuje symptomy nieprzystosowania do współdziałania, tym trudniej danej firmie czy innej instytucji dostosować się do wymogów stawianych przez zasady panujące w gospodarce opartej na wiedzy. Wydaje się to istotne dla każdego kraju, ponieważ uważana jest ona za model gospodarki przyszłości. Już teraz firmy z jej obrębu dominują w różnych sferach, poczynając od zestawień przedsiębiorstw o najwyższych dochodach. Tymczasem na poziomie przedsiębiorstw wymogi gospodarki opartej na wiedzy objawiają się w postaci spełniania warunków tak zwanych organizacji uczących się. W takich organizacjach najważniejszym zasobem są kwalifikacje i inicjatywa pracowników. Aby firma mogła zyskać status organizacji uczącej się, jej pracownicy muszą wykazywać się postawą intelektualnego zaangażowania, współpracy zespołowej opartej na wzajemnym stymulowaniu się.

W takiej firmie ludzie wzajemnie pobudzają się intelektualnie, uczą się od siebie, co zarazem przyczynia się do wypracowywania nowych, lepszych metod postępowania i działania w biznesie. Skala upowszechnienia takich postaw zależy od tego, czy struktury organizacyjne firmy – czy innego typu instytucji – dają ludziom wystarczający zakres autonomii dla twórczości indywidualnej i zbiorowej. Dość oczywisty jest pogląd mówiący o tym, że w organizacjach uczących się panuje uczestniczący styl kierowania (zwany także demokratycznym). Wyróżnia się on tym, że umożliwia pełne wykorzystanie kwalifikacji podwładnych, a także ich doskonalenie w trakcie pracy.

Badania pokazują, że w Polsce mamy deficyt postaw zaangażowania w firmach. Okazuje się bowiem, że 63 procent badanych pracowników uważa, że lepszy jest przełożony, który nie wymaga osobistej inicjatywy, a wręcz przeciwnie: dokładnie powie co należy zrobić. To pogląd tych osób, które możemy uznać za nieprzystosowane do współdziałania zbiorowego z racji ich cech osobowościowych. Powyższa postawa jest skojarzona z umysłową biernością i złym samopoczuciem, gdy pracownik musi samodzielnie myśleć o tym, jak wykonać własną pracę. Firmy, które zatrudniają tych 63 proc. badanych, mają małe szanse na zaistnienie jako organizacje uczące się i gotowe do funkcjonowania w warunkach gospodarki opartej na wiedzy. Badania pokazują również to, że pracownicy nieprzystosowani mają zapotrzebowanie na odgórny styl kierowania i dokładne instrukcje, co i jak ma być zrobione. Pokazuje to rysunek 3.

Rys. 3. Nieprzystosowanie a zapotrzebowanie na kierownika, który nie wymaga opinii, ale powie co i jak robić



Wykres pokazuje, że osoby pozbawione symptomów nieprzystosowania do współpracy mają diametralnie mniejsze zapotrzebowanie na instrukcje kierownicze. Można domniemywać, że jest to grupa pracowników, która jest predysponowana do tego, żeby wprowadzić polskie organizacje do gospodarki opartej na wiedzy. Polityka personalna powinna być nastawiona na wykrywanie i promowanie tego typu osób.

**Droga na szczyt.** W organizacjach mamy do czynienia z poważnymi barierami w rozwijaniu nastawienia partnerskiego. Warto jednak zastanowić się nad przewyciężaniem ich, aby były one w stanie osiągnąć zadowalający poziom kreatywności. Bez wątplenia – jako członkowie organizacji – musimy doskonalić nasze osobowości i kompetencje intelektualne. Przede wszystkim trzeba nauczyć się kontrolowania własnych emocji, a zwłaszcza właściwego sposobu ich uzewnętrzniania np. poprzez zastosowanie metody stłumienia albo wypierania. Przyznać trzeba, że niektóre kierunki w psychologii traktują takie zalecenie jako szkodliwe tłumienie naturalnej spontaniczności. Niestety, żyjemy jednak w skomplikowanych strukturach społecznych i ekonomicznych, które wymagają pewnej kalkulacji. Ponadto wymagają one od nas dokonania istotnych wyborów co do roli emocji i zbudowanych na nich postaw, ponieważ nie da się realizować wszystkich wartości na raz. Wydaje się, że jako społeczeństwo – jak każde inne – stoimy przed wyborem: możemy zdecydować się na luz i spontaniczność w naszych relacjach z innymi ludźmi i w sferze naszego funkcjonowania w instytucjach społecznych, ale ceną będzie bieda i chaos, ponieważ takich postaw nie można uznać za podstawę organizacji efektywnych systemów społecznych. Z drugiej strony możemy zdecydować się na samoograniczenie emocjonalne i autoprzymus w funkcjonowaniu w sformalizowanym społeczeństwie, ale uzyskamy dobrobyt i sprawność systemów społecznych oraz ekonomicznych. Prawdę powiedziawszy obie te możliwości *in extremum* prowadzą do neuroz, z tym jednak, że pierwszej z nich towarzyszy powszechna bieda i brak dobrych lekarstw, drugiej zaś – „jaki taki” dobrobyt i większe możliwości leczenia duszy.

Musimy także budować umiejętności pozwalające oddzielać emocje od problemu. Krytyka prezentacji danej koncepcji, albo niezgoda na proponowane cele nie oznacza personalnego ataku na osobę autora. I odwrotnie, krytykując czyjąś propozycję nie należy wspominać o cechach osobistych, wyglądzie, płci, wieku, sposobie myślenia itp. Odbieranie krytyki jako zagrożenia osobistego z reguły prowadzi do nieracjonalnych reakcji. Bezosobowe traktowanie krytyki ułatwia pozytywna samoocena. Ponadto nie należy dopuścić do generalizacji negatywnych ocen np. własnej urody na inne sfery własnego życia np. zawodowego, politycznego itp.

### Cele indywidualne łatwiej osiąga się w zbiorowościach.

Ważnym czynnikiem określającym zdolność do współpracy jest zaufanie. Członkowie organizacji powinni przyjąć do wiadomości, że ludzie zgłaszający odmienne opinie nie muszą kierować się chęcią szkodenia nam,



Tabela 1. Nieprzystosowanie i stopień akceptacji jego wskaźników, w procentach

Twierdzenia	Stopień akceptacji w proc.			
	Trafne (1 pkt.)	Częściowo trafne (2 pkt.)	Częściowo nietrafne (3 pkt.)	Całkiem nietrafne (4 pkt.)
Jest bardzo prawdopodobne, że niekorzystne dla Polski zjawiska są efektem manipulacji obcych narodowo grup w kraju i za granicą	31,9	31,5	16,1	20,6
Kompromis z inaczej myślącym przeciwnikiem jest niebezpieczny, ponieważ prowadzi zwykle do zdrady własnych przekonań	12,8	36,2	26,2	24,8

i że można z nimi współpracować, nawet wtedy gdy nie są z nami spokrewnieni.

Działając w organizacjach, pamiętajmy też, że cele indywidualne łatwiej osiąga się dzięki dobremu funkcjonowaniu w zbiorowości. Jeżeli dana organizacja zapewnia nam tylko częściową realizację naszych indywidualnych celów, to należy pamiętać, że samotnie nie uzyskamy nic.

Ponadto organizacje mogą odnieść korzyść z zaangażowania doradców, trenerów, z sięgania do poradników, z organizowania szkoleń. Ale musi to być poprzedzone solidnym namysłem. Produkty firm konsultingowych oferujących kursy doskonalenia osobowości możemy podzielić na dwa rodzaje. Pierwszy nastawiony na dowartościowanie własnej osoby i drugi nastawiony na przystosowanie do zbiorowości. Z doświadczeń amerykańskich wynika, że pierwszy rodzaj terapii może prowadzić do tworzenia *arte* faktów polegających na tym, że pacjenci nabierają przekonania o doznaniu w dzieciństwie krzywd, których faktycznie nie doznali. Drugi rodzaj terapii z punktu widzenia doskonalenia współpracy jest wyraźnie lepszy. Bardzo dobre rezultaty mogą dać szkolenia z zakresu negocjacji, zwłaszcza jeżeli nastawione są na oddzielenie emocji od dyskutowanych problemów i nauczanie logicznego myślenia.

**Doskonalenie umiejętności poznawczych.** Przejawem optymalizacji postaw członków organizacji jest zaakceptowanie smutnej prawdy, że dzisiejsze zjawiska polityczne i gospodarcze są efektem wielkiej ilości współzależnych przyczyn, a ich całkowite rozpoznanie wydaje się w zasadzie niemożliwe. Z tego właśnie powodu wszelkie teorie spiskowe są zupełnie pozbawione podstaw, ponieważ nikomu nie może udać się opanować tak olbrzymiej różnorodności przyczyn, które warunkują kontrolowanie procesów społecznych.

Organizacje winny wzmacniać zdolność do logicznego odczytywania przekazów informacyjnych. Powinniśmy wykrywać to, co mówią o rzeczywistości i oceniać, czy jest to prawdziwe czy fałszywe. Natomiast nieko-

rzystne jest dla nich drugie podejście do przekazów informacyjnych – skojarzeniowe. Polega ono na analizowaniu słów ze względu na ich podobieństwo dźwiękowe, albo ze względu na ich związek z przeszłymi doświadczeniami jednostki, które były dla niej znaczące i na ogół dolegliwe. Taki sposób analizy prowadzi do emocjonalnego i negatywnego reagowania na dźwięk danego słowa. Skłonności do asocjacyjnego myślenia można pozbyć się drogą kontroli własnych emocji albo w trakcie terapii lub szkoleń.

Zawarte w artykule spostrzeżenia oparte są na badaniu, które przeprowadziłem z B. Jałowickim w 1996 r. Dotyczyło ono relacji między nieprzystosowaniem do współdziałania zbiorowego a autorytarno-paranoidalnymi cechami osobowościowymi. Skonstruowaliśmy miernik nieprzystosowania w zależności od skal pomiaru autorytaryzmu i paranoidalności. Podobne procedury zastosowano do badań przeprowadzonych w 2001 roku, które objęły 13 miast usytuowanych w czterech regionach Polski: Wielkopolsce, Mazowszu, Małopolsce i na Ziemiach Zachodnich. W ramach każdego z tych regionów wybrano jedno duże miasto i dwa mniejsze. Próba badawcza liczyła 912 osób i była reprezentatywna dla aktywnej zawodowo ludności badanych miast<sup>1</sup>.

W trakcie analizy korelacyjnej różnych konfiguracji wskaźników okazało się, że relatywnie najlepszymi miernikami nieprzystosowania jest akceptacja dwu twierdzeń, zawartych w powyższej tabeli.

<sup>1</sup> Szczegółowy opis zasad doboru próby i założeń badawczych zawarty jest w: J. T. Hryniewicz, *Stosunki pracy w polskich organizacjach*, SCHOLAR, Warszawa 2007.

Instytucje dialogu nie są traktowane jako sposób na sprawne realizowanie polityk i programów publicznych. Dlatego też administracja w małym stopniu łączy prace merytoryczne nad poszczególnymi programami publicznymi z ich wdrażaniem poprzez mechanizmy dialogu społecznego – pisze Tomasz G. Grosse

## Administracja publiczna w dialogu

*W jakim zakresie urzędnicy administracji państwowej powinni wspierać polityków w negocjacjach prowadzonych z partnerami społecznymi? W Polsce odpowiedź na to pytanie jest trudniejsza, ponieważ dialog jest znacznie upolityczniony.*

W niniejszym tekście odnoszę się do dialogu zawężonego do instytucji trójstronnych, głównie Komisji Trójstronnej, gdzie obok przedstawicieli rządu spotykają się reprezentanci pracodawców i związków zawodowych. Obsługę tej komisji prowadzi odpowiedni departament w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. Myślę jednak, że omawiane przeze mnie sprawy mają szersze odniesienie, w tym także do dialogu obywatelskiego, w ramach którego administracja państwowa konsultuje projekty programów rządowych z przedstawicielami różnych organizacji społecznych, a nie tylko pracownikami lub pracodawcami.

W Polsce urzędnicy administracji publicznej ponoszą mniejszą odpowiedzialność za efektywne prowadzenie dialogu w ramach Komisji Trójstronnej niż politycy. Wpływ urzędników na proces dialogu można uznać za niewielki, ponieważ zasadnicze decyzje mają charakter polityczny i należą do przedstawicieli partii rządzących. Wynika to z cech naszej kultury politycznej, która sprawia, że mamy do czynienia z silnym upolitycznieniem organizacji uczestniczących w dialogu oraz samych obrad dialogu<sup>1</sup>. Aktywność urzędników jest dodatkowo ograniczona, ponieważ nierzadko spotykają się oni z niechęcią polityków, którzy nie są skłonni do słuchania ich propozycji. Wynika to niejednokrotnie choćby z braku zaufania do nich czy – czasami – przekonania o ich niskich kwalifikacjach lub stronniczości.

Ponadto wielu polityków często dystansuje się od samego dialogu społecznego jako sposobu prowadzenia programów/polityk publicznych. Przykładem jest wprowadzanie ustaw do Parlamentu bez konsultacji na forum Komisji Trójstronnej, pomimo formalnych zobowiązań do przedstawiania odpowiednich projektów do zaopiniowania partnerom społecznym. Towarzyszy im przekonanie, że dialog utrudnia efektywne planowanie i realizowanie polityk rządowych. Uważają, że partnerzy społeczni wprowadzają do proponowanych ustaw zmiany, które są albo kosztowne dla modernizującej się gospodarki, albo dla budżetu państwa. Jednocześnie upolitycznienie dialogu zaostrza temperaturę obrad i prowadzi do ostrego konfliktu politycznego i medialnego, co jest poważną trudnością dla decydentów rządowych.

W takich warunkach część polityków uważa, że lepiej unikać dialogu społecznego albo woli poszukiwać nieformalnych kontaktów z partnerami społecznymi. Innym sposobem „omijania” instytucji trójstronnych jest kreowanie nowych aren dialogu ze społeczeństwem, np. w formie dialogu obywatelskiego. Taka formuła poszerza krąg zapraszanych przedstawicieli społecznych i umożliwia „wygrywanie” przez polityków z rządu jednych organizacji przeciwko drugim. Ponadto zapewnia rządowi ostateczny głos w wypracowywaniu projektów polityk publicznych, bez możliwości ich zawetowania przez partnerów społecznych. Niechęć polityków do dialogu społecznego skutkuje przyjmowaniem deklaracji politycznych bez skłonności do ich realizacji. To z kolei podważa zaufanie partnerów społecznych do przedstawicieli rządu, a więc również osłabia skuteczność funkcjonowania instytucji dialogu społecznego, tj. możliwości realizowania polityk publicznych z udziałem partnerów społecznych.

Inny problem polega na tym, że partie zazwyczaj nie mają wizji politycznej dialogu społecznego; brakuje im zwłaszcza metod prowadzenia polityki wobec partnerów społecznych. Nie potrafią też wykorzystać instytucji dia-

logu do prowadzenia polityki rządu. Jest to powiązane zwykle z dość niskimi kompetencjami części polityków, a zwłaszcza niewystarczającą wiedzą lub doświadczeniem z zakresu funkcjonowania mechanizmów dialogu społecznego.

Utrudnieniem są również zmiany powyborcze i związane z nimi brak ciągłości prowadzenia dialogu oraz polityk publicznych, które wchodzi w zakres zainteresowania partnerów społecznych.

Dialog społeczny w dużym stopniu zależy od decyzji środowisk politycznych. W praktyce oznacza to, że urzędnicy mają niewielkie możliwości jego „uruchomienia”. Podstawowym problemem w tej mierze jest to, że jego instytucje nie są traktowane jako instrument sprawnego realizowania polityk publicznych. Dlatego urzędnicy w niewielkim stopniu mogą łączyć prace merytoryczne nad poszczególnymi programami publicznymi z ich wdrażaniem poprzez mechanizmy dialogu społecznego. Ich podstawowa działalność merytoryczna sprowadza się do postulowania zmian instytucjonalnych, które zmniejszą negatywne cechy dialogu społecznego, a nie wypracowywania ewentualnej wizji programowej rządu na forum Komisji Trójstronnej.

**Docelowa rola urzędników w dialogu?** Sformułuję teraz kilka modelowych zakresów odpowiedzialności urzędników w procesie dialogu społecznego. Po pierwsze, można ograniczyć ich działania do tworzenia najlepszych warunków organizacyjnych dla dialogu poprzez skupienie się na problemach zarządzania odpowiednimi procesami politycznymi oraz zarządzania wewnątrz danego departamentu, ale bez tworzenia strategii działań merytorycznych lub taktycznych dla decydentów politycznych. Taka rola byłaby więc zawężeniem do technicznej obsługi poszczególnych spotkań Komisji Trójstronnej i jej instytucji wspomagających.

Po drugie, można stymulować przedstawicieli administracji do pełnienia funkcji strategicznych, czyli do tworzenia wizji programowej dialogu i kreowania jego celów. Czy jednak nie będzie to nadmierne wchodzenie w kompetencje polityków, którzy odpowiadają za program rządu? Można oczywiście uznać, że urzędnicy ograniczą się jedynie do reprezentowania interesów rządu (rozumianych jako interesy budżetu państwa), ale taka perspektywa może być zwodnicza i niekiedy trudna do przyjęcia przez decydentów politycznych. Obrona wydatków z budżetu państwa to działanie charakterystyczne zwłaszcza dla funkcjonariuszy resortu finansów. Cele innych Ministerstw, np. Pracy lub Gospodarki, mogą być przecież zupełnie odmienne. Tak więc utożsamianie interesów państwa jedynie z perspektywą

ochrony wydatków publicznych przed roszczeniami społecznymi jest dalece niewystarczające.

W takiej optyce urzędnicy mogą realizować również ustalenia podjęte przez Radę Ministrów. Tworzyliby wizję dialogu i cele negocjacyjne, opierając się na programie przyjętym przez rząd. Oznaczałoby to konieczność wypracowania wspólnej linii rządu jeszcze przed przystąpieniem do negocjacji. Praktyka funkcjonowania Komisji Trójstronnej wskazuje jednak na to, że nie zawsze jest to możliwe. Niekiedy arena dialogu służy do „podskórnej” rywalizacji w łonie rządu między stanowiskami poszczególnych ministerstw i „wygrywania” partnerów społecznych dla określonego stanowiska. Klasycznym przykładem takiego zachowania jest „uruchamianie” przez urzędników i polityków związanych z interesami określonych branż przemysłowych wpływów wśród przedstawicieli tych branż (np. górników). Innym przykładem, choć niezwiązanym z Komisją Trójstronną, jest wykorzystywanie wpływów wśród rolników przez ministra rolnictwa do nacisków na pozostałych członków Rady Ministrów. W ten sposób mobilizuje się presję ze strony określonych partnerów społecznych do forsowania określonych rozwiązań w debacie wewnątrz rządu (lub koalicji rządowej). Krytycznie należy ocenić zaangażowanie urzędników w tego typu rywalizację.

Wsparcie merytoryczne urzędników dla polityki rządu na forum instytucji trójstronnych wymagałoby przede wszystkim istnienia spójnego stanowiska rządu. Należałoby wyeliminować praktyki polegające na tym, że urzędnicy jednostronnie kształtują debaty społeczne przez pojedyncze ministerstwo. Jednocześnie niezbędne byłoby określenie ram działania urzędników w pracach przygotowawczych do negocjacji. Należy bowiem pamiętać, że poszczególne kwestie merytoryczne ściśle łączą się tutaj z zagadnieniami taktyki politycznej i partyjnej.

Po trzecie, rolę urzędników można rozumieć jako źródło wsparcia programowo-strategicznego dla polityków. W praktyce przekłada się to na pomoc merytoryczną w kojarzeniu programów polityków rządowych z odpowiednimi obowiązkami ustawowymi (część spraw wymaga konsultacji społecznych) oraz możliwościami wykorzystania instytucji dialogu w praktyce politycznej i prowadzi do wypracowywania taktyki politycznej prowadzenia negocjacji z partnerami społecznymi. Czy jednak takie zadania nie będą zbyt głęboko wchodziły w niuanse decyzji politycznych, związanych raczej z kompetencjami doradców politycznych niż urzędników? Przykładowo możemy w tym obszarze



mieć do czynienia z wypracowywaniem polityki wobec poszczególnych partnerów społecznych, analizą kosztów politycznych wprowadzania określonych tematów do konsultacji społecznych, możliwościami wykorzystania dialogu do celów propagandowych (także wyborczych), rekomendacją sposobów unikania dyskusji w ramach dialogu społecznego w określonych obszarach spraw publicznych itd.

Sformułowanie docelowej roli urzędników wymaga określenia, na ile są oni skłonni udzielać politykom poprawnych rekomendacji. Według mojej oceny, powinni koncentrować się na rekomendacjach przynajmniej w zakresie:

- (a) poprawy zarządzania pracą urzędników i zarządzania przez administrację procesem konsultacji społecznych;
- (b) poprawy funkcjonowania instytucji dialogu społecznego w stronę zniwelowania negatywnych konsekwencji kultury społecznej skutkującej nadmiernym upolitycznieniem procesu dialogu.

Urzędnicy administracji publicznej mają jednak własne problemy, do których należałoby zaliczyć potrzebę podwyższania swoich kompetencji, zwiększenie aktywności, przełamanie tradycji ograniczania się do wykonywania funkcji technicznych i organizacyjnych, brak odpowiedniej liczby personelu itp. Dlatego istotne znaczenie dla poprawy sprawności administracji publicznej ma zmiana sposobu zarządzania i wsparcie rozwoju zasobów administracyjnych zajmujących się dialogiem społecznym. Chodzi zarówno o zwiększenie liczby urzędników, poprawę ich kwalifikacji, jak i wsparcie współdziałania między urzędnikami odpowiadającymi za sprawy poruszane z partnerami społecznymi w poszczególnych resortach. Ważne jest również włączanie partnerów społecznych do wypracowania propozycji rządu już na etapie stosunkowo wczesnych prac w odpowiednich ministerstwach. Rozwinięciem omawianej koncepcji będzie poszerzenie kompetencji departamentu zajmującego się pracami Komisji Trójstronnej. Powinien on, poza techniczną obsługą posiedzeń tej instytucji, stać się prawdziwym centrum koordynacyjnym dla polityki administracji rządowej zaangażowanej w dialog społeczny.

Jak się wydaje, urzędnicy mogą, a nawet powinni, przedstawiać propozycje korekty rozwiązań instytucjonalnych umożliwiających ograniczenie negatywnych skutków opisywanej kultury społecznej. Chodzi np. o propozycje instytucji, które skłaniałyby partnerów społecznych do porozumienia (przynajmniej w ramach jednej strony), pozwalający na podejmowanie decyzji

podczas nieobecności którejś z organizacji, a więc na przyjmowanie decyzji w trybie większościowym itp. Jednym z głównych problemów związanych z nieefektywnością dialogu społecznego w Polsce są bowiem niewłaściwe instytucje, czego przykładem jest ich porównanie do różnych instytucji trójstronnych w krajach europejskich<sup>2</sup>. Analiza tego problemu wymaga jednak odrębnych badań, w których urzędnicy powinni szukać wsparcia merytorycznego wśród ekspertów zajmujących się tymi zagadnieniami.

Przy założeniu, że poprawi się koordynacja prac rządowych oraz nastąpi określenie precyzyjnych ról urzędniczych i politycznych (odgrywanych przez doradców politycznych) możliwe jest większe zaangażowanie pracowników administracyjnych w wypracowywanie zagadnień merytorycznych poruszanych w trakcie dialogu społecznego. Podstawowe znacznie ma jednak ścisłe trzymanie się wspólnych ustaleń programowych rządu (a więc reprezentowanie celów polityki rządu), a nie tworzenie z instytucji dialogu forum wewnętrznej rywalizacji między interesami lub pomysłami merytorycznymi poszczególnych resortów.

Na zakończenie tej analizy warto zwrócić uwagę na potrzebę zasadniczego podwyższenia kwalifikacji polityków i ich doradców w zakresie prowadzenia dialogu społecznego. To na nich ciąży główna odpowiedzialność za tworzenie i wprowadzanie w życie wizji programowej i politycznej dialogu społecznego. Bez ich kompetencji i pracy nie sposób oczekiwać poprawy efektywności funkcjonowania tych instytucji. To oni powinni przekładać program polityczny rządzącej partii na instrumentarium dialogu społecznego i debaty w jego ramach. Powinni opracowywać taktykę prowadzenia konsultacji społecznych oraz określać priorytety programowe dla tego dialogu, dokonywać wyboru odpowiednich instrumentów do realizacji określonych polityk publicznych. Duże znacznie ma wypracowanie założeń dla takich działań wewnątrz partii przygotowującej się do przejęcia władzy. Nie chodzi przy tym o szumne deklaracje prowadzenia dialogu społecznego, ale o wypracowanie podstawowych założeń politycznych, a zwłaszcza określenie, które mechanizmy (instytucje) dialogu będą służyły realizowaniu poszczególnych celów programu danej partii.

<sup>1</sup> Szerzej na ten temat: M. Fałkowski, T. G. Grosse, O. Napiontek (2006), *Dialog społeczny i obywatelski w Polsce 2002–2005*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.

<sup>2</sup> Por. T. G. Grosse (2006), *New Modes of Governance in New European Union Member States. A report on social dialogue in selected European Union countries*, NewGov, Project no. CIT1-CT-2004-506392, ref. No. 17/D08, <http://www.eu-newgov.org/datalists/documents.asp>.

Zmiany zachodzące na rynku pracy związane z rosnącą elastycznością reguł zatrudniania stawiają przed ruchem związkowym olbrzymie wyzwania – pisze Barbara Surdykowska

# Związki zawodowe w świecie elastycznego zatrudniania

*Do przeszłości odchodzi klasyczny fordowski model rynku pracy, którego symbolem byli pracownicy – zazwyczaj mężczyźni – wykonujący pracę w stabilnych przedsiębiorstwach i na podstawie trwałej umowy o pracę, tj. na czas nieokreślony. Przekształcenia wynikły z wpływu nowych technologii, które zmieniły sposób wykonywania wielu typów prac, wejścia kobiet na rynek pracy czy globalizacji, która podniosła poziom konkurencji między firmami. Wszystko to zmieniło rynek pracy w sposób głęboki i nieodwracalny.*

**O**d dłuższego czasu już obserwujemy w państwach rozwiniętych wiele istotnych zjawisk. Przede wszystkim następuje wzrost zatrudnienia w sferze usług, w dużej mierze w obrębie prac niewymagających specjalnych kwalifikacji. Według niektórych szacunków, wykształcenia wyższego niż matura (*high school*) będzie wymagała tylko połowa z 56 milionów nowych miejsc pracy, które ma wykreować gospodarka amerykańska w latach 2002–2012<sup>1</sup>. Po drugie, wzrasta stosowanie elastycznych form zatrudniania, co pociąga za sobą spadek poczucia bezpieczeństwa socjalnego i społecznego pracowników. Po trzecie, pogłębia się dualizacja rynku pracy. Ma ona miejsce na poziomie przedsiębiorstw, a oznacza zaostrzenie się podziałów między pracownikami uznawanymi za trzon (tj. pracownicy posiadający umowy zawarte na czas nieokreślony, różnorodne przywileje socjalne, możliwość rozwoju zawodowego) a uznawanymi za peryferyjnych (pracownicy będący stroną krótkich umów terminowych czy pracownicy tymczasowi). Natomiast w makroskali dualizacja polega na tym, że pomiędzy

pracownikami powstają coraz większe różnicowania, oczywiście pod względem wysokości wynagrodzeń, ale także dostępu do możliwości podnoszenia kwalifikacji zawodowych czy umiejętności społecznych. Są ci, którzy szybko adoptują się do nowych wymagań, ale także utrwała się grupa tych, którzy nie nadążają za wyzwaniami wynikającymi z bardzo szybkiego rozwoju nowych technologii, i nie są w stanie unowocześnić kwalifikacji. W konsekwencji przejawem dualizacji rynku pracy staje się zjawisko tak zwanych biednych pracujących (*working poor*), czyli osób, które wprawdzie pracują, ale dochody z pracy nie zapewniają im i członkom ich rodzin przyzwoitego poziomu życia. Czwartym zjawiskiem jest zwiększenie się poziomu stresu i innych niekorzystnych czynników psychicznych w miejscu pracy.

Dualizacja rynku pracy przejawia się także w pojawieniu się podziału pracowników na stałych i rezerwowych, co zostało uznane jako celowe rozwiązanie organizacyjne. Zdaniem J. Rifkina<sup>2</sup>, amerykańskiego socjologa, pojęcie rezerwowej siły roboczej w latach 90. stało się funkcjonalnym odpowiednikiem zasady *just-in-time* (dokładnie na czas) wprowadzonej i spopularyzowanej przez japońskie korporacje w latach 80., a dotyczącej dostaw podzespołów do montażu w chwili, gdy są akurat potrzebne.

Ponadto doszło do kompletnej zmiany modelu pracy – coraz powszechniejszym zjawiskiem jest praca w zespołach zadaniowych, które zostają powołane w ściśle wyznaczonym celu i po jego osiągnięciu ulegają likwidacji. W efekcie pojęcie zatrudnienia zupełnie zmienia swój dotychczasowy sens. Zatrudnienie wiąże się z konkretnymi projektami, które mają swój budżet i swój harmonogram, a po zakończeniu zadania zostają rozwiązane.

**Fordowski i postfordowski model pracy.** W krajach wysoko rozwiniętych wyraźnie widać, że nastąpiło przejście od fordowskiego do postfordowskiego modelu pracy (określanego także jako ponowoczesny). Ten pierwszy

uksztaltowany w latach 20. ubiegłego wieku polegał na tym, że wykwalifikowany robotnik przemysłowy po stosunkowo krótkim okresie nauki wkraczał na rynek pracy. Większość kwalifikacji zdobywał praktycznie wykonując pracę. Ponadto fordowski model pracy zakładał, że w trakcie kariery pracownik ma do czynienia z niewielką liczbą pracodawców (często jednym), ponieważ przedsiębiorstwa funkcjonowały w sposób stabilny i trwały. Dzięki temu pracodawcy mogli zawierać umowy o pracę na czas nieokreślony. Dominowało zatrudnienie w pełnym wymiarze czasu pracy. W sferze wynagrodzeń istniał zwłaszcza po II wojnie światowej konsensus, że płace muszą zapewnić byt nie tylko pracownikowi, ale i jego niepracującej zawodowo małżonce oraz dzieciom. Rodzina pracownika miała także dostęp do systemu różnego rodzaju uprawnień w sferze ubezpieczeń społecznych jako pochodnych zatrudnienia (innymi słowy, ubezpieczenia opierały się na składce odprowadzanej z wynagrodzenia pracownika – głowy gospodarstwa domowego).

W fordowskim modelu pracownik odbierał otoczenie, w którym funkcjonował, jako pewne dla siebie i to zarówno w sferze społecznej (na rynku pracy obecny był jedyny żywiciel rodziny – mężczyzna), jak i ekonomicznej (niski poziom bezrobocia, wzrost gospodarczy, niewysoki poziom inflacji). W skrócie fordowski model pracy można podsumować jako zakładający daleko idące podporządkowanie pracownika pracodawcy w zamian za daleko idącą ochronę socjalną i pewność zatrudnienia.

**„Dzieci globalizacji”**. Model postfordowski czy – innymi słowy – ponowoczesny rynek pracy jest diametralnie odmienny. Ukształtowały go przede wszystkim zmiany technologiczne, głównie rozwój masowych technik informatycznych, a także zmiany społeczne, które zachodzą od lat 60. ubiegłego wieku – wkraczanie kobiet na rynek pracy, zmiany struktury rodzinnej i demograficznej. Nie-

*Obecnie w życiu zawodowym pracowników charakterystyczne jest przeplatanie się okresów, w których jest się pracownikiem, bezrobotnym, samozatrudnionym, osobą zatrudnioną niepracowniczo czy na częściowy wymiar czasu pracy. Następuje także łączenie tych form aktywności.*

### Samozatrudnienie – skala zjawiska

W krajach UE-25 samozatrudnieni stanowią średnio 16 proc. liczby osób pracujących ogółem (dane dotyczą sektora pozafinansowego, pozarolnego i niepublicznego, NFBE<sup>\*</sup>). Spośród krajów członkowskich UE w 2005 r., największy odsetek samozatrudnionych występował w Grecji, gdzie stanowił 31,9 proc. Wielkości przekraczające średnią unijną dotyczą przede wszystkim państw Europy Południowej, tj. Włoch – 28,7 proc., Cypru – 24,0 proc. oraz Portugalii 20,9 proc. Najmniej samozatrudnionych obserwujemy w krajach bałtyckich na Łotwie, w Estonii i na Litwie (odpowiednio 6,7 proc., 7,7 proc. i 8,8 proc.), a także w Danii i Słowenii (w obu państwach 9,2 proc.).

Polska znajduje się w okolicach średniej europejskiej – 14,2 proc. Narodowy Spis Powszechny (2002 r.) wskazuje, że wśród pracujących ogółem osoby pracujące na własny rachunek i niezatrudniające pracowników stanowiły 15,9 proc. (czyli 2,1 mln). W tej grupie dominowali mężczyźni – 67 proc. i osoby zamieszkałe na wsi – 65 proc. Ponadto dominują osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym (34,5 proc.), a następnie z wykształceniem podstawowym ukończonym (24,3 proc.) i średnim zawodowym (22,8 proc.). Osoby z wykształceniem wyższym stanowią wśród samozatrudnionych 8,8 proc.

58,5 proc. samozatrudnionych stanowiły osoby prowadzące działalność w kategorii rolnictwo, łowiectwo, leśnictwo; następnie 14,9 proc. działalność w sekcji handel hurtowy i detaliczny, 5,3 proc. w sekcji transport, gospodarka magazynowa i łączność, 4,9 proc. w przetwórstwie przemysłowym, 4,6 proc. w budownictwie, 4,1 proc. w obsłudze nieruchomości.

<sup>\*</sup> NFBE (*non-financial business economy*) – za wyłączeniem rolnictwa, administracji publicznej, usług nierynkowych, a także sektora usług finansowych.

wątpliwie ponowoczesny rynek pracy jest jednym z „dzieci globalizacji”, która zwiększyła poziom konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami. Podstawowym wyznacznikiem tego modelu jest przejście z dominacji sektora produkcji do dominacji sektora usług.

Ponowoczesny model pracy zakłada, że pracownik będzie nawet kilkakrotnie w ciągu swojej kariery zawodowej zmieniał kompetencje i dostosowywał się do zmieniających się wymagań rynku. Z tym związane jest też założenie, że wymaga on stosunkowo długiego okresu kształcenia się zanim wejdzie na rynek pracy. Ponadto podstawowym wymogiem, przed jakim stawia go pracodawca, jest kreatywność i umiejętności samodzielnego rozwiązywania powstałych problemów. Tym samym pracodawcy w coraz mniejszym stopniu oceniają od pracowników dawnego typu podporządkowania



np. w odniesieniu do godzin pracy. Ponadto widzimy, że w nowym modelu przestaje dominować klasyczna umowa o pracę na czas nieokreślony w pełnym wymiarze czasu pracy. Zwiększa się rola wszelkich umów o charakterze terminowym (umowa na czas określony, umowa na czas wykonania określonej pracy czy umowa na zastępstwo). Często występuje zatrudnienie niepracownicze – zatrudnienie na podstawie umowy prawa cywilnego, takie jak: umowa zlecenia, umowa o dzieło czy kontrakt menadżerski. Zwiększa się rola samozatrudnienia. Co ważne w życiu „przeciętnego” pracownika ery postfordowskiej – te różne prawne podstawy wykonywania pracy przeplatają się.

Jak już wskazałam, w gospodarkach państw wysoko rozwiniętych charakterystyczne jest to, że siła robocza z sektora produkcji przechodzi do sektora usług. Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że chodzi tu o dwa diametralnie różne rodzaje usług – z jednej strony twórcze usługi wysoko kwalifikowanych specjalistów, z drugiej strony powtarzalne usługi, do wykonywania których potrzebny jest stosunkowo niski poziom wykształcenia.

„Symboliczną postacią” okresu fordowskiego jest niewątpliwie mężczyzna, robotnik zatrudniony przy taśmie montażowej w fabryce Forda. Natomiast istnieje trudność ze wskazaniem „symbolicznej postaci” okresu postfordowskiego. W moim odczuciu konieczne jest posłużenie się dwoma przykładami: z jednej strony jest to pracownik (kobieta lub mężczyzna) zajmujący się przetwarzaniem danych np.: programista komputerowy, grafik, pracownik agencji reklamowej itp. – pracownik rynku pracy opartego na wiedzy. Z drugiej strony należy wskazać pracownika zajmującego się prostymi usługami: sprzedawca biletów w kinie, opiekunka do dzieci, osoba pielęgnująca ogrody itp.

**Uelastycznienie rynku pracy.** Najczęściej to pracodawcy i ich organizacje uzasadniają konieczność uelastycznienia rynku pracy. Robią to jednak także poszczególne rządy i niektóre organizacje międzynarodowe. Uzasadnieniem jest zwykle potrzeba obniżenia kosztów pracy. Wywód w celu obrony i społecznej legitymizacji uelastycznienia rynku pracy wygląda w sposób następujący: im niższe koszty płacy, tym większa liczba (względnie bezpiecznych) miejsc pracy i niższy poziom bezrobocia. Następnie do tej argumentacji dorzuca się argument kolejny: bardziej elastyczny rynek pracy gwarantuje narodowym gospodarkom niezbędny poziom konkurencyjności.

Elastyczny rynek pracy oznacza faktyczne wycofanie się pracodawców i państwa z szeregu wcześniejszych gwarancji i zobowiązań socjalnych. Można wskazać

autorów, którzy tę tendencję postrzegają w kategoriach politycznych. Zdaniem Fitoussiego i Rosanvallon<sup>3</sup>, uelastycznianie rynku pracy (autorzy używają terminu „zatrudnienie zagrożone”) rodzi nowe nierówności. Kiedyś większość pracujących mogła liczyć na stabilne zatrudnienie i była w stanie z grubsza przewidzieć przebieg swojej kariery zawodowej. Załamanie tej tendencji traktują jako równoznaczne z pogrzebaniem zasady równości szans. Elastyczne zatrudnienie nie jest dla nich nowego rodzaju polityką zatrudnienia bądź nową koncepcją z zakresu teorii zarządzania, lecz raczej żywiołowym i przypadkowym procesem, nad którym przestano panować, i który wymknął się politycznej i społecznej kontroli.

Warto jednak zauważyć, że wdrażanie zasad elastycznego rynku pracy nie tyle nawet rodzi nowe nierówności, co pogłębia istniejące. Dla jednostek gruntownie wykształconych i mających względnie dobrą pozycję materialną nie jest on wielkim zagrożeniem, ponieważ oni potrafią sprostać konieczności podporządkowania relacji między pracownikami a pracodawcami wymogom efektywności. Elastyczność znacznie silniej uderza w jednostki słabiej wykształcone, mniej zamożne i mające mniejsze umiejętności dostosowawcze. Nie są one w stanie nadażyć za zmieniającymi się i coraz bardziej wygórowanymi oczekiwaniami pracodawców. Nie mogą sobie pozwolić na przeczekanie niesprzyjających tendencji na rynku pracy choćby ze względu na brak oszczędności. W rezultacie dystans pomiędzy najlepiej a najgorzej radzącymi sobie na rynku pracy, zamiast topnieć, jest coraz większy. Coraz też trudniej wyobrazić sobie jego zniwelowanie w przyszłości.

**Pozioma solidarność.** Pracownicy o niskich kwalifikacjach tracą także na obecnym trendzie polegającym na indywidualizacji wykonywania pracy. Pociąga to za sobą

*Następuje zmiana modelu pracy – coraz powszechniejszym zjawiskiem jest praca w zespołach zadaniowych, które zostają powołane w ściśle wyznaczonym celu i po jego osiągnięciu ulegają likwidacji. Zatrudnienie wiąże się z konkretnymi projektami, które mają swój budżet, harmonogram czasowy, a po wykonaniu zadania ulegają rozwiązaniu.*

indywidualizację warunków zatrudnienia, co z kolei prowadzi w nieuchronny sposób do załamania się „poziomej” solidarności i lojalności pracowniczej oraz do wzrostu partykularyzmu ze strony jednostek. Jasne, że nie dotyczy to w jednej mierze wszystkich. Na stawianie warunków i stosowanie strategii indywidualnych mogą sobie pozwolić przede wszystkim najważniejsi pracownicy, którzy z racji kwalifikacji stanowią dla przedsiębiorstwa największą wartość. Pracownicy nienależący do kategorii specjalistów i tym samym łatwiej zastępowalni w dalszym ciągu muszą uciekać się do obronnych strategii grupowych. Rośnie w nich poczucie zagrożenia, które wpływa nie tylko z groźby utraty pracy, lecz także z opresyjnego klimatu jej wykonywania. Wielu socjologów traktuje go jako nowy, współczesny wyraz alienacji pracy<sup>4</sup>.

Zdaniem Z. Baumana<sup>5</sup>, pogląd, że rynek pracy jest zbyt sztywny i powinien stać się bardziej elastyczny, jest ukrytym żądaniem przekształcenia go w taką postać, w której nie będzie stanowił dla pracodawców źródła żadnego oporu. Zasada elastycznego rynku pracy prowadzi do sytuacji, w której koszty pracy przestają być kosztami stałymi, a stają się kosztami zmiennymi i rodzajem zmiennej zależnej, pochodnej dynamicznego splotu zdarzeń rynkowych z poziomu mikro i makroekonomicznego. W takiej sytuacji kwestia wysokości płac spada – z punktu widzenia pracodawców – do rangi drugorzędnej problemu.

Założenie głoszące, iż koszty pracy stanowią podstawową barierą uniemożliwiającą ochronę istniejących miejsc pracy i tworzenie nowych, prowadzi w nieuchronny sposób do postulatu rezygnacji z takich pojęć, jak płaca minimalna, płaca godziwa itp. Pracownikowi płaci się tyle, za ile zechce on pracować, i tyle, ile w danym momencie pracodawca jest w stanie zaoferować. Kolejnym efektem takiego rozumowania jest zjawisko „ruchomych płac”. Za tą samą pracę należałoby otrzymywać – każdego kolejnego miesiąca inne wynagrodzenie. Podstawą naliczania płacy staje się nie ilość i jakość świadczonej pracy, lecz bieżące możliwości finansowe pracodawcy i ogólna koniunktura na rynku.

*Ponowoczesny model pracy zakłada, że pracownik będzie nawet kilkakrotnie w ciągu swojej kariery zawodowej zmieniał kompetencje i dostosowywał się do zmieniających się wymagań rynku.*

### Samozatrudnienie – podstawa prawna

W polskim prawie nie istnieje definicja samozatrudnienia. Funkcjonuje natomiast kilka definicji działalności gospodarczej. Istotna jest nowelizacja ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, która określa, w jakiej sytuacji świadczenie usług nie jest traktowane jako działalność gospodarcza (obowiązuje od 1 stycznia 2007 r.). Art. 5b ustawy wskazuje, że za pozarolniczą działalność gospodarczą nie uznaje się czynności, jeżeli łącznie spełnione są następujące warunki:

1. odpowiedzialność wobec osób trzecich za rezultat tych czynności oraz ich wykonanie, z wyłączeniem odpowiedzialności za popełnienie czynów niedozwolonych, ponosi zlecający wykonanie tych czynności,
2. są one wykonywane pod kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez zlecającego te czynności,
3. wykonujący te czynności nie ponosi ryzyka gospodarczego związanego z prowadzoną działalnością.

Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości działalność prowadzona na podstawie samozatrudnienia musi spełniać następujące warunki:

- nie występuje podporządkowanie w zakresie wyboru prowadzonej działalności oraz warunków pracy i zatrudnienia,
- działalność jest prowadzona na własne ryzyko osoby zainteresowanej,
- działalność jest wykonywana w zamian za wynagrodzenie wypłacane bezpośrednio danej osobie i w pełnej wysokości.

Instytucja samozatrudnienia nie jest zdefiniowana w żadnym z systemów prawnych państw UE. Jednoosobowa działalność gospodarcza jest różnie uregulowana w poszczególnych krajach UE. Niezależnie od kraju te uregulowania posiadają pewne cechy wspólne:

- działalność taka podlega uproszczonej bądź nie podlega żadnej procedurze rejestracji,
- właściciel takiego przedsiębiorstwa odpowiada za zobowiązania całym swoim majątkiem,
- przedsiębiorca może prowadzić działalność gospodarczą w zasadzie bez względu na jej rodzaj,
- brak osobowości prawnej.

**Wyzwania przed ruchem związkowym.** Niewątpliwie zmiany, które zaszły na rynku pracy, stawiają olbrzymie wyzwania przed ruchem związkowym. Pierwsza kwestia to jego stosunek do pracowniczego zatrudnienia atypowego. Zasadniczo nie muszą mieć z tym wielkiego problemu, ponieważ nie ma przeszkód prawnych, aby pracownicy atypowi stawali się członkami związków zawodowych. Polskie ustawodawstwo (art. 2 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych) nadaje wszystkim pracownikom pełną wolność w tym zakresie, bez względu na rodzaj zatrudnienia (umowa o pracę, powołanie, wybór, mianowanie).

Pracownicy zatrudnieni w ramach umów terminowych, w niepełnym wymiarze czasu pracy, pracownicy tymczasowi czy telepracownicy (telepraca jest formą organizacji procesu pracy) posiadają pełną wolność zrzeszania się.

Druga kwestia ważna dla ruchu związkowego dotyczy zatrudnienia niepracowniczego. Tutaj widzę kilka zagadnień. Związki zawodowe mogą wspierać (organizacyjnie i pod względem prawnym) osoby, które wykonują pracę na podstawie umowy prawa cywilnego, pomimo że realnie są podporządkowane swojemu kontrahentowi i spełniają pozostałe cechy definiujące stosunek pracy (cechy wskazane w art. 22 Kodeksu pracy). W tym zakresie rolę związku zawodowego jest uświadamiać osoby znajdujące się w takiej sytuacji o przysługującym im roszczeniu przed sądem pracy o ustalenie istnienia stosunku pracy. Związki mogą także uświadamiać, jakie konsekwencje niesie za sobą zatrudnienie niepracownicze np. w sferze ubezpieczeń społecznych. Podobnie sytuacja przedstawia się, gdy pracodawca w inny sposób obchodzi prawo np. poprzez zawieranie obok umowy o pracę umowy zlecenia (z takim samym zakresem obowiązków) w celu obejścia przepisów o pracy w godzinach nadliczbowych. To „tradycyjny” zakres zadań związku zawodowego związany z przestrzeganiem prawa i uprawnień pracowniczych.

Druga kwestia dotyczy również problemu, czy osoby zatrudnione w sposób niepracowniczy powinny mieć możliwość wstępowania do związków zawodowych. W obecnym stanie prawnym takiego uprawnienia nie posiadają. Zdaniem K. Barana<sup>6</sup>, uzasadnione byłoby, aby te osoby miały status na wzór bezrobotnych czy nakładców, co oznaczałoby przyznanie im ograniczonego prawa koalicji, czyli prawo wstępowania do już istniejących związków zawodowych, ale bez prawa do tworzenia nowych związków. Potrzebna byłaby wewnątrzwiązkowa debata w tym zakresie i skierowanie do ustawodawcy propozycji zmian legislacyjnych.

**Osoba ekonomicznie zależna.** Trzecia kwestia jest najbardziej złożona. Wydaje się, że nastąpił w chwili obecnej właściwy moment do zastanowienia, czy nie należy uprawnień parapracowniczych (takich jak np. pewne gwarancje prawa do wypoczynku, pewne normy związane ze sposobem, miejscem, czasem wypłaty wynagrodzenia, z ochroną macierzyństwa) rozciągnąć na określone kategorie osób zatrudnionych niepracowniczo. Chodzi o dostrzeżenie tego, o czym wyżej pisałem, że w wyniku zmian na rynku pracy przedsiębiorstwa przypisują większą wartość kreatywności zatrudnionych niż ich podporządkowaniu, co oznacza, że zatrudniają częściej w formach atypowych (i wyraźnie podkreślam, że nie chodzi mi

tutaj o patologiczne sytuacje, gdy pracownicy zmuszani są do zakładania jednoosobowych firm). Powyższy trend wynika z wyraźnego efektu *outsourcingu* i konieczności zmniejszania kosztów działalności ze względu na wymogi bycia konkurencyjnym na rynku.

W obecnej sytuacji następuje zamiana klasycznego dla stosunku pracy podporządkowania pracownika w odmienną formę zależności ekonomicznej. W związku z tym wyzwaniem dla związków, ale również innych partnerów społecznych byłoby wypracowanie pojęcia „osoby czy też podmiotu ekonomicznie zależnego” i rozpoczęcie dyskusji nad tym, w jakim zakresie należałoby rozciągnąć na takie osoby pewne parapracownicze uprawnienia. Jest to zagadnienie trudne. Po pierwsze, trudna będzie sama budowa konstrukcji „podmiot ekonomicznie zależny” – oczywiście istotna jest liczba podmiotów, z którymi dana osoba zatrudniona jest związana, ale to nie jest jedyny element. Po drugie, nie chodzi o zatarcie różnicy pomiędzy statusem pracowniczym a statusem osoby zatrudnionej niepracowniczo, ale o debatę, jakie uprawnienia są priorytetowe w obecnej sytuacji na rynku pracy i w obecnej sytuacji społecznej (np. związane z ochroną macierzyństwa ze względu na niski wskaźnik przyrostu demograficznego, albo uprawnienia gwarantujące w jakimś zakresie prawo do wypoczynku (np. paraurlop bezpłatny) ze względu na konieczność godzenia życia zawodowego z osobistym itp.). To niewątpliwie wymaga szerokiej dyskusji i związki zawodowe powinny w niej aktywnie uczestniczyć.

**Ruch związkowy a samozatrudnienie.** Trzecia grupa zagadnień związana jest ze stosunkiem ruchu związkowego do samozatrudnienia (osoby samozatrudnione, czyli prowadzące działalność gospodarczą i niezatrudniające pracowników). Podobnie jak powyżej dostrzegam tu trzy analogiczne kwestie. Pierwsza sprawa wymagająca podkreślenia to rola związków zawodowych przy zwalczaniu zjawiska fałszywego samozatrudnienia przy współpracy z Państwową Inspekcją Pracy. Związki zawodowe winny wspierać osoby fałszywie samozatrudnione, w kierowaniu pozwów do sądów pracy. Powinny także uświadamiać, jakie są konsekwencje prowadzenia działalności gospodarczej i odprowadzania składki na ubezpieczenie emerytalne od najniższego dopuszczalnego przez ustawodawcę poziomu (niskie przyszłe emerytury). Druga kwestia to zmiana *de lege ferenda* w ustawie o związkach zawodowych i dopuszczenie prawa wstępowania do związków zawodowych także osób samozatrudnionych. Trzecia to rozważania dotyczące potrzeby stworzenia definicji „podmiotu ekonomicznie zależnego” i objęcia go pewną parapracowniczą ochroną. Rozważania te zostały zamieszczone w odniesieniu do osób zatrudnionych nie-



pracowniczo i można je odnieść także do problematyki osób samozatrudnionych<sup>7</sup>.

**Wnioski.** Należy wyraźnie podkreślić, że w krajach UE zwiększa się odsetek samozatrudnionych w ogólnej liczbie pracujących w wieku 15–74. Z kolei w Polsce tendencja jest odwrotna – udział pracujących na własny rachunek spada – z 17,8 proc. w 2003 r., do 15,6 proc. pod koniec 2006 r. Można w Polsce mówić o ambiwalentnym podejściu do samozatrudnienia. Z jednej strony podkreśla się, że jest przejawem dobrego społecznie zjawiska, jakim jest przedsiębiorczość polegająca na samodzielnym tworzeniu miejsc pracy. W oczywisty sposób sprzyja to wzrostowi gospodarczemu, a także pojawia się szansa, że samozatrudnieni, którym się powiedzie, z czasem przekształcą się w pracodawców, przez co stworzą miejsca pracy dla kolejnych osób. Z drugiej strony dostrzega się patologię fikcyjnego samozatrudnienia, szczególnie, gdy występuje w najbardziej radykalnej postaci, czyli wówczas gdy były pracodawca skłania swoich byłych pracowników do zarejestrowania działalności gospodarczej, a następnie, zachowując podporządkowanie w zakresie miejsca, czasu i sposobu wykonywania pracy, wiąże się z nimi umowami prawa cywilnego. Jak już jednak pisałam patologia ta nie tyle dotyczy stanu prawnego, ale stanu przestrzegania prawa.

Wydaje się, że przemiany, które zaszły na rynku pracy, zmuszają do podjęcia w środowisku związkowym bardziej pogłębionej i „twórczej” dyskusji nad samozatrudnieniem. Jednakże największym wyzwaniem stojącym przed związkami jest, moim zdaniem, wypracowanie technik pozyskiwania nowych członków wśród zatrudnionych w elastycznych formach, wśród osób o niskich kwalifikacjach, zwłaszcza z sektora usług. Tam właśnie jest to najtrudniejsze i napotyka na różnorodne problemy polegające na tym, że osoby takie często wykonują prace samodzielnie lub w małych zespołach. Utrudnia to dotarcie do nich przedstawicieli związków. Z tego względu, że są to osoby o niskich kwalifikacjach, łatwo zastępowalne innymi pracownikami, mają wysoki poziom lęku przed przystąpieniem do związku zawodowego. To wyzwanie stojące przed ruchem związkowym można określić jako „wewnętrzne”.

Z kolei największym „zewnątrznym” wyzwaniem stojącym przed związkami zawodowymi jest w mojej ocenie konieczność podejmowania działań (oczywiście wspólnie z organizacjami pracodawców, organizacjami pozarządowymi i agendami rządowymi), które będą przeciwdziałać postępującej dualizacji rynku pracy. Chodzi mi tutaj o dualizację rynku pracy w wymiarze makro. Jedyną techniką, która jej przeciwdziała, jest rozwijanie i promowanie wszelkiego rodzaju szkoleń, podnoszenie kwalifikacji

## Samozatrudnienie – wady i zalety

Badania wskazują, że Polacy widzą zalety samozatrudnienia w postaci: swobody decydowania o czasie pracy (59 proc. wskazań), możliwość godzenia pracy z obowiązkami rodzinnymi (54,3 proc.) oraz możliwość pracy w kilku miejscach (36,8 proc.). Natomiast za główne wady uznają: niestabilność zatrudnienia (31,8 proc.), niskie zarobki (27,0 proc.), słaby kontakt z firmą (20,4 proc.) oraz niski prestiż takiej pracy (17,8 proc.). Co ciekawe blisko 40 proc. ankietowanych nie było w stanie wymienić żadnej negatywnej cechy samozatrudnienia, co może świadczyć o słabej znajomości samego zjawiska.

Wzrostowi popularności samozatrudnienia służą obowiązujące rozwiązania prawne. Dotyczy to rozwiązań podatkowych. Samozatrudnieni mają możliwość wyboru formy opodatkowania oraz odliczania od przychodu wszelkich wydatków, nawet pośrednio związanych z prowadzoną działalnością. Mają także większą łatwość w podejmowaniu pracy, gdyż świadczone przez nich usługi dla przedsiębiorców wiążą się ze znacznie niższymi kosztami i ryzykiem, niż w przypadku osób, których podstawą zatrudnienia jest stosunek pracy. Przedsiębiorstwa lub osoby fizyczne zlecające wykonanie pracy nie wiążą się z danym podmiotem stosunkiem pracy, a co za tym idzie nie ponoszą kosztów jego zwolnienia (między innymi kosztów odpraw).

Wady samozatrudnienia w stosunku do tradycyjnego stałego zatrudnienia polegają na utracie uprawnień pracowniczych, takich jak: płatny urlop wypoczynkowy, świadczenia socjalne czy świadczenia bhp. Podmiot prowadzący działalność gospodarczą ponosi ryzyko gospodarcze oraz odpowiada za zobowiązania całym swoim majątkiem. Należy pamiętać o konieczności odprowadzania składki na ubezpieczenie społeczne bez względu na fakt faktycznego uzyskiwania dochodu. Na samozatrudnionym spoczywa konieczność ciągłego dokonywania wydatków związanych z doskonaleniem zawodowym oraz modernizowaniem warsztatu pracy.

\* Badania prowadzone przez SGH, grudzień 2005.

zawodowych i społecznych pracowników i innych osób zatrudnionych, promowanie kształcenia ustawicznego. Związki zawodowe nie mają ani środków finansowych, ani organizacyjnych, aby stać się motorem takich działań. Mogą jednak promować pewne postawy i zachowania.

<sup>1</sup> Jakoby T., *Immigration nation, Foreign Affairs*, listopad/grudzień 2006, str. 52.

<sup>2</sup> Rifkin J., *Koniec pracy. Schyłek siły roboczej na świecie i początek ery postrynkowej*, Wrocław, 2001, str. 245.

<sup>3</sup> Fitoussi J.P., Rosanvallon P., *Czas nowych nierówności*, Kraków 2000.

<sup>4</sup> Fitoussi J.P., Rosanvallon P., *Czas nowych nierówności*, Kraków 2000.

<sup>5</sup> Bauman Z., *Globalizacja i co z tego dla ludzi wynika*, Warszawa PIW 2000.

<sup>6</sup> Baran K., *Zbiorowe prawo pracy*, Kraków 2002, str. 123.

<sup>7</sup> Problematykę tę porusza np. Skapski M. *Ochrona funkcja prawa pracy w gospodarce rynkowej*, Zakamycze 2006, str. 398 i następne.

**Model elastyczności w stosunkach pracy powinien być wypracowany w najbliższej umowie społecznej, jeśli taka dojdzie do skutku. Warto zauważyć, że problematyka elastycznych form zatrudnienia dotyczy niezmiernie wielu aspektów funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa – pisze Jerzy Wratny**

# Elastyczność z ludzką twarzą

*Rozwój elastycznych form zatrudnienia należy traktować jako proces nieodwracalny, kształtujący w coraz szerszym zakresie oblicze stosunków pracy, zarówno współcześnie jak i w przyszłości. Tam, gdzie elastyczne formy zatrudnienia są dla pracowników niekorzystne pod jakimś względem, należy nie tyle przeciwdziałać ich rozwojowi, ile zapewnić efektywną ochronę pracowników przed ujemnymi skutkami stosowania tych form. Odpowiednie do tego środki zapewnia prawo europejskie (wspólnotowe). Problemem może być tylko to, że standardy europejskie w tej dziedzinie nie zawsze są dokładnie i z wycuciem ich sensu przenoszone do ustawodawstwa krajowego.*

**W** prawie wspólnotowym dotyczącym elastycznych form zatrudnienia uwytkła się rolę przedstawicielstw pracowniczych, a więc przede wszystkim związków zawodowych w tym, aby wspierać ochronę pracujących w formach nietypowych przed przejawami dyskryminacji. Mają też czuwać, aby zachowana była w miarę możliwości swoboda przepływu pracowników od form typowych do nietypowych i odwrotnie. W warunkach polskich w zakładach niezwiązkowionych rolę tę mogłyby odgrywać rady pracowników. „Pracownikom elastycznym” należy zapewnić pełnię praw w obrębie zbiorowego prawa pracy, w tym pełnię praw związkowych.

Warto zauważyć, że problematyka elastycznych form zatrudnienia dotyczy niezmiernie szerokiego aspektu

funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa. Formy te bowiem stymulują wzrost gospodarczy, z oczywistych względów dotyczą świata pracy. Wpływają dodatnio bądź ujemnie na życie rodzinne. Są też wreszcie ważnym przedmiotem dialogu w szczególności na szczeblu zakładu pracy. Tym samym problematyka ta mieści się we wszystkich czterech częściach projektowanej umowy społecznej: „Gospodarka – Praca – Rodzina – Dialog”.

Pojęcie nietypowości w zatrudnieniu pracowniczym nie jest rozumiane jednolicie. Niektóre formy zatrudnienia mogą tylko nieznacznie różnić się od modelu typowego i może być trudno orzec, czy spełniają kryteria nietypowości. Przykładowo, typowym rozwiązaniem jest zatrudnianie pracowników w ramach podstawowych norm czasu pracy. Ale jeżeli zastosuje się wobec nich długie okresy rozliczeniowe norm czasu pracy – np. 12 miesięcy, to wówczas będziemy już mieli do czynienia z nietypową formą ich zatrudniania. Za przykłady nietypowych form zatrudnienia można uznawać wiele różnych odmian stosunków pracy związanych ze sposobem ich powstania czy też kategoriami zatrudnionych pracowników oraz realizacji programów rynku pracy (tzw. zatrudnienie subsydiowane) itp. Warto jednak w tej kwestii unikać nazbyt drobiazgowych dystynkcji. Dlatego należy odwołać się do konwencji prawa europejskiego, gdzie wyróżnia się i reguluje cztery rodzaje nietypowych umów o pracę: umowy terminowe, umowy o pracę w niepełnym wymiarze czasu, umowy będące podstawą wynajmowania pracy (tzw. praca tymczasowa) oraz umowy o pracę na odległość (telepraca). Dodatkowo zamierzam zwrócić uwagę na elastyczne rozwiązania w dziedzinie czasu pracy, których rozwój w zasadniczy sposób zmienia oblicze współczesnych stosunków pracy.

**Zatrudnienie terminowe.** Do nietypowych umów o pracę zalicza się przede wszystkim zatrudnienie terminowe

(okresowe) przeciwstawiane zatrudnieniu stałemu na podstawie umów na czas nieokreślony. W tym zakresie w Polsce mamy względnie stabilne regulacje prawne, które nie ulegały zasadniczym zmianom po roku 1989. Prawo polskie wyróżnia tu: umowę na czas określony, umowę na czas wykonywania określonej pracy oraz umowę na okres próbny<sup>1</sup>. Wyłączając umowę na okres próbny, której cele są szczególne, umowy terminowe – z uwagi na łatwość ich rozwiązania – służą elastycznemu dostosowywaniu zatrudnienia do zmieniających się potrzeb przedsiębiorstw. Uznaje się często, że ich stosowanie leży przede wszystkim w interesie pracodawców, chociaż wynika to także z ich walki o utrzymanie się na rynku.

Umowy na czas określony mają to do siebie, że ulegają rozwiązaniu wraz z upływem terminu, na jaki zostały zawarte. W zasadzie nie podlegają wypowiedzeniu, ale przy zawieraniu umowy o pracę na czas określony dłuższy niż 6 miesięcy, strony mogą przewidzieć możliwość wcześniejszego rozwiązania takiej umowy za dwutygodniowym wypowiedzeniem<sup>2</sup>. Poza tym pracodawca nie ma obowiązku informowania pracownika o przyczynach dokonanego wypowiedzenia. Nie musi też zawiadamiać związku zawodowego reprezentującego pracownika.

Oczywistą konsekwencją powyższych reguł jest to, że pracownik pozbawiony zostaje poczucia bezpieczeństwa i uprawnień właściwych dla stałego zatrudnienia, nie tylko *stricto* pracowniczych, ale także w innych dziedzinach życia np. okresowe zatrudnienie uniemożliwia niekiedy zaciągnięcie kredytu bankowego. W prawie wspólnotowym istnieje reglamentacja umów terminowych. I tak, zgodnie z postanowieniami Dyrektywy 99/70<sup>3</sup> stosowanie tych umów nie może prowadzić do ich nadużywania i nieuzasadnionego eliminowania zatrudnienia stałego. W Polsce jednak można mówić, że firmy nadużywają ich stosowania<sup>4</sup>. Pracowników niewystarczająco chroni przepis art. 25<sup>1</sup> Kodeksu pracy (kp). Mówi on, że jeśli te same strony dwukrotnie zawarły umowę o pracę na czas określony na następujące po sobie okresy, to zawarcie przez nie kolejnej, trzeciej, umowy w ciągu 30 dni od rozwiązania drugiej z nich jest równoznaczne w skutkach z zawarciem umowy na czas nieokreślony<sup>5</sup>.

Nadużywanie umów okresowych skuteczniej ograniczałby przepis, uwzględniający jeden z wariantów przewidzianych we wspomnianej wyżej dyrektywie. Otóż zgodnie z nim odnowienie zatrudnienia na czas określony byłoby dopuszczalne tylko w razie wykazania przez

pracodawcę obiektywnego powodu. Bardziej radykalnym rozwiązaniem byłoby wymaganie obiektywnego powodu w każdym przypadku nawiązywania umowy terminowej. Przepis tej treści pomógłby m.in. wyeliminować z praktyki posługiwanie się przez pracodawców umowami terminowymi jako środkiem zwalczania związków zawodowych. Często bowiem obserwuje się jawne lub zawaolowane straszenie pracowników na umowach okresowych nieodnowieniem zatrudnienia w przypadku przystąpienia do związku zawodowego lub niewystąpienia z niego.

**Umowa na czas zastępstwa.** Odmianą umowy na czas określony jest umowa na czas zastępstwa nieobecnego pracownika: w przypadku jego długotrwałej choroby, urlopu macierzyńskiego, wychowawczego, bezpłatnego itp. Wprowadzenie do Kodeksu pracy tego typu umowy stanowi przykład konfliktu między dążnością do uelastycznienia krótkoterminowych stosunków pracy a poczuciem bezpieczeństwa socjalnego zatrudnionych w ten sposób pracowników. W tym wypadku mamy bowiem do czynienia z ekspresowym okresem wypowiedzenia tego rodzaju umów (3 dni robocze)<sup>6</sup>.

Dodajmy, że sytuację pracowników zatrudnianych na podstawie umów o pracę na czas określony pogorszyło orzecznictwo Sądu Najwyższego. Dopuściło ono możliwość wypowiedzania tych umów w szerszym zakresie niż było to intencją ustawodawcy<sup>7</sup>. Tę „furtkę” wykorzystują pracodawcy, w związku z czym umowa terminowa traci swój walor stabilizowania stosunku pracy, chociażby przez pewien umówiony z góry czas.

**Umowa na czas wykonania określonej pracy.** Kolejną umową terminową, będącą formą pracy nietypowej, jest umowa na czas wykonania określonej pracy. Jak sama nazwa wskazuje, umowa taka zawierana jest w celu wykonywania przez pracownika z góry określonego zadania (prace dorywcze, sezonowe, wybudowanie obiektu, zorganizowanie szkolenia, sporządzanie bilansu itp.), gdy niemożliwe jest ściśle określenie terminu zakończenia pracy.

Konstrukcja prawna tej umowy nie była nigdy kwestionowana, ani również obecnie nie wysuwa się żadnych propozycji zmian w tym zakresie. Można jedynie wnioskować po uwzględnieniu praktyki jej stosowania, aby te umowy były szerzej wykorzystywane poza tradycyjnym zakresem ich zastosowania (prace dorywcze i sezonowe), np. przy tak zwanej pracy na projektach, gdy pracownika zatrudnia się do określonego projektu (wykonanie



dekoracji, opracowanie programu komputerowego). Przy takich pracach, charakteryzujących się wysokim stopniem złożoności i ograniczonym podporządkowaniem, możliwe jest wymienne stosowanie pracowniczej i cywilnoprawnej formuły zatrudnienia.

**Praca w niepełnym wymiarze czasu.** Przykładem pracy nietypowej jest zatrudnianie pracowników w wymiarze krótszym niż 8 godzin na dobę lub przeciętnie 40 godzin tygodniowo. Rozmiar uprawnień i obowiązków pracowników niepełnoetatowych ustalany jest według zasady *pro rata temporis*, czyli proporcjonalnie do obowiązującego ich czasu pracy<sup>8</sup>. Ta forma zatrudnienia pozwala pracodawcy, z jednej strony dostosować liczbę godzin zatrudnianego pracownika do rzeczywistych potrzeb, z drugiej zaś pozwala także dostosować ją do możliwości pracownika. Z tego drugiego względu jest to forma przyjazna dla niektórych kategorii pracowników, np. dla matek opiekujących się małym dziećmi. Jej elastyczność przejawia się w nieskończonych możliwościach dzielenia pełnego etatu oraz w możliwości kojarzenia zatrudnienia cząstkowego ze szczególnymi rozwiązaniami z zakresu czasu pracy (indywidualne rozkłady, praca weekendowa itp.). Zatrudnienie w tej formie uznawane jest powszechnie za szczególnie skuteczny w obrębie prawa pracy środek ograniczania bezrobocia.

W Polsce Kodeks pracy nie regulował tego typu zatrudnienia do czasu wejścia w życie tzw. nowelizacji europejskiej z 2003 r. Ale dopuszczalność dzielenia etatu na drodze umownej nie była jednak nigdy kwestionowana jako wynikająca z zasady swobody umów. Problem zatrudnienia częściowego został natomiast szeroko uwzględniony w znowelizowanym Kodeksie pracy. Jest to zgodne z postulatami wynikającymi z odpowiedniej dyrektywy UE. Położono nacisk na zakaz dyskryminacji pracowników niepełnoetatowych, w zakresie warunków pracy i płacy, z uwzględnieniem jednak proporcjonalności wynagrodzenia i innych świadczeń związanych z pracą do wymiaru czasu pracy (wspomniana już wyżej zasada *pro rata temporis*).

Powyższa nowelizacja Kodeksu pracy miała na celu również zapewnienie – w wyniku implementacji prawa unijnego – możliwości podejmowania przez pracownika zatrudnienia w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu pracy zależnie od jego wyboru. Odpowiedni przepis Kodeksu przewiduje mianowicie obowiązek uwzględnienia przez pracodawcę, w miarę możliwości, wniosku pracownika dotyczącego zmiany wymiaru czasu

pracy określonego w umowie o pracę. O możliwości zatrudnienia w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu pracy pracodawca powinien informować pracowników. Ta zasada swobody przepływu między obiema formami zatrudnienia – tradycyjna (pełny etat) i elastyczna (część etatu) wydaje się jednak iluzoryczna dla wielu pracowników z uwagi na praktyczne trudności w jej wyegzekwowaniu.

Dyskryminacja pracowników niepełnoetatowych jest wprawdzie ograniczana, ale nadal w pewnym stopniu ma miejsce. Dotyczy ona wynagrodzeń za pracę w godzinach przekraczających umówiony wymiar czasu pracy. W związku z powyższym należałoby – co postuluje m.in. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Pracy – wprowadzić przepis uznający cały czas wykonywania pracy ponad obowiązujący pracownika wymiar za pracę w godzinach nadliczbowych, a więc wynagradzaną z dodatkiem za pracę w nadgodzinach, zamiast – jak to jest obecnie – odsyłać w tej kwestii do umowy z pracodawcą.

Pracownicy zatrudnieni na części etatu są słabiej zintegrowani z pozostałą częścią załogi i w mniejszym stopniu uczestniczą w sprawach zakładu pracy. Chociaż przepisy ustawy o związkach zawodowych przyznają im prawo koalicji na takich samych zasadach, jak wszystkim pracownikom oraz pełnię praw związkowych, to brak poczucia identyfikacji z zakładem pracy, a także stabilizacji zatrudnienia i niższy status ekonomiczny sprawiają, że rzadko przystępują oni do związków.

Brak przynależności związkowej nie musi wszakże przesądzać o braku ochrony związkowej tej kategorii pracowników. Mogą oni zawsze skorzystać z przewidzianego w ustawie związkowej prawa wskazania związku

*Związki zawodowe powinny czuwać, aby pracownicy mogli „przeplęwać” od nietypowych form zatrudnienia do typowych i odwrotnie. A tam, gdzie nie ma związków zawodowych – taką rolę mogą odgrywać rady pracowników. „Pracownikom elastycznym” należy zapewnić pełnię praw w obrębie zbiorowego prawa pracy, w tym pełnię praw związkowych.*

zawodowego, który jest wówczas legitymowany do ich obrony na takich samych zasadach jak wobec swoich członków. Zakładowe organizacje związkowe powinny zachęcać pracowników zatrudnionych na części etatu do korzystania z tego „parasola ochronnego” m.in. w celu egzekwowania od pracodawcy udzielania należytej informacji o możliwości zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy.

**Umowa o pracę z agencją pracy tymczasowej.** Tego typu umowy uregulowane są w osobnej ustawie<sup>9</sup>. Ta forma zatrudnienia charakteryzuje się szczególną elastycznością. Tzw. pracodawca–użytkownik (po zapłaceniu wynagrodzenia agencji) zwolniony jest w zasadzie od ponoszenia kosztów transakcyjnych: agencja dostarcza mu bowiem w dowolnym czasie pracownika zgodnie z zamówieniem po sprawdzeniu jego kwalifikacji. Nie obciążają go również w większości koszty bieżącego zatrudnienia, gdyż do ich pokrywania, włącznie z zapłatą wynagrodzenia za pracę, obowiązana jest agencja, będąca (głównym) pracodawcą pracownika tymczasowego. Pracodawcy–użytkownikowi przysługują zaś uprawnienia kierownicze wobec skierowanego pracownika. Może on ponadto w dowolnym czasie przerwać zatrudnienie i odesłać pracownika do agencji.

W istocie rzeczy mamy tu do czynienia z pewną formą pośrednictwa pracy. Dostosowane jest ono do potrzeby elastycznego reagowania na sytuację na rynku pracy. Wspecjalizowane agencje przyciągają pracowników zanim dojdzie do ich rzeczywistego zatrudnienia. Ta forma pracy nietypowej wiąże się z zatrudnieniem okresowym. Po upływie czasu „wynajęcia”, pracownik wraca do stanu oczekiwania.

Nietypowość, a tym samym elastyczność, tej formy zatrudnienia jest daleko posunięta. Odchodzi się bowiem od dwustronnej konstrukcji stosunku pracy jako więzi między pracownikiem a pracodawcą, dla którego wykonuje on pracę. Tworzony jest tu układ trójstronny. W jego ramach następuje rozdzielenie funkcji pracodawcy od podmiotu spożytkowującego pracę pracownika. Temu ostatniemu (pracodawcy–użytkownikowi) przysługują jednak także pewne atrybuty pracodawcy. Stosunek prawny zachodzi również między agencją pracy tymczasowej a pracodawcą–użytkownikiem, dla którego agencja jest usługodawcą wynajmującym pracę.

Obecna ustawa o zatrudnianiu pracowników tymczasowych uważana jest za chaotyczną i nadmiernie krępującą rozwój tej formy zatrudnienia. Co do regulacji pracy tymczasowej *de lege ferenda* nasuwa się dylemat, czy obecną konstrukcję prawną przybliżyć do schema-

tu trójstronnego stosunku pracy przez nadanie pracodawcy–użytkownikowi w większym stopniu cech pracodawcy (za czym się opowiadam), czy też utrzymać stan dotychczasowy, w którym prawie wszystkie uprawnienia i obowiązki podmiotu zatrudniającego skupione są w agencji. Elastyczność w tym zakresie można osiągnąć na drodze przyznania większej swobody agencji oraz pracodawcy–użytkownikowi w umownym kształtowaniu ich relacji wobec pracownika tymczasowego, np. co do kwestii, na kim ciążyłby obowiązek zapłaty wynagrodzenia. Dodatkowo nasuwa się postulat ograniczenia licznych i wygórowanych wymagań w stosowaniu pracy tymczasowej, ustanowionych w obecnie obowiązującej ustawie.

**Ochrona związkowa pracowników tymczasowych.** Rosnąca popularność zatrudniania pracowników tymczasowych wymaga rozważenia problemu objęcia ich ochroną związkową. Trudno oczekiwać, z uwagi na specyfikę tej formy zatrudnienia, aby pracownicy ci dążyli do aktywizowania się w związkach zawodowych. Niemniej należałoby im to przynajmniej formalnie umożliwić. Pracownikom tymczasowym z racji statusu pracowniczego przysługuje wprawdzie, zgodnie z przepisami ustawy o związkach zawodowych, pełne prawo koalicji, czyli prawo do tworzenia i wstępowania do związków zawodowych, ale według obecnie obowiązujących zasad członkostwo w związku zawodowym musi się łączyć z przynależnością do zakładowej organizacji związkowej. Zakładem pracy dla pracowników tymczasowych jest zaś formalnie agencja pracy tymczasowej, podczas gdy ich realne interesy związane są nie z agencją, lecz z pracodawcą–użytkownikiem. Dotyczy to w szczególności wynagrodzenia pracownika, które chociaż transferowane do agencji i przez nią wypłacane, zależy od przepisów obowiązujących u pracodawcy–użytkownika.

Celowe byłoby zatem umożliwienie pracownikom tymczasowym wstępowanie do związków działających u pracodawcy–użytkownika. Takie prawo przyznaje im projekt dyrektywy UE<sup>10</sup>, który jednak nie został dotąd wprowadzony w życie. Pracowników tymczasowych mogą również wesprzeć rady pracowników tworzone u pracodawcy–użytkownika. Jest to ciało, które można wykorzystać do obrony pracowników tymczasowych przed wyzyskiem i dyskryminacją. Powinno również służyć do egzekwowania od pracodawców obowiązku informowania ich o wolnych stanowiskach pracy, aby dzięki temu mieli szansę zatrudnienia na podstawie umów o pracę z pracodawcą–użytkownikiem.



**Prawo Unii Europejskiej nakłada na przedstawicieli pracowników, w tym głównie związki zawodowe, zobowiązanie do wspierania tych, którzy są zatrudnieni na podstawie elastycznych umów o pracę**

**Telepraca.** Stosowanie telepracy, czyli pracy na odległość, jest wykorzystywane często do osiągnięcia wielu oszczędności. Jest to więc w zasadzie bezinwestycyjny środek wzrostu zatrudnienia. Służy jednak również pracownikom wychowującym dzieci. W przeciwieństwie do pracy tymczasowej telepracą zainteresowani są na ogół pracownicy wysoko wykwalifikowani, ceniący sobie samodzielność w organizowaniu pracy lub zmuszeni do łączenia obowiązków zawodowych z rodzinnymi. Elastyczność telepracy polega na tym, że praca nie jest świadczona u pracodawcy lub w innym miejscu przez niego wyznaczonym. Telepracownik z reguły wykonuje pracę w domu. Wprawdzie w obecnym stanie prawnym nie ma zasadniczych przeszkód w posługiwaniu się tą formą zatrudnienia, to jednak należy się liczyć z potrzebą ustanowienia pewnych rozwiązań ochronnych wobec telepracowników (są one przewidziane już w prawie wspólnotowym), np. w zakresie ochrony ich prywatności w przypadku wykonywania pracy w domu.

Wprowadzenie stosownej regulacji mogłoby także zachęcić pracodawców do częstszego korzystania z tej formy zatrudnienia.

Regulację telepracy przewidziano w projekcie nowego Kodeksu pracy przygotowanym przez Komisję Kodyfikacyjną. Zanim wejdzie on w życie proponuje się wprowadzenie doraźnych zmian do obowiązującego Kodeksu pracy. Stanowiąc one mają implementację Porozumienia ramowego europejskich organizacji partnerów społecznych z 2002 r. Zakłada ono między innymi, że pracodawca obowiązany jest do zapobiegania izolacji telepracowników od pracowników zatrudnionych w siedzibie pracodawcy. Powinien im zapewnić warunki uczestniczenia w życiu zakładu pracy (możliwość spotkań, dostęp do informacji, szkoleń itp.). Telepracownikom przysługują takie same prawa w dziedzinie zbiorowego prawa pracy, jak pracownikom zatrudnionym w siedzibie pracodawcy. Stopień identyfikacji telepracowników z zakładem pracy, w tym ich



### Tradycyjnie i elastycznie

Tradycyjny (klasyczny) model wykonywania pracy zakłada, że mamy do czynienia ze stosunkiem pracy między pracownikiem a pracodawcą, związanym na podstawie bezterminowej umowy o pracę (praca najemna, podporządkowana, zależna). Jest to praca wykonywana w pełnym wymiarze czasu pracy, obejmująca powszechnie dobowe i tygodniowe normy czasu pracy, w stałych godzinach i w określonym miejscu pracy, z reguły w siedzibie pracodawcy.

Pojęcie elastycznego zatrudnienia w najszerszym tego słowa znaczeniu można kojarzyć ze wszelkiego rodzaju odchyleniami od powyższego schematu<sup>13</sup>. Obok elastyczności za-

trudnienia istnieje także pojęcie nietypowości zatrudnienia. Wiązanie tych pojęć może się wydawać uproszczeniem, niemniej, o ile model klasyczny (jak każde dzieło klasyczne) charakteryzuje się skończonością, a więc zarazem naturalną sztywnością, to odchylenia od niego są niczym innym jak przejawem elastyczności.

Pracodawcy i pracownicy jako strony stosunku pracy – lub opartego na innej podstawie stosunku zatrudnienia – poszukują rozwiązań wariantowych, zwłaszcza gdy leży to w ich obojętnym interesie lub przynajmniej w interesie jednej ze stron, z reguły pracodawcy.

zainteresowanie działalnością związkową, zależy jednak nie tylko od pracodawców, ale także od postawy zakładowych struktur związkowych.

**Elastyczność czasu pracy.** Od 2002 r. postępuje w Polsce przyspieszony proces uelastyczniania przepisów o czasie pracy. Główne zmiany nastąpiły w wyniku wprowadzenia w życie tzw. nowelizacji europejskiej kodeksu pracy z 2003 r. Polegały one na całkowicie nowym unormowaniu materii działu szóstego kodeksu traktującego o czasie pracy. Myślą przewodnią nowelizacji europejskiej było uelastycznienie przepisów o czasie pracy w ramach możliwości, jakie stwarza Dyrektywa 93/104 WE.

Czynnikami elastyczności w obrębie regulacji czasu pracy są zwłaszcza przedłużone okresy rozliczeniowe. Pozwalają one na bilansowanie tygodniowych norm czasu pracy w długich okresach. Czynnikami elastyczności są również tzw. szczególne systemy czasu pracy: równo-

ważny czas pracy wraz z jego odmianami, praca w ruchu ciągłym, przerywany czas pracy, zadaniowy czas pracy, system skróconego tygodnia pracy oraz system pracy weekendowej. Większość wymienionych rozwiązań było znanych już wcześniej, zliberalizowano jednak warunki ich stosowania. Nowymi rozwiązaniami wprowadzonymi nowelą z 2003 r. jest natomiast system skróconego tygodnia pracy (wykonywanie pracy przez mniej niż 5 dni w tygodniu przy jednoczesnym przedłużeniu dobowego wymiaru czasu pracy, nie więcej jednak niż do 12 godzin, w okresie rozliczeniowym nieprzekraczającym jednego miesiąca); można go określić jako system pracy „zagęszczonej” lub system pracy weekendowej (świadczenie pracy wyłącznie w piątki, soboty, niedziele i święta) i jednocześnie „skupionej” na określonych dniach tygodnia.

Warto zwrócić uwagę na to, że szczególnie duży ładunek elastyczności zawiera formuła zadaniowego czasu pracy. Pracownik zatrudniony w tym systemie wykonuje powierzone mu zadania w warunkach, w których pracodawca nie sprawuje bieżącego nadzoru nad czasem jego pracy. Samodzielnie organizuje swoją pracę, samodzielnie określa jej rozkład: początek i koniec w danym dniu oraz przerwy w pracy, a także jej rytm i tempo. Widzimy zatem, że ulega tu zatarciu charakterystyczna cecha tradycyjnego stosunku pracy, to jest wykonywanie jej w warunkach podporządkowania pracodawcy. Pracownik rozliczany jest nie z godzin pracy, ale z wykonania powierzonych mu zadań. Obowiązuje jednak zasada, że zadania te powinny być możliwe do wykonania w ramach podstawowych norm czasu pracy, tj. w granicach 8 godzin na dobę i 40 godzin tygodniowo przeciętnie w przyjętym okresie rozliczeniowym. Tym samym pracodawca jest pośrednio związany kodeksowymi normami

*Zjawisko zatrudnienia na elastyczne umowy ma szerokie konsekwencje dla funkcjonowania zarówno gospodarki, jak i społeczeństwa. Stymuluje ono wzrost gospodarczy, ale wpływa także – dodatnio bądź ujemnie – na życie rodzinne. Staje się także ważnym przedmiotem dialogu w szczególności na szczeblu zakładu pracy.*

czasu pracy. Brak choćby pośredniego związania w tym zakresie oznaczałoby, że praca nie jest wykonywana w ramach zatrudnienia pracowniczego.

Mimo postępów w zakresie uelastyczniania czasu pracy regulacja polskiego Kodeksu pracy uważana jest nadal za konserwatywną. W związku z powyższym zgłaszane są propozycje zmierzające do odchodzenia od sztywnej co do zasady 8-godzinnej dobowej normy czasu pracy, usuwania ograniczeń w bilansowaniu godzin pracy w dłuższych odcinkach czasu, dopuszczenie dzielenia stanowiska pracy między dwóch lub więcej pracowników tzw. *job sharing*. W przypadku ewentualnego wdrożenia tych propozycji potrzebne będzie także wypracowanie rozwiązań chroniących dobra i interesy pracowników zatrudnionych w nietypowych (biorąc pod uwagę dzisiejsze standardy typowości i nietypowości) warunkach.

**Zatrudnienie niepracownicze.** Pojęcie zatrudnienia nie ogranicza się do form pracowniczych. Można mówić także o jego cywilnoprawnej formie. Z zatrudnieniem cywilnoprawnym mamy do czynienia wówczas, gdy podmiot zatrudniający nawiązuje z osobą fizyczną stosunek prawny regulowany przepisami Kodeksu cywilnego, a więc stosunek prawny wynikający z umowy zlecenia<sup>11</sup> lub umowy o dzieło, albo z umowy nienazwanej<sup>12</sup>. Główną cechą różniącą te umowy od umowy o pracę jest brak podporządkowania wykonawcy swojemu kontrahentowi; nie wykonuje on mianowicie pracy pod kierownictwem pracodawcy. Jednocześnie wykonawcy zatrudnieni na podstawie umów cywilnoprawnych w zasadzie pozbawieni są uprawnień pracowniczych oraz ochrony, jaką pracownikom zapewnia ustawodawstwo pracy. Nie dotyczą ich m.in. przepisy o urlopach wypoczynkowych, ograniczeniu godzin pracy, wynagrodzeniu minimalnym.

Cywilnoprawne formy zatrudnienia są zwykle korzystniejsze dla pracodawców, aniżeli zatrudnienie pracownicze (niższe koszty pracy). Natomiast dla wykonawców są one z tych samych powodów mniej korzystne; w sytuacji bezrobocia zmuszani są jednak do podejmowania pracy w formach dla nich dostępnych. Praca na podstawie umów cywilnoprawnych wykazuje jednak pewne istotne podobieństwa do zatrudnienia pracowniczego. Podobieństwo do stosunku pracy widoczne jest w tym, że osoba posiadająca umowę cywilnoprawną połączona jest więzią prawną na ogół tylko z jednym podmiotem zatrudniającym. Jej więź ma charakter względnie trwałą; z reguły zobowiązuje się ona

do osobistego wykonywania pracy na rzecz zlecniodawcy, który przejmując rezultaty jej pracy. W zasadzie wynagrodzenie stanowi dla niej jedyne lub podstawowe źródło utrzymania.

Z powyższych powodów niektóre umowy cywilnoprawne włączane są w „orbitę” prawa pracy. Pracujący na ich podstawie zyskują niektóre uprawnienia pracownicze. Do umów tych należy przede wszystkim umowa o pracę nakładczą. Współcześnie do tej samej kategorii należałoby zaliczyć kontrakt menedżerski (umowa o zarządzanie) będący podstawą zatrudnienia wyższej kadry kierowniczej, zwłaszcza w spółkach.

Szczególnym aspektem jest tu to, że osoba pracująca na umowę w relacji do pracodawcy występuje nie jako osoba fizyczna, ale jako podmiot gospodarczy (zarejestrowany na podstawie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej: samozatrudnienie). Niekiedy pracodawcy żądają od pracowników dokonania takiej rejestracji, zatrudniając ich nadal, ale pozbawiając jednocześnie uprawnień pracowniczych (samozatrudnienie).

Czasami samozatrudnienie kojarzone jest z praktykowaniem tzw. *outsourcingu*, czyli zlecenia wykonywania wydzielonych zadań przedsiębiorstwa przez innych przedsiębiorców, którymi mogą być osoby fizyczne świadczące usługi w ramach własnej działalności gospodarczej.

Samozatrudnienie uważane jest przez niektórych za szczególny rodzaj pracy nietypowej. W rzeczywistości



Istnieją opinie, że polski Kodeks pracy nadal w sposób konserwatywny podchodzi do regulowania elastyczności czasu pracy, mimo postępu w tym zakresie w ostatnim czasie. Zgłaszane są propozycje, aby odchodzić od zasady 8-godzinnej dobowej normy czasu pracy, usuwania ograniczeń w bilansowaniu godzin pracy w dłuższych odcinkach czasu, a także dopuszczanie do dzielenia stanowiska pracy między dwóch lub więcej pracowników tzw. *job sharing*

stanowi odmianę zatrudnienia cywilnoprawnego, a więc wykonywania stałe pracy na rzecz innego podmiotu, chociaż na własny rachunek, lub odmianę zatrudnienia pracowniczego „pod maską” samozatrudnienia. W tym drugim przypadku (jeżeli wykonawca – firma zatrudniana jest w warunkach charakterystycznych dla stosunku pracy) mamy do czynienia z nadużywaniem prawa o działalności gospodarczej w celu obchodzenia przepisów prawa pracy, czemu ustawodawca stara się przeciwdziałać.

Rozmiar zatrudnienia cywilnoprawnego, w tym samozatrudnienia, jest tak znaczący, że powstaje dylemat: czy należy, a jeśli tak, to w jakim zakresie, obejmować takich wykonawców uprawnieniami pracowniczymi. Trzeba podkreślić, że w żadnym wypadku nie wchodzi w rachubę zrównanie obu statusów, lecz tylko ustanowienie minimalnych standardów ochronnych w zatrudnieniu niepracowniczym (wymóg potwierdzenia na piśmie zawartej umowy, ustalenie okresów wypowiedzenia, ochrona kobiet w ciąży i w pierwszym okresie po porodzie, ustalenie terminów wypłaty wynagrodzenia, bezpłatny urlop wypoczynkowy, rozstrzyganie sporów przez sądy pracy i in.). Odpowiadałoby to postulatowi humanizowania pracy oraz tendencjom międzynarodowym i europejskim w tym zakresie. Z drugiej strony nadmierne rozciągnięcie przepisów ochronnych na wykonawców zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych mogłoby zmniejszyć zainteresowanie pracodawców tymi formami zatrudnienia. Klóciłoby się to z ideą deregulacji rynku pracy, z której wynika postulat współistnienia różnych instrumentów prawnych zatrudniania – bardziej wyrafinowanych i z tego powodu droższych dla pracodawców, regulowanych prawem pracy i prostszych, regulowanych w zasadzie prawem cywilnym.

Równoległe z projektami rozciągnięcia na „wykonawców z umów cywilnoprawnych” niektórych przepisów ochronnych indywidualnego prawa pracy należałoby zaproponować wzmocnienie ich statusu w obrębie zbiorowego prawa pracy. Środkiem prowadzącym do tego celu byłoby przyznanie tym osobom pełni praw związkowych na równi z pracownikami. Zwróćmy przy tej okazji uwagę na niespójność obecnego stanu prawnego. Od 1995 r. osoby świadczące pracę na innej podstawie niż stosunek pracy, a więc świadczące ją na podstawie umów cywilnoprawnych, mogą być objęte układami zbiorowymi pracy. Nie mogą natomiast uczestniczyć w zawieraniu układów, ponieważ nie przysługują im prawa związkowe. Mogą być zatem przedmiotem, ale nie współtwórcą autonomicznego prawa pracy. Za przyznaniem im prawa koalicji przema-

wiają m.in. argumenty wywodzące się z definicji związku zawodowego, będącego organizacją ludzi pracy, co jest szerszym pojęciem niż organizacja pracownicza.

<sup>1</sup> Por. art. 25 kp.

<sup>2</sup> Por. art. 33 kp.

<sup>3</sup> Dyrektywa 99/70 z 28 czerwca 1999 r. w sprawie Porozumienia ramowego dotyczącego pracy na czas określony, zawartego przez UNICE, CEEP oraz ETUC (europejskie organizacje partnerów społecznych).

<sup>4</sup> M. Kabaj podaje, że w końcu 2005 r. zatrudnionych na czas określony było 27 proc. pracowników. Pod tym względem w grupie 30 krajów OECD Polska zajmowała drugie miejsce po Hiszpanii (33 proc. kontraktów czasowych). Jak konkluduje autor, „... ta forma zatrudnienia zaczyna w Polsce dominować, przeradzając się w swoistą patologię, co jest sprzeczne z doświadczeniem większości krajów OECD i z zaleceniem Unii Europejskiej. Por. M. Kabaj *Założenia umowy społecznej w zakresie tworzenia miejsc pracy i ograniczenia bezrobocia. Jak utworzyć milion nowych miejsc pracy w okresie czterech lat w pracy zbiorowej* pod red. J. Wratnego *Umowa społeczna. Gospodarka – Praca – Rodzina – Dialog*”. Ekspertyza IPISS, Warszawa 2006, s. 48.

<sup>5</sup> Por. art. 25<sup>1</sup> kp.

<sup>6</sup> Por. art. 33<sup>1</sup> kp.

<sup>7</sup> Chodzi o orzeczenie przewidujące dopuszczalność wypowiedzenia umowy o pracę, zawartej na czas dłuższy niż 6 miesięcy (por. art. 33 kp), nawet przed upływem tego okresu, a więc w praktyce dłuższe umowy terminowe mogą być przez pracodawców wypowiedziane w dowolnym czasie, co całkowicie pozbawia umowy tego rodzaju funkcji stabilizującej zatrudnienie.

<sup>8</sup> Por. art. 29<sup>2</sup> § 1 kp.

<sup>9</sup> Ustawa z 9 lipca 2003 r. o zatrudnieniu pracowników tymczasowych; Dz. U. Nr 166, poz. 1608 ze zm.

<sup>10</sup> Propozycja Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej warunków pracy pracowników tymczasowych opublikowana w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich w dniu 21 marca 2002 r.

<sup>11</sup> Ścisłe biorąc chodzi o stosunek prawny wynikający z umowy o świadczenie usług, do której z braku odrębnej regulacji stosuje się odpowiednio przepisy o zleceniu (art. 750 kc).

<sup>12</sup> Por. przepisy zawarte w tytule XV księgi trzeciej Kodeksu cywilnego.

<sup>13</sup> E. Kryńska wymienia następujące rodzaje elastycznych (nietypowych) form świadczenia pracy: kontraktowanie pracy, umowy o pracę na czas określony, zatrudnienie w częściowym wymiarze czasu pracy, praca dorywcza, realizacja programów rynku pracy, samozatrudnienie, wypożyczanie pracowników, dzielenie pracy, zmienny czas pracy pracowników zatrudnionych na stałe, praca na wezwanie, praca na telefon, praca w domu oraz telepraca. E. Kryńska, *Elastyczne formy zatrudnienia, w pracy zbiorowej* pod red. E. Kryńskiej *Stymulacja ruchliwości pracowniczey. Metody i instrumenty*, Warszawa, 2001, s. 32–35.



**W wielu krajach UE rozszerzanie możliwości stosowania elastycznego czasu pracy uchodzi za najlepszy sposób sprzyjania godzeniu wymogów życia rodzinnego i zawodowego – pisze Magdalena Kocik**

## Między domem a pracą

*W Unii Europejskiej część państw tworzy warunki do tego, aby ich obywatele mogli uzyskiwać równowagę na linii obowiązków zawodowe – obowiązki domowe, tworząc korzystne przepisy prawne w krajowym ustawodawstwie. Inne kraje robią to za pomocą dialogu społecznego w formie układów zbiorowych zawieranych od poziomu centralnego po poziom przedsiębiorstw. Niektóre państwa z sukcesem wykorzystują te dwa podejścia równolegle.*

**T**akie konkluzje wysnuć można na podstawie najnowszego raportu Europejskiej Fundacji na rzecz Polepszania Warunków Życia i Zatrudnienia z 2006 r. (dane dotyczą wcześniejszego okresu)<sup>1</sup>. Zawiera on zbiór aktualnie stosowanych rozwiązań służących wzmocnieniu równowagi między wymogami wynikającymi z obowiązków zawodowych a obowiązków rodzinno-domowych. Raport stwierdza, że większość krajów „starej” Unii Europejskiej dobrze radzi sobie z wykorzystywaniem mechanizmów dialogu i układów zbiorowych do kształtowania właściwych relacji praca – dom. Natomiast w gorszym położeniu znajduje się w tym zakresie większość krajów tzw. „nowej” Unii. Nie rozwinęły one jak dotąd porozumień zbiorowych na odpowiednio dużą skalę w tworzeniu programów pomocy pracownikom w odgrywaniu przez nich roli rodziców. W tej grupie wyjątek stanowią Czechy, Bułgaria i Słowenia. Zdaniem autorów raportu, Polska rozpoczęła wdrażanie rozwiązań sprzyjających godzeniu ról zawodowych i domowych do krajowego ustawodawstwa. Wprowadza bowiem regulacje dotyczące telepracy i zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy. Ale wynika to bardziej z chęci uelastyczniania rynku pracy niż potrzeb budowania polityki rodzinnej.

Raport stwierdza jednak, że w wielu państwach wdrażanie polityki równowagi między rolami życiowymi skupia się w znacznym stopniu na organizowaniu kampanii ją promujących. Mniej natomiast jest konkretnych działań w obrębie rozwiązań takich, jak urlopy rodzicielskie czy poszerzanie sieci placówek opieki nad dzieckiem. Wiele państw dość wąsko wykorzystuje narzędzie dialogu społecznego do kształtowania polityki przyjaznej rodzinie. Ograniczają się one do kształtowania głównie kwestii płac, długości tygodniowego czasu pracy (np. Włochy) na drodze porozumień zbiorowych z udziałem partnerów społecznych. Tymczasem z badań przeprowadzonych we Francji wynika, że to w większym stopniu organizacja czasu pracy i elastyczne nim zarządzanie są dla rodziców bardziej przydatne w godzeniu pracy zawodowej i sfery rodzinnej niż długość czasu pracy.

**Czas na koncie.** W wielu krajach UE rozszerzane są możliwości stosowania elastycznego czasu pracy. Na przykład w Czechach w układach zbiorowych regulowane są na przykład kwestie: redukcji liczby godzin z tytułu opieki nad chorym członkiem rodziny, wydłużania urlopu z tytułu narodzin dziecka, opieki nad nim, jak również z tytułu śmierci członka rodziny czy ślubu pracownika – powyżej limitów określonych w Kodeksie pracy. Co ciekawe, dzieje się tak nawet w przypadku przeprowadzki pracownika do innego mieszkania czy też poszukiwania pracy. W Austrii i Niemczech popularnym rozwiązaniem stały się m.in. konta zaoszczędzonego czasu pracy. Pracownik może wykorzystać nadgodziny w kolejnych latach, dochód z nich umieszcza uprzednio na koncie, by móc sfinansować dłuższy okres absencji zawodowej, wcześniejszą emeryturę lub dodatkowe świadczenia z tytułu renty/emerytury. Podobnie pracownicy holenderscy, zgodnie z Ustawą o zatrudnieniu i systemie opieki z 2004 r., mogą przeznaczyć zaoszczędzone dni wolne od pracy np. na opiekę nad kimś bliskim, edukację i szkolenia, wypoczynek czy też wcześniejszą emeryturę. W duńskim sektorze finansowym oraz sektorze produkcji mięsnej praktykuje się możliwość indywidualnego decydowania pracownika o tym, czy

część jego wynagrodzenia ma być w większym stopniu przeznaczona na urlop, czy może na wyższy dochód, czy raczej składkę rentową/emerytalną.

W Niemczech w 2001 r. rząd zawarł porozumienie z pracodawcami dające pracownikom w sektorze prywatnym gwarancje, dotyczące rozwoju i promowania filozofii firmy zorientowanej na tworzenie warunków przyjaznych rodzinie. W jego ramach większa liczba kobiet ma szansę na posady kierownicze z możliwością pracowania na tego typu stanowiskach w niepełnym wymiarze czasu pracy. Prowadzone są działania, aby włączać pracowników w kształtowanie koncepcji przyjaznych rodzinie na poziomie firmy. Wprowadzono także regulacje umożliwiające, aby oboje rodziców mogło w tym samym czasie korzystać z urlopu rodzicielskiego. Osoby przebywające na urlopie rodzicielskim mogą równocześnie pracować na część etatu już nie tylko 19 lecz 30 godzin tygodniowo. Rodzice nie muszą wykorzystywać w całości na starcie trzech lat urlopu na opiekę nad dzieckiem, ponieważ ostatni rok mogą zużytkować w dowolnym okresie, do ukończenia przez dziecko 8 roku życia. W wyniku zmian wprowadzonych przez rząd górna granica rocznego dochodu netto, poniżej której rodzicom wolno ubiegać się o pełny zasiłek związany z opieką nad dzieckiem, wzrosła o 9,5 proc. w przypadku rodziców z jednym dzieckiem oraz o ponad 11 proc. w przypadku rodziców samotnie wychowujących jedno dziecko, w okresie życia dziecka od 7 miesiąca po porodzie<sup>2</sup>.

Z badań przeprowadzonych w 2004 r. przez Instytut Gospodarczy wynika, że w Niemczech trzy czwarte firm stosuje model elastycznego czasu pracy i telepracy, 42 proc. firm wspiera rodziców w opiece nad dzieckiem, dając im możliwość zawieszenia pracy na krótki okres,

*W Austrii i Niemczech popularnym rozwiązaniem stały się m.in. konta zaoszczędzonego czasu pracy. Pracownik może wykorzystać nadgodziny w kolejnych latach, dochód z nich umieszcza uprzednio na koncie, by móc sfinansować dłuższy okres absencji zawodowej, wcześniejszą emeryturę lub dodatkowe świadczenia z tytułu renty/emerytury.*

23 proc. pracodawców pomaga swym podwładnym, jeśli ci mają obowiązki opiekuńcze względem swoich krewnych. Inne badania pokazują natomiast, że zaledwie 8,3 proc. wszystkich rad zakładowych analizowanych przez ośrodek badawczy podpisało porozumienia na poziomie zakładowym w zakresie ułatwień w godzeniu życia zawodowego i rodzinnego. Dotyczyły one w głównej mierze sektora finansowego oraz największych przedsiębiorstw.

We Włoszech wprowadzono rozwiązania, których celem jest wsparcie coraz bardziej popularnej formy zatrudnienia nieetatowego na zlecenia (*freelance work*), z których korzystają kobiety. Regulacje ustawowe obejmują ochroną socjalną ten sposób zatrudniania. Od czerwca 2002 r. matki pracujące w tym systemie mogą liczyć na zasiłki macierzyńskie. Popularni są także pracownicy tymczasowi. Przybywa osób określanych jako tzw. pracownicy w gotowości telefonicznej (*on call jobs*). Mediolan, a także region Lombardia stały się terenami rozwoju lokalnego dialogu społecznego w dziedzinie urlopów macierzyńskich, rodzicielskich, przerw zawodowych, opieki nad dzieckiem. Porozumienia dotyczą działań polegających na organizowaniu szkoleń dla kobiet, które zainteresowane są samozatrudnieniem. Planują tworzenie przyzakładowych żłobków, forów i obserwatoriów monitorujących działania rozpowszechniające wiedzę o dobrych praktykach i innowacjach w tej dziedzinie. W infoliniach niektórych włoskich firm praktykuje się tzw. zmianę dla mam (*mother shift*) w związku z tym nie wchodzi w grę np. praca w nocy i weekendy.

We Włoszech do rozwoju ustawodawstwa krajowego w dziedzinie polityki rodzinnej przyczynił się dokument rządowy z 2003 r. Rekomendował on działania prorodzinne w polityce społecznej. Zalecił on ustalanie wysokości opodatkowania z uwzględnieniem wielkości gospodarstwa domowego, potrzebę szkoleń zawodowych dla kobiet przebywających na urlopie macierzyńskim, łatwiejszy dostęp do kredytów na pierwsze domowe wydatki dla par, które właśnie zawarły lub planują małżeństwo.

**Model pracy 3-3.** Dania jest przykładem państwa, które wykorzystuje równoległe układy zbiorowe oraz ustawodawstwo krajowe do budowy programów wsparcia rodziców w odgrywaniu przez nich roli opiekuńczej i zawodowej. Od 1998 r. duńscy rodzice pracujący zawodowo uprawnieni są do dodatkowych wakacji i dni opieki nad dzieckiem. Ponadto partnerzy społeczni i rząd wynegocjowali wydłużenie rodzicom zatrudnionym m.in. w sektorze publicznym, rolniczym oraz finansowym urlopów pracowniczych o dodatkowe 5 dni z alternatywną możliwością zamiany ich na ekwiwalent pieniężny.

Duńczycy pozwolili sobie również na eksperyment decentralizacji porozumień zbiorowych w obszarze czasu pracy. Lokalne władze zainicjowały szereg pilotażowych programów włączających nowe formy planowania czasu pracy, np. model pracy 3-3 – trzy dni pracy i trzy dni wolnego, lub np. możliwość przyznawania dodatkowego elastycznego dnia pracy. W ramach prac przygotowawczych do wdrożenia regulacji dotyczących wykonywania telepracy w 2000 r. duńska organizacja pracodawców oraz organizacja pracowników porozumiały się, że telepracownicy nie będą objęci regułą 11-godzinnej przerwy w pracy między jednym dniem pracy a kolejnym. W duńskim sektorze finansowym oraz sektorze produkcji mięsnej praktykuje się możliwość indywidualnego decydowania pracownika o tym, czy część jego wynagrodzenia ma być w większym stopniu przeznaczona na urlop, czy może na wyższy dochód, czy raczej składkę rentową/emerytalną.

Na przykład w firmie telekomunikacyjnej Vodafone Omnitel w 2004 r., oprócz tzw. zmiany dla mam (praca

przy infoliniach), wprowadzono na prośbę pracownika możliwość, aby kobiety zatrudnione czasowo, ale nie krócej niż na jeden miesiąc, mogły przejść z zatrudnienia pełnoetatowego do pracy na część etatu. Z tego przywileju wyłączono jednak matki pełniące w firmie ważne funkcje kierownicze. Ponadto pracownikom nieetatowym przyznano ochronę socjalną w przypadku urodzenia dziecka – matki otrzymują możliwość zawieszenia umowy maksymalnie na 5 miesięcy. Podczas tego okresu otrzymują zasiłek odpowiadający wysokości 30 proc. wynagrodzenia.

**Dziadkowie dla wnuków.** W Luksemburgu ustawa z 2001 r. rozszerzyła zakres ochrony kobiety w ciąży przed zwolnieniem, zagwarantowała kobietom opiekę zdrowotną i udogodnienia związane z urlopem macierzyńskim i czasem pracy. Objęte zostały nimi także praktykantki oraz uczennice i studentki pracujące podczas przerwy wakacyjnej. Ciekawe rozwiązanie stosuje Portugalia, która w drodze ustawodawstwa rodzinnego z 1999 r. wpro-



W Finlandii układy zbiorowe odgrywają istotną rolę w konstruowaniu polityki wspierającej rodziców w utrzymywaniu równowagi między obowiązkami zawodowymi a opiekuńczymi. Przyniosły one uzgodnienia dotyczące uelastyczniania czasu pracy i w zakresie rozwiązań dotyczących urlopów



wadziła możliwość przerw w pracy dla dziadków opiekujących się wnukami. Zmiany w portugalskim ustawodawstwie rodzinnym (1999–2002) dotyczyły także m.in. wzmocnienia monitoringu, ale także sankcji w przypadku stosowania praktyk dyskryminacyjnych wobec kobiet, rozszerzenia możliwości stosowania zatrudnienia tymczasowego obok tradycyjnego. W tym państwie od kilku lat podejmowane są zagadnienia urlopów macierzyńskich i ojcowskich, uelastyczniania czasu pracy, w mniejszym stopniu nowych form zatrudnienia. Regulacje powstają za pośrednictwem ustaw, jak również porozumień zbiorowych z udziałem związków zawodowych, pracodawców i rządu. Sektorowe konsultacje dotyczą bardzo często długości tygodniowego czasu pracy, np. w sektorze przemysłu ceramicznego wynosi on 39 godzin, w administracji – 38, w sektorze radiofonii – tygodniowy czas pracy wynosi 35 godzin.

Niektóre kraje np. Belgia, Niemcy mają już wieloletnie doświadczenia we wprowadzaniu rozwiązań uelastyczniających sposoby zatrudniania, aby ułatwić godzenie życia prywatnego i zawodowego. W Belgii już w 1980 r. z inicjatywy rządu wprowadzono ideę elastycznego czasu pracy. Jest to regulowane zwłaszcza na poziomie międzysektorowym, rzadziej sektorowym, i na poziomie przedsiębiorstw. Od 2003 r. obowiązuje skrócony tygodniowy czas pracy. Pracownicy zobowiązani są do 38 godzin pracy tygodniowo i mogą liczyć na to, że ich wynagrodzenie nie zostanie zmniejszone z tego tytułu. Na mocy innej międzysektorowej umowy, wynegocjowanej przez partnerów społecznych jeszcze w latach 2001–2002, istnieje system „rocznych kredytów czasowych” (*time credits*), czyli możliwość skorzystania przez pracowników z rocznej przerwy w pracy. Przysługuje im wówczas prawo do otrzymywania zasiłku oraz świadczeń socjalnych. Wprowadzono również możliwość otrzymania w trakcie kariery zawodowej czasu na własne potrzeby rozwojowe. Istnieje możliwość pracy na część etatu (80 proc. etatu w przypadku osób powyżej 50. roku życia), otrzymania urlopu rodzicielskiego oraz urlopu związanego z opieką nad chorym członkiem rodziny – wszystko po to, by jak najlepiej móc godzić życie zawodowe i rodzinne. Urlop dla ojca na opiekę nad dzieckiem został wydłużony z 3 do 10 dni. Ponadto warto odnotować, że w Belgii pracownicy tymczasowi (*temporary agency workers*) zyskali większą ochronę socjalną. Natomiast pracodawcy zdyskontowali ideę elastyczności i zatrudniania tymczasowego w taki sposób, że zagwarantowali sobie większe możliwości stosowania tego typu zatrudnienia. Ponadto od 2000 r. mogą oni zawierać z pracownikami kontrakty z rucho-

my terminem zakończenia umowy (*open-ended temporary agency work contracts*). Wcześniej umowy musiały kończyć się wraz z wykonaniem przez pracownika określonego w umowie zadania.

W Finlandii układy zbiorowe odgrywają istotną rolę w konstruowaniu polityki wspierającej rodziców w utrzymywaniu równowagi między obowiązkami zawodowymi a opiekuńczymi. Przyniosły one uzgodnienia dotyczące uelastyczniania czasu pracy i w zakresie rozwiązań urlopowych. W 1999 r. podjęto kwestię nowych form zatrudnienia. Choć pracownicy zatrudniani w takiej formule zyskali zapewnienie ochrony swojego statusu, praca na część etatu w Finlandii wciąż nie jest aż tak popularna. Ale z końcem lat 90. XX wieku w sektorze usług dużo łatwiej było już zawierać umowy na czas określony. W listopadzie 2003 r. do ustawy dotyczącej umów o zatrudnienie wniesiono poprawki pozwalające na wydłużenie okresu, w którym rodzice dziecka mogą korzystać z urlopu wychowawczego, z możliwością wykorzystania go w dowolnych proporcjach (można wykorzystywać ten urlop do zakończenia przez dziecko drugiego roku szkoły, wcześniej – do pierwszego semestru pierwszego roku). Inne udoskonalenia w polityce rodzinnej objęły przyznanie ojcom dalszych 12 dni urlopu, które mogą wykorzystać z powodów rodzinnych.

W Holandii dialog partnerów społecznych jak i ustawodawstwo krajowe służą wypracowywaniu rozwiązań na rzecz zrównoważonych relacji praca – dom. Z danych EIRO wynika, że do 2002 r. dwie trzecie układów zbiorowych zwracało uwagę na upowszechnianie możliwości pracy na część etatu. Prawo do powiększania i redukcji godzin pracy gwarantuje także Ustawa o zatrudnieniu na część etatu z 2000 r. Od 1999 r. ustawowo chroniona jest także elastyczność zatrudnienia terminowego. Pracujący rodzice otrzymali także możliwość dofinansowania żłobków i przedszkoli dla swoich dzieci. Mogą liczyć na comiesięczny, uzależniony jednak od wysokości dochodu, zwrot kosztów (ok. jedną trzecią poniesionych wydatków). Pracownicy, zgodnie z Ustawą o zatrudnieniu i systemie opieki z 2004 r., mają również możliwość zachowania dni wolnych od pracy wynikających z cyklu ich życia zawodowego i w każdym momencie te zaoszczędzone dni mogą przeznaczyć np. na opiekę nad kimś bliskim, edukację i szkolenia, wypoczynek czy też wcześniejszą emeryturę.

W Szwecji wprawdzie kwestia godzenia ról zawodowych i rodzinnych regulowana jest w drodze ustawodawstwa średnio od 20 lat, to porozumienia zbiorowe również odgrywają w tym zakresie ważną rolę.

W 1998 r. na mocy porozumień zbiorowych ustalono nowe standardy związane z organizacją i długością czasu pracy. W 2000 r. rząd powołał specjalną komisję w celu dokonania przeglądu całego ustawodawstwa z obszaru czasu pracy i urlopów, proponując zmiany idące w kierunku większej wolności wyboru. Negocjowane wskutek porozumień zbiorowych, na poziomie zakładowym, zachęty w postaci dodatkowych pieniężnych rekompensat dla pracownika decydującego się na opiekę nad dzieckiem w domu jest w efekcie sposobem na przyciągnięcie do firmy lepiej wykwalifikowanej kadry i na zagwarantowanie sobie lepszej konkurencyjności przedsiębiorstwa. Tak dzieje się w firmie Ericsson, Statoil czy też w firmie ubezpieczeniowej Folksam.

W Wielkiej Brytanii od kilku lat odpowiedzią na potrzeby równoważenia obowiązków opiekuńczych i zawodowych jest zawieranie porozumień zbiorowych, głównie zakładowych. Dotyczą one takich spraw, jak: dogodna organizacja czasu pracy, a więc m.in. praca w godzinach nocnych, uprawnienia urlopowe i opieka instytucjonalna nad dzieckiem. Warto dodać, że Wielka Brytania stała się dwukrotnie podmiotem sporu rozstrzyganego przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości z powodu niezgodności brytyjskiego ustawodawstwa w zakresie czasu pracy oraz urlopu rodzicielskiego z dyrektywami Unii Europejskiej. Przeprowadzane sondaże wciąż wskazują na problemy zbyt długiego czasu pracy oraz rodzące się z tego frustracje i stres pracowników. W 2003 r. rodzice dzieci w wieku poniżej 6 lat lub dzieci z niepełnosprawnością w wieku poniżej 18 lat uzyskali prawo do elastycznej organizacji czasu pracy pomimo początkowego sporego sprzeciwu pracodawców.

We Francji dzięki porozumieniom sektorowym partnerów poprawiano sukcesywnie stan ochrony pracowników zatrudnionych w formule umów terminowych. Do 2002 r. liczba tego typu umów zwiększyła się o ponad 40 proc., a odsetek pracujących na część etatu wyniósł wówczas 17 proc. Pomoc rodzinie była celem ustawy o finansowaniu zabezpieczenia społecznego z 2000 r. W efekcie nastąpił 1,8-procentowy wzrost wysokości zasiłków rodzinnych, uruchomiono fundusz inwestycyjny na rzecz rozwoju placówek dziennej opieki nad dzieckiem (*day childcare investment fund*), a także wprowadzono uprawnienie do specjalnego urlopu dla rodziców, którzy opiekują się poważnie chorym dzieckiem. Rząd francuski podczas specjalnej konferencji na temat rodziny z 2001 r. ogłosił wydłużenie urlopu dla ojców (*paternity leave*) z 3 dni do 2 tygodni oraz zadeklarował wzrost wysokości zasiłku mieszkaniowego i reformę prawa rodzinnego. Minister pracy i solidarności wydał publikację na temat

nierówności między kobietami i mężczyznami w zakresie obowiązków w życiu rodzinnym. Towarzyszyło temu studium porównawcze francuskiego i szwedzkiego modelu rodziny. We Francji kobiety poświęcają bowiem dziesięć razy więcej czasu w tygodniu na zadania domowe niż Szwedki. Francuska Rada Społeczno-Ekonomiczna postanowiła poprawić rozwiązania w zakresie urlopów rodzicielskich i usług opieki nad dzieckiem tak, aby zachęcić kobiety do większej aktywności w życiu publicznym, obejmowania przez nie stanowisk decyzyjnych.

<sup>1</sup> Demetriades S., Meixner M., Barry A., *Reconciliation of work and family life and collective bargaining in the European Union. An analysis of EIRO articles*, Dublin, 2006.

<sup>2</sup> Ibidem, s. 21.

Polska ma szansę na rozwój gospodarki opartej na wiedzy. Musi jednak sięgnąć do dialogu pomiędzy różnymi siłami społecznymi i do szerokiej debaty społecznej na temat swojego modelu rozwoju – pisze Andrzej Karpiński

## Rola dialogu w tworzeniu innowacyjnej Polski

*Wciąż mamy szansę na zbudowanie takiego modelu gospodarczego, który będzie wyróżniał się innowacyjnością. Ale potrzebujemy do tego dojrzałego dialogu między głównymi siłami społecznymi, aby w konsekwencji móc stworzyć stabilne warunki dla najbardziej innowacyjnych osób i sektorów gospodarczych. Dialog rodzi szansę na to, że programy publiczne na rzecz innowacyjności mogłyby być realizowane w dłuższym okresie niż tylko w ciągu jednego 4-letniego cyklu życia parlamentarnego.*

**D**ialog może rozwinąć debatę społeczną umożliwiającą osiągnięcie postępu w budowie długookresowej strategii rozwoju, w tym rozwoju innowacyjności w wytwarzaniu nowych produktów i systemów zarządzania. Osiągnięcie sukcesu w budowaniu innowacyjnej gospodarki wymaga bowiem zdolności do konsekwentnej jej realizacji w dłuższym czasie, oraz wymaga tak zwanej determinacji strategicznej ze strony całego społeczeństwa.

W literaturze ekonomicznej wyróżnia się sektor nisko zaawansowanej gospodarki i wysoko zaawansowanej. Przez ten pierwszy rozumie się ogół firm, które nie są zdolne do tworzenia innowacji, a więc rzeczy i rozwiązań nowych, a wskutek tego skazane są niejako tylko na imitację, czyli naśladowanie obcych wzorów i powtarzanie drogi, którą szli przed nimi inni rywale rynkowi. W rezultacie są one zmuszone do konkurencji głównie lub tylko niską ceną swoich wyrobów lub usług.

W przeciwieństwie do tego przez sektor wysoki rozumie się ogół firm, które są zdolne do tworzenia innowacji, a dzięki temu mogą konkurować na rynku wysokim

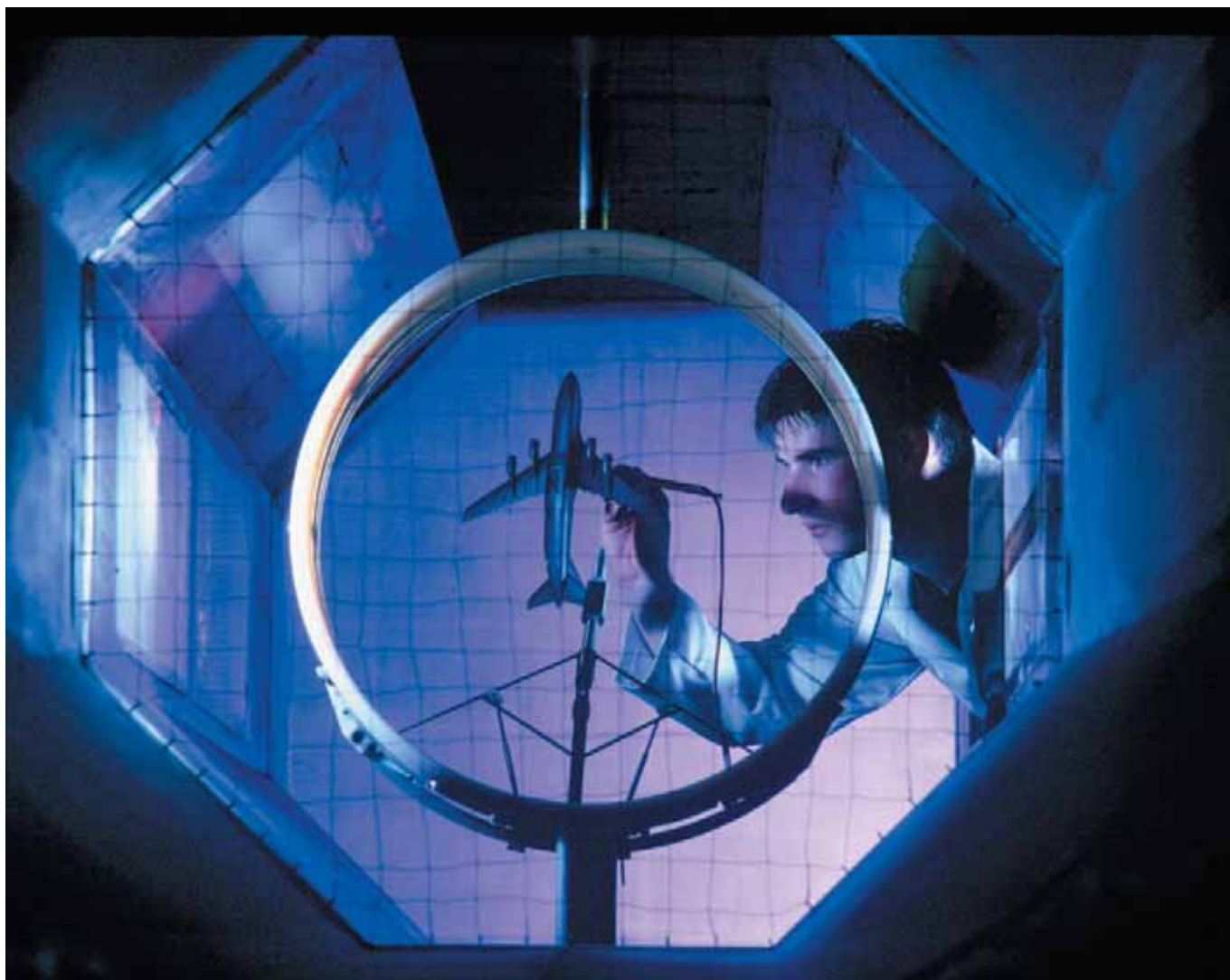
poziomem technologicznym swoich wyrobów i usług. Tak rozumiany sektor wysoki znajduje się już o krok od tego, co nazywamy gospodarką opartą na wiedzy (GOW), która jest systemem struktur ekonomicznych szczególnie sprzyjających generowaniu wiedzy i wynalazków, co jest głównym źródłem innowacji. Dziś GOW bije rekordy popularności we współczesnej publicystyce ekonomicznej, ponieważ uznawana jest za przyszłość gospodarki światowej. Również w Polsce rozwój sektora wysokiego i GOW powinien zostać uznany za najważniejsze zadanie, a kluczem do niego jest właśnie innowacyjność.

**Dwie drogi do modernizacji.** Można do tego problemu podejść też z nieco innej strony. Współczesny ekonomista brytyjski Geoffrey Garret uważa, że są tylko dwie drogi do modernizacji i stwierdza: „wskazać możemy dwie całkowicie różne ścieżki modernizacji dla państw średnio rozwiniętych, do których zalicza się Polska. Zgodnie z pierwszą, celem polityki gospodarczej państwa powinno być stałe obniżanie kosztów pracy, a poprzez to podnoszenie konkurencyjności w sferze produkcji niewymagającej technologicznego zaawansowania. Druga ścieżka rozwoju to gospodarka oparta na wiedzy, wymagająca doskonale wykształconego społeczeństwa i instytucji zdolnych do wspierania wzrostu innowacyjności”<sup>1</sup>.

Następnie słusznie krytykuje tę pierwszą ścieżkę rozwoju. Jest ona jednak mniej korzystna nie tylko dlatego, iż nie możemy sprostać konkurencji Chin pod względem niskich kosztów pracy. Ale przede wszystkim dlatego, że konkurowanie niską płacą musiałoby oznaczać utrwalenie naszego niskiego poziomu życia ludności na całe dziesięciolecie. Jeżeli chcemy więc jakościowo podnieść ten poziom, to najlepszą do tego drogą jest konkurowanie innowacyjnością, a nie ceną.

Recepta na rozwój jest więc jasna. Polska musi budować od podstaw gospodarkę opartą na wiedzy, rozwijając





**Dialog społeczny może pomóc w rozwinięciu debaty społecznej, która umożliwi osiągnięcie postępu w budowie długookresowej strategii rozwoju, w tym rozwoju innowacyjności w wytwarzaniu nowych produktów i systemów zarządzania**

sektor wysoki, dokonać przełomu w procesie podnoszenia poziomu innowacyjności swej gospodarki, co określać będzie jej konkurencyjność międzynarodową. Od tego zależeć bowiem będzie rola i pozycja międzynarodowa Polski na świecie i w ramach UE. Czy jest to możliwe i osiągalne w naszych obecnych warunkach to już inna sprawa. Z pewnością nie jest to ani proste, ani łatwe, a na pewno znacznie trudniejsze niż tylko kontynuowanie dotychczasowej drogi rozwoju. Tym bardziej że punkt wyjścia do realizacji tego zadania wydaje się dziś szczególnie trudny, na skutek splotu wielu czynników historycznych.

**Sytuacja wyjściowa.** Proces transformacji systemowej wprawdzie przyniósł wiele zmian o przełomowym wręcz znaczeniu dla postępu cywilizacyjnego Polski, ale w dzie-

dzinie innowacyjności ujawnił również wiele procesów niekorzystnych, a nawet wiązał się z regresem w niektórych sferach. Przede wszystkim w minionych latach dominowały procesy imitacji w gospodarce. Naśladowaliśmy wszystko i wszystkich. Wycofaliśmy się nawet z własnych rozwiązań w imię czystości przyjmowanego modelu. Może było i tak trzeba, bo chodziło o jak najszybszą zmianę ustroju. Niemniej zrodziło to szereg procesów niekorzystnych z punktu widzenia zdolności do kreowania innowacyjnych produktów i rozwiązań w gospodarce. Dotyczyło to co najmniej następujących 4 najbardziej newralgicznych z tego punktu widzenia obszarów.

1. W działalności patentowej, stanowiącej główną płaszczyznę przejawiania się innowacyjności, nastąpił głęboki regres. Liczba patentów w przeliczeniu na 1000 mieszkańców ukształtowała się w Polsce na jednym z najniż-

szych poziomów od wielu lat i była zarazem jedną z najniższych w Europie, nie tylko znacznie niższą niż w tradycyjnych krajach UE, ale i najniższą wśród krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Na przykład w 2005 r. do międzynarodowej ochrony własności intelektualnej zgłoszono z Polski tylko 71 rozwiązań technicznych, podczas gdy z Węgier – 129, z Hiszpanii – 898, a z małej obszarowo i ludnościowo Finlandii – ponad 1500. Wydaje się, że te liczby nie wymagają dalszych komentarzy<sup>2</sup>.

2. Nauka polska przeżywa kryzys. Widoczne jest to choćby po spadku zatrudnienia w tym dziale ze 112 tys. osób w 1989 r. do 47 tys. osób w roku 2003, czyli o 58 proc. Był to nie tylko wynik likwidacji przerostów zatrudnienia, które w tej dziedzinie w poprzednim systemie rzeczywiście istniały, ale niewątpliwie także trwałego odejścia od zawodu szerokiej grupy naukowców, zwłaszcza młodych.

3. Nastąpił spadek udziału wyrobów wysokiej techniki, stanowiących istotny przejaw innowacyjności, do 3–4 proc. całości eksportu, co jest jednym z najniższych poziomów tego udziału w Europie, 4-5-krotnie niższym niż w Chinach.

4. Zmiany struktury produkcji w przemyśle nie sprzyjały innowacyjności. Zmierały one bowiem w kierunku wycofywania się z produkcji wyrobów finalnych na rzecz montażu lub konfekcjonowania wyrobów z części importowanych lub do produkcji prostych elementów i części kooperacyjnych technologicznie prymitywnych.

Przykłady te można by mnożyć. Oczywiście nie może to przesłaniać jednostkowych faktów, że szereg firm zwłaszcza prywatnych eksportuje wyroby i usługi na wysokim poziomie technologicznym. Jednakże skala tego zjawiska w gospodarce jest niewielka i wysoce niedostateczna. Świadczyć zaś może jedynie o potencjalnych, ale niewykorzystanych możliwościach w tym zakresie. W rezultacie Polska dzisiejsza należy do krajów o najniższym poziomie innowacyjności w gospodarce i praktycznym braku rozwiniętego sektora wysokiego w jej strukturze.

*Szanse na przełom w innowacyjności mają zwłaszcza te kraje, w których doszło do uzgodnienia celów i kierunków działania w trójkącie, którego trzy kąty tworzą biznes, państwo i nauka.*

**Diagnoza przyczyn.** W tej sytuacji z pewnością potrzebujemy terapii mającej szansę na zmianę tej niekorzystnej sytuacji, ale wcześniej jeszcze konieczna jest diagnoza przyczyn obecnego stanu rzeczy. Poniżej chciałem zwrócić uwagę na co najmniej 8 kwestii z tym związanych. O poziomie działalności innowacyjnej decyduje z reguły potencjał intelektualny kadr technicznych i ekonomicznych w danym kraju. W naszym przypadku nawet najbardziej krytyczna analiza nie daje podstaw, aby uznać, że braki w tym potencjale były główną przyczyną niekorzystnych procesów w dziedzinie innowacyjności. Naukowcy i technicy z Polski z dużym bowiem powodzeniem pracują za granicą. Ponadto mniej lub bardziej bezpośrednio technika polska była obecna w fazie powstawania wielu odkryć technicznych, jak: fax, komputery osobiste, kable światłowodowe, sztuczne serce, klonowanie itp. Młodzież nasza oceniana jest za granicą jako dobrze przygotowana teoretycznie, wykazująca dużo inicjatywy. W niektórych dziedzinach, jak np. w programowaniu komputerowym, wykazuje wyraźne zainteresowania i uzdolnienia, o czym świadczą wyniki międzynarodowych konkursów, w których uczestniczy.

Nieco gorzej sytuacja wygląda w sferze postaw indywidualnych i zbiorowych oraz zdolności do pracy w zespołach. Postęp techniczny i innowacyjność wymaga wiary w siebie. Tymczasem stare hasło „Polak wszystko potrafi” przekształciliśmy w ostatnich latach w jego przeciwieństwo. W konsekwencji w wielu dziedzinach powstała skłonność do opierania się na zagranicznych doradcach i ekspertach nawet w sprawach drobnych, a w wielu przypadkach nawet takich, gdzie mieliśmy znacznie lepsze własne zasoby ludzkie. Może było to konieczne przy budowaniu zrębów nowego ustroju, ale zrodziło jednak następstwa w postaci braku wiary w siebie, poczucie niepowodzenia czy nawet swoistą „traumę” niepowodzenia. Postawy te zrodziły bierność i apatię w niektórych środowiskach. Widać także wyraźny brak przebojowości, chęci walki konkurencyjnej, dążenia do postawienia na swoim. Nie przypadkiem uważa się, że jednym z czynników sukcesu Japonii był „duch samurajów”. U nas takiego ducha zabrakło, chociaż mało było także środków materialnych, finansowych i możliwości warsztatowych. Właśnie z takich chęci i ambicji tworzy się to, co w terminologii angielskiej określa się jako *will for power*, czyli chęć wpływania na realną rzeczywistość. Tej u nas wyraźnie zabrakło. Towarzyszyła temu polityka zawyżonego kursu złotego do walut obcych, co sprzyjało rozwiązywaniu wszystkich problemów drogą importu.

Umocniało to pozycję importerów kosztem rodzimych innowatorów.

**Sprawa więzi.** Nastąpiło wyraźne osłabienie więzi nauki z praktyką. Sukces wielu krajów, w tym Japonii, Irlandii, Finlandii czy Izraela opierał się na perfekcyjnym zgraniu programów badawczych w nauce z potrzebami gospodarki. U nas to zawiodło, a jeżeli wdrożenie danego produktu wymaga współdziałania kilku dyscyplin naukowych i zakładów, to sprawa napotyka na zasadnicze trudności. System finansowania nauki wprowadzony w trakcie przemian ustrojowych, wprawdzie spełniał wymogi demokratycznego wyboru celów naukowych przez samo środowisko naukowe, to przekreślał jednak z założenia jakiegokolwiek związek z wdrożeniami. W rezultacie ocenia się, że w Polsce tylko 14 proc. prac badawczych ma zastosowania praktyczne, a więc 2 czy 3-krotnie mniej niż w krajach przodujących pod tym względem.

Proces prywatyzacji był tak prowadzony, że zaplecze badawczo-rozwojowe (B+R) w wielu zakładach przemysłowych zostało całkowicie zlikwidowane. U nas w prywatyzowanych zakładach pracy otoczono opieką i gwarancjami tylko zaspokojenie potrzeb socjalnych pracowników, ale zupełnie zrezygnowano w przeciwieństwie do innych krajów z ochrony zaplecza B+R. Rezultatem tego był spadek zatrudnienia w służbach B+R w przemyśle z 52,5 tys. osób w 1989 r. do 7 tys. w 2003 r. Za tym spadkiem kryje się fizyczna likwidacja wielu placówek i ośrodków, zwłaszcza w dużych zakładach. A firmy zagraniczne, które mają obecnie 60 proc. udziału w całości naszego przemysłu, finansują prace badawcze i wdrożeniowe głównie w swoich placówkach macierzystych za granicą.

Niekorzystny wpływ na innowacyjność wywarły zmiany w strukturze przemysłu w procesie transformacji. Wielki postęp techniczny i innowacyjny powstaje głównie w dużych zakładach i korporacjach, chociaż są oczywiście przykłady powstawania wielkich wynalazków w firmach zupełnie małych, ale właśnie pod wpływem sukcesu zaraz przekształcają się one w wielkie konglomeraty lub wręcz korporacje, jak w przypadku imperium Billa Gatesa. W Polsce likwidacji uległy wielkie zakłady o dużym zapleczu badawczym. Przemysł zaś mały i średni (SME), chociaż bezkonkurencyjny, jeżeli chodzi o tworzenie nowych miejsc pracy, nie ma możliwości badawczych dla rozwijania innowacji technologicznych. Jest szereg wyjątków i firm prywatnych, które zadają temu kłam. Liczby są jednak bezlitosne. Badania przeprowadzone kilka lat temu wykazały, że tylko 1 proc. firm małych i średnich w Polsce pracowało na własnych patentach. Dla porównania w USA odsetek ten przekracza w niektórych regionach, zwłaszcza zachodnich, 20 proc. ogólnej liczby tych małych firm.

**Asymetria między kształceniem a możliwościami zatrudnienia.** W Polsce bardzo silnie wystąpiło zjawisko asymetrii pomiędzy kształceniem a możliwościami zatrudnienia. Wypuszczamy z naszych uczelni dobrze przygotowanych specjalistów z dziedziny nauk przyrodniczych i politechnicznych. Ale na skutek likwidacji szeregu niemal całych branż zwłaszcza w przemysłach wysokiej techniki (elektronika, sprzęt telekomunikacyjny, wyposażenie elektrowni) napotykają oni zasadnicze trudności w znalezieniu pracy na miejscu w kraju. Tymczasem, jak stwierdzono wyżej, za granicą ocenia się naszych studentów jako lepiej przygotowanych teoretycznie niż

### Gospodarka oparta na (nie) wiedzy

Dana gospodarka zyskuje status gospodarki opartej na wiedzy wówczas, gdy sektory będące nośnikami wiedzy – sektor badawczo-rozwojowy, sektory przemysłu średnio-wysokiej i wysokiej techniki oraz edukacja – dają zatrudnienie przynajmniej 15 procentom wszystkich pracujących. W tym znaczeniu nasza gospodarka nie jest gospodarką opartą na wiedzy, ponieważ w powyższych sektorach pracowało według ostatnich badań niewiele ponad 9 procent Polaków posiadających zatrudnienie.

Na przykład w sektorze badawczo-rozwojowym pracuje u nas 0,92 proc. zatrudnionych (2003 r.). Spośród krajów UE gorszy wskaźnik odnotowuje jedynie Cypr – 0,64 proc., Łotwa – 0,80 proc. oraz Portugalia – 0,86 proc. Kraje najbar-

dziej zaawansowane pod tym względem to m.in. Finlandia (3,11 proc.), Szwecja (2,49 proc.) oraz Dania (2,29 proc.). Średnia unijna w tym zakresie wynosi – 1,44 proc. (EU-25). Z kolei w sektorach przemysłu średnio-wysokiej i wysokiej techniki pracuje u nas 4,35 proc. wszystkich zatrudnionych. Gorsze wyniki zanotowały Cypr (1,24 proc.), Luksemburg (1,36) i Łotwa (1,85 proc.), natomiast najlepsze wyniki osiągały Niemcy (11,04 proc.), Słowenia (8,94 proc.) oraz Czechy (8,71 proc.). W sektorze wysokiej techniki pracuje u nas 0,6 proc. zatrudnionych (dane za I kwartał 2004 r.). Średnia unijna dla „starych” krajów UE to 7,10 proc.

Źródło: *Przedsiębiorczość w Polsce 2007*, raport Ministerstwa Gospodarki.



ich koledzy z innych krajów. W rezultacie część absolwentów, np. w przypadku biotechnologów bardzo duża zaraz po studiach, opuszcza kraj z powodu niemożliwości znalezienia miejsc pracy. Tym też między innymi można, jak wydaje się, tłumaczyć spadek liczby absolwentów w ostatnich latach na niektórych kierunkach studiów, najbardziej atrakcyjnych z punktu widzenia gospodarki opartej na wiedzy, a tym samym innowacyjności. Przyjmuje się bowiem, że kluczem do niej są absolwenci o kierunku nauki przyrodnicze i politechniczne (*science and engineering*). W Polsce skala kształcenia tych specjalistów jest niska. Według danych Eurostatu, czyli statystycznej organizacji UE, pod względem udziału liczby absolwentów tych kierunków w ogólnej ich liczbie Polska zajmuje na 25 krajów UE przedostatnie miejsce przed Malcią. Udział tych kategorii absolwentów wynosi 11 proc. całej ich liczby w Polsce wobec średnio 18 proc. w UE i wobec 38 proc. w takich krajach rekordzistach pod tym względem, jak Finlandia czy Szwecja<sup>3</sup>.

Wreszcie przyczyną – nie wiadomo czy nie najważniejszą – niskiego poziomu innowacyjności jest ograniczony dostęp do kapitału ryzyka. Innowacja i postęp techniczny wiąże się zawsze z dużym ryzykiem dla przedsiębiorcy. Na całym świecie łagodzeniu tego niebezpieczeństwa służy kapitał ryzyka (*venture capital*). Stanowi on źródło finansowania takich właśnie przedsięwzięć, obarczonych największym ryzykiem. Wielu przedsiębiorców prywatnych nie zaryzykuje egzystencji swojej i swojej rodziny bez wsparcia kapitału z zewnątrz. Podkreślić przy tym należy, że w większości przypadków uczestniczy w nim państwo bądź przez własne firmy tego rodzaju, bądź też radykalne ulgi podatkowe. Nie przypadkiem przyjmuje się w literaturze, że amerykański skok w nowoczesnych technologiach na potrzeby cywilne, gdzie nie wchodziły w grę dotacje budżetu, byłby nieosiągalny, gdyby nie najwyższej na świecie rozwinięte firmy „kapitału ryzyka”.

*Osiągnięcie sukcesu w budowaniu innowacyjnej gospodarki wymaga zdolności do konsekwentnej realizacji wypracowanej strategii w dłuższym horyzoncie czasu, oraz wymaga tak zwanej determinacji strategicznej ze strony całego społeczeństwa.*

Tymczasem UE i Europa jest o całe 10-lecie opóźniona w rozwoju tego kapitału ryzyka w stosunku do USA i Japonii. Dopiero w ostatnim okresie Komisja Europejska podjęła program działania na rzecz przyspieszenia rozwoju tego kapitału. Na tym tle trzeba niestety stwierdzić, że Polska znajduje się pod tym względem na jednym z ostatnich miejsc w Europie. Kapitał ten jest u nas przy tym całkowicie pozbawiony udziału państwa. W roku 2005 kapitał ryzyka zaangażowany w Polsce oceniano na 108 mln euro, a jego udział PKB wynosił tylko 0,045 proc.<sup>4</sup>. Był on nie tylko znacznie mniejszy niż w 15 tradycyjnych krajach UE, ale także mniejszy niż w takich krajach, jak Węgry, Czechy, Rumunia, a nawet jak w takim małym kraju, jak Bośnia-Hercegowina. Tym należy tłumaczyć występujące ostro w Polsce trudności uzyskania kapitału na przedsięwzięcia obciążone większą skalą ryzyka. Banki komercyjne z reguły unikają udzielania takich kredytów, zwłaszcza filie banków zagranicznych działających w Polsce. Tym też można tłumaczyć trudności, jakie wystąpiły w finansowaniu badań nad tlenkiem galu czy w pracach nad konstrukcją sztucznego serca.

Powyżej przedstawiony przegląd źródeł naszych kłopotów z innowacyjnością wskazuje, że jest ich wiele, a przecież nie wszystkie tu jeszcze wymieniono.

**Kierunki terapii.** Tak jak wiele jest przyczyn słabego rozwoju sektora wysokich technologii w naszym kraju, tak wiele trzeba podjąć środków dla uzyskania postępu w tej dziedzinie. Procesy innowacyjne występują w dwóch postaciach. Pierwsza to postęp w skali mikro, czyli w skali firm, przedsiębiorstw, zespołów badawczych i produkcyjnych. Najważniejszym tu zadaniem jest stworzenie bardziej sprzyjających warunków ekonomicznych do podejmowania przedsięwzięć, związanych z większym ryzykiem. Druga to inicjowanie wielkich nowych technologii przełomu (*break-through technologies*) oraz ich upowszechnienie w gospodarce (*spill over effect*), w czym państwo jest niezastąpione. Nie wszystkie kraje mogą uczestniczyć w tej drugiej formie procesów innowacyjnych. Wszystkie jednak powinny tworzyć warunki do jak najszybszej adaptacji, wdrożenia i upowszechnienia nowych technologii, powstałych za granicą.

Co jest więc potrzebne do dokonania przełomu w tej dziedzinie u nas? Otóż konieczne jest sformułowanie długookresowej strategii rozwoju kraju i zidentyfikowanie jej punktów najważniejszych o istotnym znaczeniu dla jej realizacji. Doświadczenie światowe ostatnich 20 lat mówi, że kluczowe znaczenie ma zdolność wykreowania najpierw strategii tych zmian. Wszystkie kraje, które odnio-

### Nakłady na działalność badawczo-rozwojową

Polska wyróżnia się bardzo niskimi wydatkami na badania i rozwój (B+R). Są one wśród najniższych w krajach UE. Nakłady na prace badawczo-rozwojowe w stosunku do dochodu narodowego PKB wyniosły 0,58 proc. PKB. W starych krajach UE średnia wynosi – 2 proc., średnia po rozszerzeniu – 1,95 proc. (UE-25). Znacznie wyższe wydatki badawczo-rozwojowe odnotowują kraje naszego regionu, Czechy – 1,27 proc., Węgry – 0,98 proc.

Do Europejskiego Urzędu Patentowego Polacy zgłaszają poniżej 3 patentów w przeliczeniu na 1 milion mieszkańców. Średnia dla krajów Unii po pierwszym rozszerzeniu wynosi

– 133,6, Słowacja – 4,3, Czech 10,9, natomiast dla Węgier 18,3 (Źródło: Ministerstwo Gospodarki).

Polska zajmuje także jedną z najniższych pozycji w liczbie patentów udzielonych przez Amerykański Urząd Patentowy (USPTO). Na milion mieszkańców Polska ma 0,4 patentu (jesteśmy między Łotwą i Litwą, dla których wskaźnik wynosi odpowiednio – 0,3 i 0,5). Dla krajów UE-25 wskaźnik ten kształtował się na poziomie – 59,9, a dla Szwecji i Finlandii odpowiednio – 187,4 i 158,6 patentów.

Źródło: *Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007–2013*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2006.

sły spektakularne sukcesy pod tym względem, dokonały tego przez ryzykowny i z reguły bardzo selektywny wybór określonych dziedzin. Bez tego bowiem niemożliwa jest koncentracja wysiłku badawczego i zasobów gospodarki. Jest to obarczone dużym ryzykiem, ale obejść się bez tego nie można. W sposób bardzo malowniczo pisał o tym publicysta „The Economist”, co następuje: „Kluczowe wyzwanie dla firm i inwestorów to dokonanie wyboru tego, na czym się koncentrować. Fortuny będą powstawać i przepadać. Na tym polega piękno kapitalizmu. Wynagrodzi on tych, którzy zgadują prawidłowo, a skarci tych, którym się to nie udało”<sup>5</sup>.

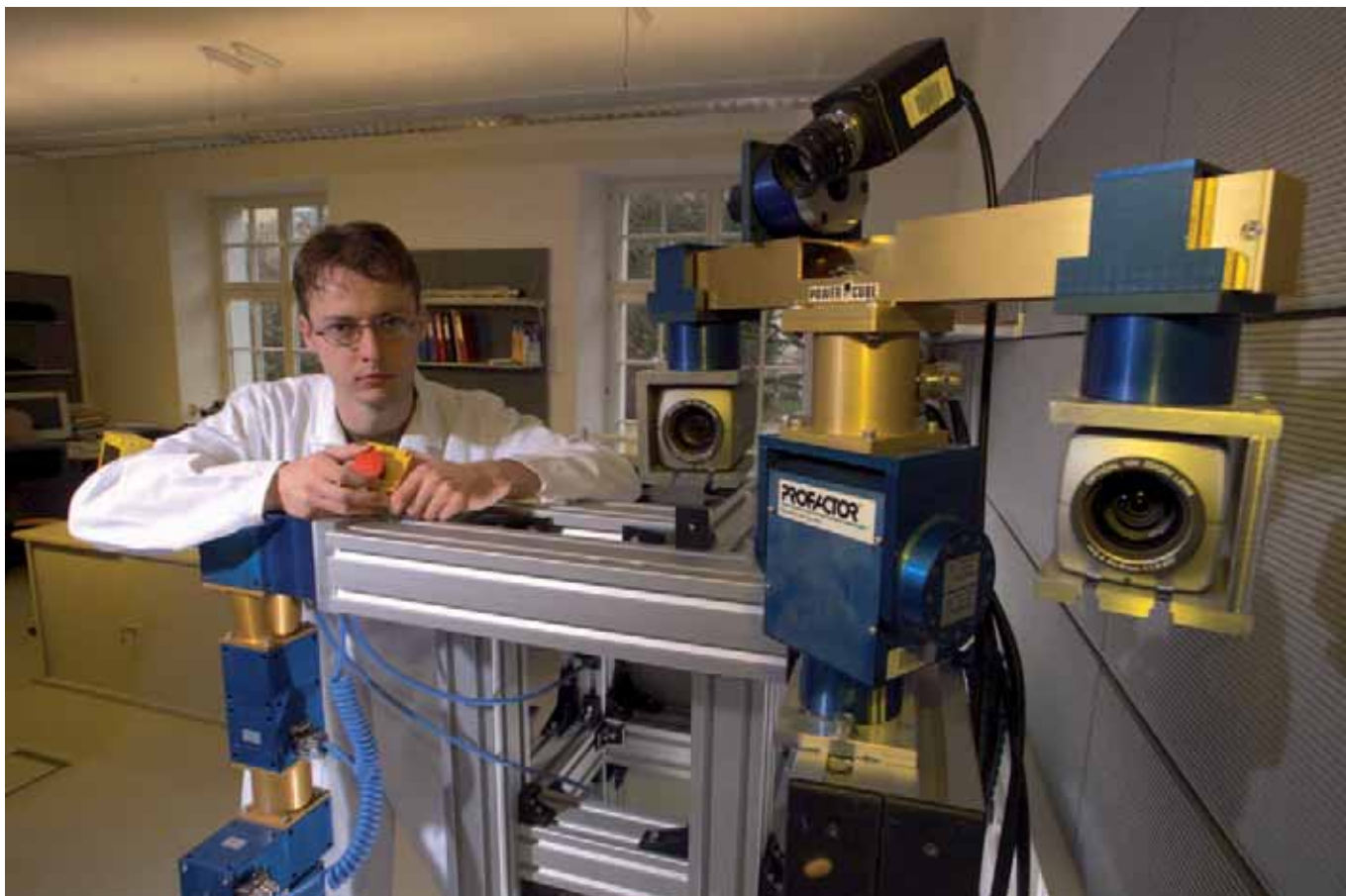
**Trójkąt sukcesu.** W Polsce w ciągu minionych lat nie udało się sformułować takich wyborów, a ruch w tym kierunku jest jednak niezbędny. Warunkuje bowiem sukces. Potrzebne nam jest szerokie uzgodnienie strategii, która powstanie tą drogą w formule nazwanej w literaturze „złotym trójkątem”. Zasadę „złotego trójkąta” (*triple helix*) nie wynalazł Midas, ale współczesne nauki zarządzania. Otóż doświadczenie światowe pokazało, że szanse na przełom w innowacyjności na szczeblu makroekonomii mają zwłaszcza te kraje, w których doszło do uzgodnienia celów i kierunków działania w trójkącie, którego trzy kąty tworzą biznes, państwo i nauka. Tam gdzie to się udało odnotowane największe sukcesy. Przykładem takiego spektakularnego sukcesu mogą być: Finlandia, Szwecja, Irlandia, Izrael. Nie można się przy tym zgodzić z poglądem, że doświadczenia te nadają się tylko dla krajów małych. Doświadczenie to zawiera bowiem także uniwersalne treści pasujące do wszystkich krajów niezależnie od ich wielkości. Jako przykład można tu wymienić wspomniane wyżej perfekcyjne zgranie programów badawczych nauki z potrzebami gospodarki, zdolność wykreowania priorytetów sektorowych, koncentracja przestrzenna podmiotów tego

procesu w formie ich skupisk na pewnych terenach (*clusters*) itp.

W Polsce jak dotychczas nie tylko nie osiągnięto uzgodnienia celów w ramach takiego trójkąta, ale co więcej nie udało się ich uzgodnić nawet w ramach jednego tylko członu tego trójkąta, to jest rządu i opozycji. W rezultacie wszelka ciągłość działania jest podważana przez kolejne rządy z reguły o odmiennych orientacjach, które wszystko zaczynają od początku. Przełom w tym zakresie jest tu więc niezbędny.

**Potrzebna jest głęboka reforma edukacji.** Chodzi w istocie o „reformę” reformy z 1999 r., która była błędna i sprzeczna z długookresowymi potrzebami kraju. Już wtedy bowiem potrzebna była reforma programowa, a nie strukturalna, czyli zmiany w programach nauczania pod kątem ich unowocześnienia, a nie mnożenie szczebli nauczania. Zmiana programowa musi przede wszystkim rozwiązać problem selekcji talentów oraz młodzieży szczególnie uzdolnionej, co ma ogromne znaczenie dla innowacyjności. Chodzi równocześnie o zasadnicze rozszerzenie programu nauczania matematyki, informatyki, języków obcych oraz wykształcenie postaw przedsiębiorczości i inicjatywy, zamiast encyklopedycznego, pamięciowego wykształcenia.

Potrzebne jest jakościowe podniesienie poziomu wykształcenia na wsi i w małych miastach, skąd za 10 lat pochodzący będzie 50–60 proc. roczników, wchodzących na rynek pracy, a nie doskonalenie edukacji miejskiej kosztem wiejskiej, jak to miało miejsce w 1999 r. Wreszcie potrzebny jest przełom w upowszechnieniu wykształcenia wyższego, co wymaga zwiększenia rekrutacji na wyższe uczelnie do poziomu 60–70 proc. roczników w danym wieku. Jeszcze większego przełomu wymaga kształcenie i doskonalenie kwalifikacji już pracujących, tak aby objąć nim co



**Pozycja międzynarodowa Polski zależy od zdolności do dokonania przełomu w procesie podnoszenia poziomu innowacyjności naszej gospodarki**

najmniej 1/3–1/2 całego zatrudnienia. Edukacja musi być więc objęta jednym z głównych priorytetów.

**Kapitał ryzyka.** Potrzebujemy także zwiększenia dostępności kapitału ryzyka. Nieuchronne jest w tym celu zasilenie tych funduszy przez kapitał państwowy lub silne zmotywowanie kapitału prywatnego drogą odpowiednich przywilejów podatkowych. Szansą stworzenia takich funduszy była w przeszłości prywatyzacja. Pochodzące z niej środki powinny być zgromadzone na specjalnym funduszu, służącym finansowaniu inicjatyw obarczonych wysokim ryzykiem w sektorze prywatnym i publicznym. Podobną szansą była ostatnio decyzja o tzw. klinie podatkowym. Zamiast likwidować składki płacone przez pracodawców można było tą drogą utworzyć fundusz modernizacji i ryzyka właśnie dla tych przedsiębiorców, którzy chcą podjąć się takiego ryzyka, a nie mają potrzebnych w tym celu środków. Podobną rolę mogłoby odgrywać rozwinięcie systemu odroczeń podatkowych, sprawdzonych pozytywnie w szeregu krajów, m.in. na Węgrzech. Również i tej szansy nie wykorzystano.

Jeśli chodzi z kolei o przygotowanie kadr, to potrzebne nam jest zwiększenie kształcenia specjalistów nauk przyrodniczych i politechnicznych. W warunkach trudności w ich zatrudnieniu może się okazać nieuchronne wykorzystanie w tym celu ulg podatkowych dla podmiotów krajowych zatrudniających specjalistów bądź też różnego rodzaju rozwiązań stypendialnych oraz wsparcie zatrudnienia specjalistów w usługach *offshoring*, czyli świadczonych za granicą. Pewną szansę stwarza także rozwój kooperacji w dziedzinach wymagających największego zatrudnienia specjalistów.

Potrzebna jest aktywizacja szkół wyższych w badaniach naukowych na potrzeby gospodarki przy wykorzystaniu form konsorcjów celowych oraz rozwój tak zwany uniwersytetów korporacyjnych wyspecjalizowanych w kształceniu już zatrudnionych. Towarzyszyć temu powinien przełom w wykorzystaniu systemu PPP, czyli partnerstwa prywatno-państwowego.

Jak widać stosunkowo łatwo jest tu wymienić niezbędne kierunki działań o charakterze technicznym, ekonomicznym, organizacyjnym itp. Uważny obserwator



Zatrudnieni w działalności B+R na 1000 osób aktywnych zawodowo w krajach OECD oraz w wybranych krajach

Kraje	1995	2004	1995	2004
	ogółem		w tym pracownicy naukowo-badawczy	
Austria	7,9 <sup>c</sup>	9,4 <sup>b</sup>	4,7 <sup>c</sup>	5,8 <sup>b</sup>
Finlandia	16,4	24,6	8,2	17,3
Francja	14,0	13,9 <sup>d</sup>	6,7	7,7 <sup>d</sup>
Japonia	14,2	13,7	10,1	10,4
Niemcy	12,2	12,2 <sup>d</sup>	6,1	6,9 <sup>d</sup>
<b>Polska</b>	<b>5,3</b>	<b>5,9</b>	<b>3,2</b>	<b>4,6</b>
Republika Korei	7,5	8,6	4,9	6,9
Szwecja	15,3	16,8 <sup>d</sup>	8,2	11,0 <sup>d</sup>
W. Brytania	9,5 <sup>f</sup>	9,4 <sup>g</sup>	5,3	5,5 <sup>c</sup>
Węgry	5,4	5,9	2,9	3,8
Włochy	6,5	6,7 <sup>d</sup>	3,5	2,9 <sup>d</sup>

<sup>b</sup> – 2002 r., <sup>c</sup> – 1998 r., <sup>d</sup> – 2003 r., <sup>e</sup> – 1999 r., <sup>f</sup> – 1993 r., <sup>g</sup> – 2001 r.

Źródło: *Nauka i Technika*, GUS.

zauważy natomiast, że poza zasięgiem tych rekomendacji pozostała cała sfera tej diagnozy, dotycząca psychologii zbiorowej i postaw społecznych. Właśnie istotną rolę do odegrania ma tutaj dialog i debata społeczna.

**Ważna rola dialogu.** Dialog potrzebny nam jest po to, aby dojść do konsensusu, czyli sformułowania pewnej jednolitej płaszczyzny działania ponad mniej ważnymi różnicami interesów i poglądów. Powinien on jednak służyć także do tego, aby inicjować dyskusję, która pozwałaby weryfikować błędne i nieprofesjonalne poglądy, które dziś łatwo utrwalają się w świadomości społecznej, ponieważ mogą silnie oddziaływać dzięki choćby internetowi i mediom. Na przykład przedmiotem dialogu powinny być niezwykle kontrowersyjne poglądy wylansowane w roku 2005 na łamach jednej z gazet, a dotyczące koncepcji strategii rozwoju kraju, która została nazwana „trójdzielną drogą rozwoju”. Jej istotę sprowadzić można do postulatu zrezygnowania z uprzywilejowania, a tym samym i rozwoju w Polsce dziedzin najbardziej nowoczesnych. Jej zwolennicy uznali bowiem, że wystarczy nasycić nowoczesną techniką jedynie tradycyjne dziedziny gospodarki. O ile to drugie ma pełne uzasadnienie, chociaż tego efekty ogólnospołeczne mogą być mniejsze od oczekiwanych z powodu znanego z ekonomii paradoksu Solowa, to te pierwsze założenie trzeba uznać za szkodliwe dla gospodarki. Jednocześnie te poglądy zyskały dużą popularność, np. wśród studentów, co jest zjawiskiem niepokojącym. Może to wynikać z tego, że taka droga rozwoju jest łatwiejsza i wymaga mniejszego wysiłku.

Wspomniany powyżej „złoty trójkąt” z samego założenia wymaga dialogu. Jest to bardzo trudne, przy czym bez uzgodnienia chociaż minimum celów pomiędzy rządem a opozycją dalsze etapy tego dialogu mogą nie dać oczekiwanych rezultatów. Wymagałoby to zmiany profilu obecnej Trójstronnej Komisji rządu, pracodawców i związków zawodowych w kierunku bardziej długofalowym.

Istotną rolę w stymulowaniu procesów innowacji w technice i gospodarce może odegrać tzw. *technology foresight*, czyli zbiorowe, w szerokiej grupie ekspertów, próby zidentyfikowania technologii przyszłości. Stanowi on swoistą formę dialogu pomiędzy ekspertami. W innych krajach odegrał on pozytywną rolę. W Polsce wciąż jeszcze nie może znaleźć swego właściwego miejsca.

Wielką rolę w upowszechnieniu innowacyjności może odegrać też dialog przy pomocy środków elektronicznego przekazu, wciąż u nas słabo wykorzystany mimo rosnącego dostępu do internetu. W krajach zachodnich powstają w ramach sieci całe organizacje wyspecjalizowane w debatowaniu na określone problemy społeczne i gospodarcze, grupujące hobbystów i zwolenników określonych technologii, z którymi konsultowane są zamierzenia i strategie odpowiednich agend rządowych.

Jak z tego wynika, dialog społeczny, w jego najszerszym ujęciu, odgrywa istotną rolę w tworzeniu Polski innowacyjnej, w jej modernizacji i realizacji celów rozwojowych.

<sup>1</sup> Cytowane za „Przeglądem” nr 29 z 2007 r., s. 38.

<sup>2</sup> Tygodnik „Przegląd” z 16 kwietnia 2006 r., s. 65.

<sup>3</sup> „European Business Facts and Figures – Data 1995–2004”, s. 14.

<sup>4</sup> Daniecki M., „Olympus” nr 1 z 2007 r., s. 86.

<sup>5</sup> „The Economist” z 17 stycznia 2004 r., s. 64.

O sukcesie lokalnego partnerstwa społecznego można mówić wówczas, gdy w trakcie realizacji uzgodnionych działań partnerzy osiągają konsensus, a jednocześnie zachowują odmienne opinie – pisze Tomasz Kozłowski

## Partnerskie pryncypia

*Pod koniec lat 80. i na początku 90. XX wieku dostrzeżono znaczenie lokalnego partnerstwa jako czynnika, który w dużym stopniu może przyczynić się do stymulowania rozwoju regionów w krajach Unii Europejskiej. Duży wpływ na to miała reforma funduszy strukturalnych z końca lat 80., z których partnerstwa otrzymywały środki.*

Idea partnerstwa była ściśle związana z silnie odczuwaną w UE potrzebą przeprojektowania systemu podejmowania decyzji w państwach członkowskich. Chodziło o odejście od dotychczasowej, scentralizowanej formuły i przejście do systemu, który umożliwi udział jak największej liczby partnerów. Partnerstwo na poziomie regionalnym lub lokalnym zapewnia, że decyzje publiczne będą podejmowane szybciej oraz na podstawie całościowego obrazu sytuacji, a także precyzyjnego zdefiniowania problemów w rezultacie współdziałania wszystkich zainteresowanych stron. W „starych” państwach UE partnerzy od lat realizują projekty finansowane ze środków unijnych. Dla Polski jest to nadal novum, któremu w bardzo szybkim czasie będziemy musieli „stawić czoła”.

### **Pierwotna koncepcja – walka z widmem bezrobocia.**

Warto podkreślić, że partnerstwa powstawały na początku jako odpowiedź na wzrastający problem bezrobocia w państwach UE. Problem ten w wielu państwach członkowskich nadal jest nierozwiązany, co sprawia, że partnerstwa wciąż pozostają potencjalnym źródłem nowych sposobów walki z nim. Ponadto miały one działać zgodnie z zasadą subsydiarności głoszącej, że należy korzystać przede wszystkim z narzędzi najbliższych problemowi, czyli – w tym przypadku – zacząć od inicjatyw oddolnych, które zapewniają większą efektywność i elastyczność<sup>1</sup>. Zadaniem partnerstwa lokalnego stało się więc „oddolne” kreowanie alternatywnych

sposobów wejścia na rynek pracy, zwłaszcza dla osób mających z tym największe trudności. Partnerstwa miały uruchamiać nowe możliwości w sferze zatrudnienia w tych obszarach, które dotychczas nie cieszyły się zainteresowaniem władz lokalnych, regionalnych lub krajowych. Miały poszukiwać tzw. utajonych miejsc pracy, a jednym z instrumentów finansowych, umożliwiających poszukiwanie innowacyjnych rozwiązań w tej sferze, stał się Europejski Fundusz Społeczny. Obecny kształt partnerstwa jest wynikiem dalszych dążeń do szukania „oddolnych” rozwiązań i możliwości podejmowania decyzji przy szerokim współuczestnictwie wielu zainteresowanych podmiotów lokalnych.

Warto podkreślić, że zasada partnerstwa ukształtowała również w znaczny sposób obecny system decyzyjno-kontrolny funduszy europejskich. Nastąpiła bowiem decentralizacja i w jej ramach odpowiedzialność za prawidłowe wydatkowanie pieniędzy przeniesiono na szczebel regionalny lub lokalny. Większości państw UE wypracowanie takiego „oddolnego” kształtu partnerstwa zajęło bardzo dużo czasu. Dla Polski jest to czytelna zapowiedź długiej i trudnej drogi, jaką musimy przejść, aby osiągnąć właśnie taki stopień współpracy na poziomie lokalnym, szczególnie w nowym okresie programowania 2007–2013. Musimy jednocześnie pamiętać o naszych doświadczeniach z przeszłości, kiedy to podejmowanie decyzji miało charakter nie oddolny – zdecentralizowany, ale odgórny – scentralizowany.

### **Termin „partnerstwo” jest obecnie nadużywany lub nadinterpretowany.**

Partnerstwa lokalne obejmują wszystkich „aktorów” rynku pracy, w tym także – obok władz lokalnych – organizacje pozarządowe, mimo zróżnicowanych celów oraz punktów widzenia, nawiązujące współpracę, która w perspektywie służy rozwiązywaniu ważnych problemów na poziomie zarówno regionalnym, jak i lokalnym. Lokalne partnerstwo na rzecz zatrudnienia jest rodzajem forum współpracy partnerów, którzy wspólnie realizują ściśle uzgodnione działania na rzecz społeczności lokalnej. Partnerstwo wspiera działalność samorządu

terytorialnego, a nie – jak jest to błędnie postrzegane – wyręcza go w jakiś sposób w realizacji zadań ustawowych. Partnerzy wzmocniają samorząd i lokalną społeczność, wnosząc określony potencjał wpływający z obszaru swojego działania. W istocie partnerstwo tworzy dla siebie obszar wspólnego działania, samodzielnie określając warunki funkcjonowania, wspólnie wypracowując procedury łączenia wszystkich uczestników prowadzące do wymiany doświadczeń i punktów widzenia, aby w konsekwencji zostało to zwieńczone wypracowaniem konkretnego rozwiązania dla określonych problemów.

Atutem partnerstw jest niewątpliwie zdolność do perfekcyjnego wyczucia sytuacji i znajomość problemów społeczności lokalnej, ponieważ podmioty wchodzące w jego skład same w niej funkcjonują. Partnerstwo jest w stanie dokonać wspólnej oceny i przewidzieć, w jaki sposób, w określonych okolicznościach, należy zaangażować swój potencjał, a co za tym idzie, jakie podjąć najważniejsze działania w danych realiach dla swojej społeczności<sup>2</sup>.

**Irlandzkie inicjatywy.** Warto przypomnieć, że idea lokalnych partnerstw została rozwinięta w Irlandii na początku lat 90. Uznano je za potencjalną siłę wspierającą rozwój i tworzenie nowych miejsc pracy na poziomie lokalnym. Irlandczycy mieli swój udział w rozwoju partnerstwa również w tym sensie, że to podczas ich prezydencji Komisja Europejska w 1996 r. zaproponowała realizację pilotażowego projektu pod nazwą Terytorialne Pakty na rzecz Zatrudnienia (TEP), które kontynuowane są w wielu krajach UE. Powstałe wokół nich partnerstwa były swoistym eksperymentem, a Komisja Europejska pozostawiała całkowitą swobodę w sposobie ich kreowania. Zakładała jednak, że skoncentrują się na sferze zatrudnienia i rynku pracy, aby „oddolnie” stworzyć warunki umożliwiające kreowanie większej liczby nowych miejsc pracy. Jedyne przyjęte wówczas założenie było takie, że miały one odzwierciedlać inicjatywy szczebla lokalnego w zakresie polityki zatrudnienia i rynku pracy. Nie zostały jednak dookreślone formy organizacyjne tak pojętej współpracy poza, oczywiście, zasadami partnerstwa, które powinny skupiać przedstawicieli reprezentujących najróżnorodniejsze interesy lokalne.

Teoretycznie proste założenia oraz niezwykle przejrzyste i czytelne zasady tworzenia w realizacji okazały się o wiele trudniejsze. Głównym problemem było znalezienie formuły takiej współpracy, która pozwoliłaby na osiągnięcie skutecznego połączenia polityki kreowanej i realizowanej na szczeblu centralnym, z polityką regionalną i lokalną obejmującą sferę zatrudnienia, rynku pracy, wykluczenia społecznego, edukacji oraz przedsiębiorczości<sup>3</sup>.

**Zapisy legislacyjne.** Komisja Europejska sformułowała regulacje prawne dotyczące partnerstw na rynku pracy. Zostały one zawarte w rozporządzeniu ustanawiającym przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych<sup>4</sup>. Mają one jednak charakter ogólny, gdyż dookreślone zostały tylko ramy organizacyjne partnerstw „(...) między Komisją a Państwem Członkowskim, oraz z organami i instytucjami wyznaczonymi przez Państwo Członkowskie w ramach przepisów krajowych i aktualnych praktyk, mianowicie organami regionalnymi i lokalnymi oraz innymi właściwymi organami publicznymi, partnerami ekonomicznymi i społecznymi, oraz innymi odpowiednimi, kompetentnymi instytucjami w tych ramach”<sup>5</sup>.

Lakoniczność powyższej charakterystyki sprawiła, że dane państwo UE miało oddziaływać na uczestnictwo i zaangażowanie partnerów. Zasada ta odnosiła się do „(...) przygotowania, finansowania, monitorowania i oceny pomocy, natomiast państwo członkowskie zapewnia stowarzyszenie ważnych partnerów na różnych etapach programowania, biorąc pod uwagę termin każdego etapu (...)”<sup>6</sup>.

Przy okazji warto dodać, że Komisja Europejska uznała partnerstwo za pryncypialną zasadę w zakresie zarządzania funduszami strukturalnymi. Jest to wyraźnie widoczne w okresie programowania 2007–2013. W tym sensie opiera się ono na wielostronnej współpracy i dialogu pomiędzy wszystkimi podmiotami – od szczebla lokalnego, poprzez regionalny, aż po państwowy. W prawie wspólnotowym funkcjonują jednak różne podejścia do roli partnerstw; niekiedy ma ono ograniczoną rolę i sprowadza się tylko do konsultacji społecznych. Natomiast w innych przypadkach partnerstwo obejmuje np. wypracowywanie kluczowych założeń w tworzeniu priorytetów lub strategii rozwoju regionu. Innym przykładem partnerstwa jest wykorzystanie jego potencjału i zasobów do monitorowania oraz oceny realizacji projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych. Partnerzy społeczni i gospodarczy zasiadają np. w składzie Komitetów Monitorujących i Sterujących.

**Typy partnerstw.** Unijny raport<sup>7</sup> oceniający funkcjonowanie Terytorialnych Paktów na rzecz Zatrudnienia wskazuje, że z jednej strony mamy do czynienia z partnerstwami o charakterze nieformalnym i otwartym, które odgrywają rolę forum współpracy wszystkich udziałowców, zapewniając przede wszystkim doskonałą koordynację przyjętych działań. Z drugiej natomiast strony spotykamy się z partnerstwami formalnymi, posiadającymi osobowość prawną oraz struktury decyzyjne, umożliwiające im zarządzanie programem lub wdrażanie projektu (np. stowarzyszenie lub fundacja).



Oba typy mają wady i zalety. Praktyka pokazuje, że partnerstwa „otwarte” zdecydowanie częściej nawiązują współpracę z innymi instytucjami czy nieformalnymi strukturami na różnych poziomach działania. Podnoszą w ten sposób swoją wiarygodność w oczach społeczności lokalnej. Działają, opierając się na zaufaniu partnerów. Takie funkcjonowanie o wiele częściej sprzyja budowaniu trwałych relacji pomiędzy już zaangażowanymi partnerami, a także generuje relacje z zupełnie nowymi podmiotami i instytucjami spoza partnerstwa.

Z kolei bardziej sformalizowane partnerstwa opierają się generalnie na zdefiniowaniu strategicznych celów działania oraz ich sukcesywnym realizowaniu. „Sformalizowanie” polega na przyjęciu struktury odpowiadającej naszym stowarzyszeniom czy fundacjom. Ceną jest tu jednak większa hermetyczność ich funkcjonowania, np. w sposobie podejmowania decyzji przez tzw. grupę zarządzającą, czyli stosunkowo niewielką liczbę osób, co w efekcie prowadzi do braku transparentności oraz poczucia uczestników, że partnerstwo wykorzystywane jest tylko i wyłącznie do realizowania uzgodnionych działań.

W praktyce spotykamy również struktury partnerstw, które są bardziej różnorodne niż dwa powyższe typy. Powstają one w wyniku połączenia już istniejących partnerstw sektorowych lub też tematycznych/specjalistycznych. Są to wówczas tzw. paktów terytorialne (np. Dubliński Pakt na rzecz Zatrudnienia). Mówi o nich Rozporządzenie o Europejskim Funduszu Społecznym<sup>8</sup>. Zadaniem paktów jest uniknięcie dublowania się prac podejmowanych przez różne instytucje oraz zabezpieczenie komplementarności działań<sup>9</sup>. Działalność paktów terytorialnych może być wielopłaszczyznowa i obejmować współpracę w celu promowania przedsiębiorczości, a więc wspierania rozwoju małych i średnich firm (MSP), promowania współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami, zwiększenia dostępu do nowoczesnych technologii i innowacji w wyniku zawiązania współpracy między sektorem MSP a światem nauki. Do ich zadań należeć może także koordynacja polityki planowania przestrzennego, dofinansowanie rozwoju turystyki i agroturystyki, promocja sektora rolno-spożywczego, aż po rozwijanie dziedzictwa kulturowego.

**Cechy dobrego partnerstwa.** Cechą właściwie funkcjonującego partnerstwa na rzecz zatrudnienia jest zdolność do szybkiego reagowania na zmiany społeczno-gospodarcze zachodzące na obszarze jego działalności. Dlatego też partnerstwa muszą być silne wewnętrznie, a zarazem posiadać elastyczne mechanizmy adaptacyjne

pozwalające na szybkie reagowanie na zmieniające się realia. Może to przyjąć np. formę modyfikowania wytyczonych celów, działań czy ukształtowanych struktur organizacyjnych lub decyzyjnych.

Jednocześnie partnerstwa muszą mieć zdolność do działań długofalowych. Uzależnione jest to od połączenia wielu czynników, ale do najistotniejszych spośród nich niewątpliwie należą: otwartość na zachodzące zmiany w środowisku lokalnym, determinacja w osiąganiu wytyczonych celów, sukcesywne dywersyfikowanie posiadanego potencjału ludzkiego i finansowego oraz umiejętność utrzymania poparcia wszystkich zaangażowanych partnerów. Umiejętne zachowanie kombinacji tych elementów jest szczególnie ważne w sytuacji, gdy partnerstwo realizuje projekty współfinansowane z EFS. Kluczem do sukcesu jest wówczas wypracowanie „ścieżki pracy”, która umożliwi szybką identyfikację i analizę potrzeb, skutkującą wykreowaniem nowych pomysłów na projekty, a następnie dokonaniem wyboru projektu do realizacji na podstawie wspólnie przyjętych kryteriów. Ten, jakże prosty, przykład pokazuje, że partnerzy powinni posiadać zarówno umiejętności organizacyjne, jak i specjalistyczną wiedzę, a także gotowość do podnoszenia kwalifikacji.

Partnerstwa muszą wyznaczać sobie cele, zarówno te ogólne, jak i szczegółowe. Ich najogólniejszym motywem działań jest polepszanie i podnoszenie jakości i poziomu życia społeczności lokalnej. Może to, oczywiście, przyjmować różne formy – od znanego już nam wzmacniania więzi partnerskich aż po wykorzystanie instrumentów działania z obszaru tzw. ekonomii społecznej (spółdzielnie socjalne, subsydiowane miejsca pracy itp.). Partnerstwa koncentrujące się na pomocy osobom wykluczonym społecznie okazują się ważnym partnerem dla władz lokalnych. Wypełniają one wówczas lukę w dostarczaniu dóbr i usług socjalnych, których nie jest w stanie zapewnić samorząd lub tradycyjne firmy. Przekształcają one także pasywną ochronę socjalną w aktywne inwestowanie socjalne i spójny rozwój grup marginalizowanych społecznie.

Ponadto partnerstwa wzmacniają więzi pomiędzy władzą lokalną a organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz np. wykluczonych społecznie. Tworzą tym samym model działania łączący wolę rządzących i potrzeby najbardziej potrzebujących mieszkańców społeczności lokalnej. Jednocześnie partnerstwa stają się pewnego rodzaju „narzędziem rządzenia”, ponieważ mogą być postrzegane jako „centra badań i ekspertyz” spraw lokalnych, z których korzystać powinny wszystkie zainteresowane strony. Powstałe w ramach partnerstw

bazy doświadczeń i propagowanie najlepszych praktyk jest wartością dodaną, szczególnie z punktu widzenia zapewnienia dynamicznego rozwoju zarówno lokalnego, jak i regionalnego.

**Mechanika partnerstw.** Unijny raport oceniający<sup>10</sup> program tworzenia paktów na rzecz zatrudnienia w krajach UE pod koniec lat 90. wskazuje na kilka kluczowych obszarów, na których funkcjonują partnerstwa lokalne. Należy do nich:

- opracowywanie regionalnych lub lokalnych planów działania oraz strategii, które są oparte na uzgodnionych przez partnerów priorytetach, odzwierciedlających potrzeby społeczności lokalnej;
- prowadzenie projektów współfinansowanych ze środków strukturalnych (w szczególności z EFS), wybranych do realizacji na podstawie wcześniej wypracowanych kryteriów wyboru priorytetowych projektów;
- wdrażanie strategii i planów rozwoju lokalnego (urzędywistnianie zdefiniowanych priorytetów i celów) przy wykorzystaniu środków krajowych i unijnych;
- współodpowiedzialność za realizację inicjatyw i projektów lokalnych poprzez wypracowanie transparentnych struktur.

Ważnym czynnikiem jest skład partnerstw. Strategicznym partnerem za każdym razem powinna być władza lokalna, występująca w roli silnego lidera. Odgrywa ona zazwyczaj rolę przysłowiowego „advokata diabła” – reprezentuje partnerstwo na zewnątrz oraz prowadzi działania lobbujące na rzecz partnerstwa, przyczyniając się tym samym do jego skutecznego funkcjonowania. Ponadto są w nich obecni w sposób oczywisty przedstawiciele partnerów społecznych i gospodarczych reprezentujących odmienne środowiska polityczne, kulturowe czy społeczne, ale także powinni zostać zaproszeni reprezentanci grup docelowych, na rzecz których działa dane partnerstwo, realizując np. projekty współfinansowane z EFS. Jest niezmiernie ważne, aby partnerstwo zapewniło im poczucie współdecydowania, tym bardziej jeśli realizuje projekty mające uwzględniać indywidualne potrzeby ostatecznych beneficjentów. Zapewnia to partnerstwom większą skuteczność.

**Dlaczego partnerstwo?** Partnerstwa są tworzone najczęściej z potrzeby realizacji wspólnymi siłami projektów m.in. współfinansowanych z EFS. Chodzi też o konieczność zapewnienia wystarczających środków na ich realizację. Innymi słowy, jednym z celów partnerstwa lokalnego jest realizacja projektów, których żadna ze stron, działając samodzielnie, nie byłaby w stanie zrea-

lizować. Dlatego partnerzy powinni sobie uświadomić, iż z chwilą jego zawiązania dochodzi do powstania wzajemnej zależności i konieczności współpracy pomiędzy stronami, które je tworzą. Przejawia się to zwłaszcza w formie zaangażowania swoich zasobów (ludzkich, finansowych czy logistycznych), a co za tym idzie ponoszenia odpowiedzialności za działania oraz decyzje podjęte przez partnerów.

Sukces ich współpracy zależy od stworzenia i „pielęgnowania” silnych relacji pomiędzy wszystkimi zaangażowanymi partnerami: publicznymi, społecznymi i przedsiębiorcami. Ważna jest świadomość potencjalnych korzyści, jakie może odnieść każdy z partnerów. Część z nich jednak dotyczy społeczności lokalnej jako całości. Pochodzą one przede wszystkim z większej skuteczności działania na poziomie lokalnym, lepszego ukierunkowania środków finansowych na ściśle zdefiniowane potrzeby i cele, większe poczucie współdecydowania oraz z jawności. Współpraca partnerska na poziomie lokalnym, jeśli jest racjonalnie i prawidłowo realizowana i rozumiana przez wszystkich partnerów, powinna także z czasem przyczynić się do osiągnięcia tzw. efektu synergii. Innymi słowy, partnerstwo powinno realizować kilka wzajemnie uzupełniających się projektów w konkretnym obszarze problemowym, a nie pojedyncze projekty wzajemnie ze sobą niepowiązane. Uzupełnianie się projektów współfinansowanych z różnych źródeł prowadzi do uzyskania efektu tzw. łączenia projektów „twardych” i „miękkich”, a w konsekwencji także do efektywniejszej absorpcji środków finansowych.

Sprawnie funkcjonujące partnerstwo lokalne oznacza zwykle doskonałą koordynację działań na poziomie lokalnym pomiędzy wszystkimi zaangażowanymi stronami. Przejawiać się może wieloma formami, jednakże najistotniejsze – z punktu widzenia społeczności lokalnej – jest eliminowanie zbliżonych działań lub inicjatyw skoncentrowanych na tych samych lub bardzo zbliżonych obszarach (problemach). W praktyce wspomniana koordynacja działań obejmuje wszystkie aspekty życia społecznego i gospodarczego, począwszy od polityki zatrudnienia i rynku pracy, poprzez wykluczenie społeczne, edukację i kształcenie ustawiczne, aż na szeroko rozumianej przedsiębiorczości kończąc.

Partnerstwa lokalne stają się jednocześnie źródłem kreowania innowacyjnych rozwiązań wyzwalanych w wyniku budowania nieformalnych sieci powiązań. Ich innowacyjność przejawia się chęcią do wzajemnej wymiany doświadczeń pomiędzy partnerami, którzy mają do siebie większe zaufanie, aniżeli w sytuacji osobnego funkcjonowania na rynku. Idąc jeszcze dalej, partnerstwa



**Partnerstwa lokalne muszą mieć zdolność do działań długofalowych. Aby to osiągnąć, powinny być otwarte na analizowanie zmian zachodzących w środowisku lokalnym, sukcesywnie dywersyfikować własny potencjał ludzki i finansowy oraz umieć utrzymać poparcie wszystkich zaangażowanych partnerów**

mogą być pewnego rodzaju „platformą innowacyjnych rozwiązań”, w ramach której dochodzi do testowania nowych metod działania w zakresie rozwiązywania określonych problemów, a następnie przenoszenia lub włączania ich do głównego nurtu polityki społecznej.

Odgrywanie takiej roli prowadzi do nieustannej wymiany doświadczeń między partnerami. Za przykład mogą tu posłużyć chociażby projekty współfinansowane w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL w zakresie wypracowania, upowszechnienia i rozwoju najlepszych praktyk dotyczących gospodarki społecznej w polskich warunkach. W tym aspekcie rola partnerstwa sprowadza się do wypracowania pilotażowych sposobów działania, przetestowania modelu, np. przedsiębiorstwa socjalnego, dokonania jego oceny, a następnie wypromowania określonego rozwiązania w celu jego szerszego zastosowania.

Partnerstwa powinny skupiać takich uczestników, którzy posiadają odpowiedni potencjał wiedzy i doświadczeń, choć bazowanie tylko i wyłącznie na własnych zasobach jest zazwyczaj niewystarczające. Dlatego też należy poszerzać ten kapitał o wiedzę płynącą ze źródeł zewnętrznych.

O sukcesie lokalnego partnerstwa społecznego można mówić wówczas, gdy w trakcie realizacji uzgodnionych działań partnerzy osiągają consensus, a jednocześnie zachowują odmienne opinie<sup>11</sup>. Z kolei porażka objawia się w sytuacji, kiedy partnerzy nie potrafią wspólnie rozwiązać zdefiniowanego problemu lub unikają podejmowania trudnych kwestii, utrzymując pozorny consensus i broniąc jednocześnie swoich ukrytych celów.

**Skuteczność partnerstwa.** Skuteczność i efektywność partnerstw jest pochodną wielu czynników. Najważniejsze z nich to: (1) umiejętność precyzyjnego dookreślenia potrzeb i celów leżących po stronie beneficjentów, czyli lokalnych mieszkańców. Umożliwia to bowiem zaprojektowanie „trafnej” interwencji, czyli zestawu skutecznych działań. Kolejne ważne czynniki to: (2) poczucie współdecydowania w zakresie podejmowanych działań, (3) transparentność struktur decyzyjnych partnerstw – jasno sprecyzowany podział odpowiedzialności za realizowane działania, (4) dobra koordynacja działań oraz wyeliminowanie dublujących się działań, co zwiększa efektywność absorpcji środków Europejskiego Funduszu



Społecznego. Ważne są także: (5) innowacyjność rozwiązań przy realizacji projektów, (6) zdywersyfikowany kapitał ludzki oparty na zasobach lokalnych, (7) elastyczność w rozwiązywaniu problemów lokalnych.

Niezwykle ważnym czynnikiem determinującym skuteczność partnerstwa jest obszar geograficzny, na którym ono funkcjonuje – z jednej strony region, z drugiej zaś – subregion (powiat, gmina etc.). Zdecydowanie lepiej radzą sobie partnerstwa na terenie subregionu niż regionu<sup>12</sup>. Wynika to z bardzo prozaicznej przyczyny. Region jako obszar funkcjonowania partnerstwa jest zbyt duży, a co za tym idzie, występuje w nim zdecydowanie więcej podziałów społecznych i gospodarczych. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że zdecydowanie trafniej jest budować partnerstwa na obszarze gminy, ewentualnie powiatu, choć, jeśli będzie to możliwe, można skoncentrować się na jeszcze mniejszym obszarze, np. sołectwie czy miasteczku.

Na mniejszym terenie istnieje większe prawdopodobieństwo wygenerowania tzw. efektu partnerstwa ze względu na występujące tam podobieństwo czynników, zarówno społecznych, jak i gospodarczych. Dotyczy to zwłaszcza czynników, które zagwarantują powodzenie utworzenia i rozwoju partnerstwa. Są to m.in. czynniki: demograficzne, uwzględniające bogactwo naturalne, związane ze zmianami w procesie zatrudnienia i rynku pracy, związane z podziałem społecznym, charakteryzujące postawy społeczne i wyznawane wartości czy też związane ze sprawowaniem władzy (charyzmatyczny lider partnerstwa lokalnego).

Ponadto powinniśmy wziąć pod uwagę czas, w którym partnerstwo będzie w stanie wypracować efektywne rozwiązania na rynku pracy. Doświadczenia partnerstw powstałych w ramach projektu Komisji Europejskiej pokazują, że stworzenie skutecznego partnerstwa i widocznych efektów w sferze zatrudnienia i lokalnej polityki rynku pracy wymaga co najmniej 10 lat, a nie – jak początkowo przewidywała Komisja – około trzech-czterech. Niekiedy można zaobserwować wielkie zaskoczenie i rozczarowanie z powodu tak długiego okresu kształtowania mechanizmów efektywności w partnerstwach<sup>13</sup>. Mimo że niewątpliwie przyczyniają się one do powstania lub też utrzymania dotychczasowych miejsc pracy, to w początkowym okresie ich funkcjonowania efekt ich działań jest niewielki. Stopniowo wypracują zapewne nowe sposoby „odmładzania” lokalnego rynku pracy oraz wykorzystania mocnych stron społeczności lokalnej, jednakże będzie to proces długofalowy i nie od razu przyniesie satysfakcjonujące rezultaty. Praktykowaną metodą potwierdzenia zasadności oraz wiarygodności

funkcjonowania partnerstwa jest wykazanie mierzalnych i widocznych efektów już na samym początku jego działalności. Dzięki temu zwiększa się zdecydowanie szansa na szybkie uzyskanie przychylności i poparcia ze strony społeczności lokalnych. Szczególnie ważne jest, aby taki mandat zaufania uzyskać od przedstawicieli władzy lokalnej, którzy do idei partnerstwa początkowo nastawieni są raczej sceptycznie.

**O partnerstwie publiczno-prywatnym.** Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) ma zbliżone zasady funkcjonowania do partnerstwa lokalnego, a także równie długą historię w wielu państwach Piętnastki. Największą popularność PPP zdobyły w tych państwach UE, które przechodziły lub nadal przechodzą proces wzmożonego wzrostu gospodarczego. Aktualnie jest ono uznawane za jedną z podstawowych form realizacji polityki rozwoju regionalnego Unii Europejskiej.

Najprościej PPP można zdefiniować jako formę współpracy podmiotów publicznych i prywatnych w celu realizacji zadań publicznych przez podmioty prywatne lub z ich udziałem. PPP jest silną organizacyjnie formułą,

*Sprawnie funkcjonujące partnerstwo lokalne oznacza zwykle doskonałą koordynację działań pomiędzy wszystkimi zaangażowanymi stronami. Przejawiać się to może wieloma formami, jednakże najistotniejsze – z punktu widzenia społeczności lokalnej – jest eliminowanie dublowania działań lub inicjatyw skoncentrowanych na tych samych lub bardzo zbliżonych obszarach (problemach). W praktyce koordynacja może obejmować wszystkie aspekty życia społecznego i gospodarczego, począwszy od polityki zatrudnienia i rynku pracy, poprzez wykluczenie społeczne, edukację i kształcenie ustawiczne, aż na szeroko rozumianej przedsiębiorczości kończąc.*

wzmocnioną przez łączenie doświadczeń i współpracy osób z podmiotami reprezentującymi sektor publiczny i prywatny. Często traktuje się je jako rozbudowaną ideę kontraktowania usług poza przedsiębiorstwem, tzw. *outsourcing*, z tą tylko różnicą, że PPP obejmuje zazwyczaj inwestycje o większej skali i stopniu skomplikowania, natomiast zobowiązania kontraktowe mają długofalową perspektywę czasową<sup>14</sup>.

Komisja Europejska określiła cztery główne zadania dla podmiotów prywatnych w ramach PPP: (1) zapewnienie dodatkowego kapitału, (2) zapewnienie alternatywnych umiejętności w zakresie zarządzania i wdrażania, (3) zapewnienie wartości dodanej konsumentowi i społeczeństwu, (4) zapewnienie trafniejszego definiowania potrzeb oraz optymalnego wykorzystania zasobów<sup>15</sup>.

PPP mają w sobie wiele zalet, które warto wykorzystać w sektorze publicznym. Niewątpliwie najważniejszą z nich jest zwiększenie możliwości finansowania inwestycji przy udziale sektora prywatnego. Dzięki temu PPP uznawane jest za dodatkowy instrument zaspokajający potrzeby w zakresie infrastruktury oraz usług publicznych. PPP dotyczy z reguły inwestycji bezpośrednio lub pośrednio powiązanych z infrastrukturą drogową i wodną, środowiskiem naturalnym, ale również inwestycji w zakresie świadczeń zdrowotnych czy edukacji. W praktyce, podobnie jak lokalne partnerstwa na rzecz zatrudnienia, PPP mają zróżnicowaną i nieustannie zmieniającą się formułę, która odpowiada indywidualnym potrzebom społeczności oraz specyficznym cechom, zarówno danego projektu, jak i partnerów zaangażowanych w jego realizację. Poprawne funkcjonowanie PPP zależy z jednej strony od skutecznych regulacji prawnych oraz „systemów” kontrolnych, z drugiej natomiast – od wzajemnego uznawania celów oraz potrzeb wszystkich partnerów. Pomimo zwiększającego się znaczenia PPP jako efektywnej, a zarazem alternatywnej metody wykorzystania zasobów finansowych z sektora prywatnego, pozostaje ono nadal nieustannie zmieniającą się koncepcją. Tym samym PPP nie jest jedynym czy też preferowanym rozwiązaniem w kontekście finansowania i realizacji projektów na poziomie regionalnym lub lokalnym. Szczególne znaczenie w ramach PPP należy z pewnością przypisać sektorowi publicznemu, którego rola może przekształcić się z „typowego usługodawcy” w podmiot nadzorujący umowy o świadczenie usług przez podmioty prywatne.

Należy jednak wziąć pod uwagę fakt, iż sektor publiczny odpowiedzialny jest m.in. za zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnej, dlatego też realizacja projektu w ramach PPP jest niezwykle korzystna z tego punktu

widzenia. Przyznanie dotacji powinno więc być dostosowane do faktycznych potrzeb projektu oraz beneficjenta, aby tym samym zminimalizować negatywne skutki realizacji projektu, zapewniając równocześnie jego wykonalność. Zgodnie z przyjętymi przez Komisję Europejską założeniami, PPP nie mogą negatywnie oddziaływać na ustalone zasady regulujące funkcjonowanie otwartego rynku. Dotyczy to zwłaszcza procedur zamówień publicznych oraz procedur wyboru partnera pochodzącego z sektora prywatnego. Dlatego też wybór struktury PPP, a tym samym wybór podmiotu prywatnego wchodzącego jego w skład, powinien być tak przeprowadzony, by zapewnić jak największe korzyści publiczne. Aby osiągnąć taki efekt, PPP powinno być jednocześnie aktywne i elastyczne, choć – aby zapewnić możliwość realizacji projektu – stopień tej elastyczności musi być ściśle określony.

Doświadczenia dotychczasowych państw członkowskich UE pokazują, że wprowadzenie rozwiązań PPP okazało się ogromnym sukcesem i zostało przyjęte z entuzjazmem. Wynika to przede wszystkim z mieszanej formy finansowania projektów, która wykorzystuje wkład rzeczowy lub kapitałowy sektora publicznego oraz kapitał sektora prywatnego. Zastosowanie takiej formuły gwarantuje zwrot całości lub części kosztów poniesionych na inwestycję w drodze pobierania opłat od użytkowników (społeczności), albo poprzez wypłacanie podmiotowi prywatnemu (inwestorowi) przez podmiot publiczny wynagrodzenia za korzystanie z projektu. Kolejną przesłanką przemawiającą za PPP jest realizacja wspólnego projektu mającego istotne znaczenie społeczne w sytuacji, kiedy zaplanowana inwestycja nie gwarantuje samofinansowania lub w sytuacji, gdy został wniesiony do projektu wkład przez sektor publiczny, np. w postaci gruntu. Taki wkład przyczyni się wówczas do zwiększenia dostępności usługi oraz obniżenia kosztów inwestycyjnych przez podmiot publiczny. Innym czynnikiem uzasadniającym konieczność funkcjonowania PPP jest przeniesienie ryzyka związanego z realizacją projektu z sektora publicznego na sektor prywatny, a co za tym idzie – zagwarantowanie efektywniejszego zarządzania środkami publicznymi, ponieważ płatności dokonywane są z reguły dopiero po zakończeniu realizacji projektu odpowiadającego zatwierdzonej specyfikacji technicznej.

Kolejnym atutem PPP jest zaangażowanie w przedsięwzięcie pilotowane przez samorząd atrybutów sektora prywatnego, w szczególności zdolności menedżerskich, większej innowacyjności czy też doświadczenia na rynku komercyjnym. Efekt synergii wynikający z połączenia tych czynników przekłada się zazwyczaj na większą efektywność zarządzania projektem oraz

wyższą jakość realizowanych działań. Atrakcyjność PPP wynika także z formy zaangażowania zasobów pozostających w dyspozycji sektora publicznego i prywatnego. Ze strony sektora publicznego najczęściej spotykanym wkładem do projektu jest np. mienie komunalne w postaci gruntu, budynku, działki budowlanej, dokumentacji technicznej, dokumentacji geodezyjnej lub map, znajomość aktualnych i przyszłych potrzeb oraz znajomość lokalnego rynku. Z kolei podmiot prywatny w ramach PPP z reguły angażuje w projekt kapitał finansowy, sprzęt, *know how*, nowe technologie czy też zdolności organizacyjne<sup>16</sup>.

W świetle wyżej wymienionych zalet można domniemywać, iż PPP także w Polsce będzie z czasem szeroko stosowane. Wcześniej niezbędna jest reforma systemu prawnego i finansowego. Wymaga to m.in. podjęcia działań, które określą rolę sektora publicznego i prywatnego w projektach realizowanych w ramach PPP. Ponadto konieczna jest zmiana świadomości i zintegrowanie społeczności lokalnej ponoszącej koszty usług publicznych, czyli przyznania obywatelom prawa wywierania wpływu na projekt i funkcjonowanie PPP. Przyjęcie filozofii „oddolnego” wpływu na kształtowanie i funkcjonowanie PPP jest niezwykle ważne z punktu widzenia trwałości działania PPP, pociągającego za sobą konieczność współpracy i zacieśnienia koordynacji działań z innymi podmiotami na szczeblu lokalnym, np. z organizacjami pozarządowymi.

**Przyszłość partnerstwa w Polsce.** Dla Polski potencjał partnerstw lokalnych powinien mieć szczególne znaczenie. Wykracza on bowiem daleko poza standardowy zakres pomocy finansowej z Europejskiego Funduszu Społecznego oraz pozostałych funduszy strukturalnych. Partnerstwa powinny być wykorzystane jako podstawowe czynniki przyczyniające się do faktycznej realizacji regionalnej i lokalnej polityki zatrudnienia i rynku pracy, polityki rozwoju regionalnego oraz innowacyjności.

Poza tym partnerstwo między sektorem publicznym, prywatnym oraz sektorem „trzecim” niewątpliwie zwiększa możliwości zaspokajania potrzeb społeczności w sytuacji, gdy będą dawały o sobie znać ograniczenia w budżetach lokalnych. Trzeba jednak zaznaczyć, że pełne wykorzystanie partnerstw wymaga od ich uczestników stałego podnoszenia poziomu swojej wiedzy, jak również nauki alternatywnych metod jej tworzenia i rozwoju<sup>17</sup>. Potrzebne jest też głębsze zrozumienie filozofii funkcjonowania inicjatyw „oddolnych”, co stworzy możliwość sprawnego oddziaływania na szczeblu lokalnym na problemy związane z zatrudnieniem. Wzajemne zrozumienie, współpraca i dialog między

wszystkimi partnerami to warunki konieczne do zrozumienia dynamiki gospodarki lokalnej oraz powstawania nowych miejsc pracy w sektorze prywatnym. Wydaje się, że jeśli pójdziemy drogą, jaką poszły państwa UE, to partnerstwa lokalne mogą w Polsce odegrać główną rolę w pozyskiwaniu środków na realizację projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego, zwłaszcza w nowym okresie programowania 2007–2013 i zmienionych priorytetach polityki regionalnej UE.

<sup>1</sup> Peter Lloyd, *Partnerstwo i ... na podstawie materiału w ramach Projektu Phare 2000 HRD Rozwój Zasobów Ludzkich – Wspieranie rozwoju lokalnych porozumień na rzecz zatrudnienia w regionie lubelskim*.

<sup>2</sup> Peter Lloyd, *Partnerstwo i ... na podstawie materiału w ramach Projektu Phare 2000 HRD Rozwój Zasobów Ludzkich – Wspieranie rozwoju lokalnych porozumień na rzecz zatrudnienia w regionie lubelskim*.

<sup>3</sup> Peter Lloyd, *Partnerstwo i przedsiębiorczość społeczna: budowanie społeczeństwa obywatelskiego przy jednoczesnym zaspakajaniu zapotrzebowania na usługi społeczne oraz Terytorialne Pakty na rzecz Zatrudnienia: Mobilizowanie lokalnych udziałowców w kierunku zatrudnienia i rozwoju; na podstawie materiału w ramach Projektu Phare 2000 HRD Rozwój Zasobów Ludzkich – Wspieranie rozwoju lokalnych porozumień na rzecz zatrudnienia w regionie lubelskim*.

<sup>4</sup> Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych.

<sup>5</sup> Artykuł 8.1 Rozporządzenia Rady (WE) Nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych.

<sup>6</sup> Artykuł 8.2 Rozporządzenia Rady (WE) Nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych.

<sup>7</sup> „Thematic Evaluation of the Territorial Employment Pacts” – Final Report to Directorate General Regional Policy, Annex III: National and Case Study Reports”, ECOTEC Research & Consulting Limited, October 2002, Brussels.

<sup>8</sup> Artykuł 2.2 /a/ Rozporządzenia Nr 1784/99/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego.

<sup>9</sup> Na podstawie: „Regional and local projects – case study”, <http://www.europa.eu.int>.

<sup>10</sup> „Thematic Evaluation of the Territorial Employment Pacts” – Final Report to Directorate General Regional Policy, ECOTEC Research & Consulting Limited, October 2003, Brussels.

<sup>11</sup> Peter Lloyd, *Partnerstwo i ... na podstawie materiału w ramach Projektu Phare 2000 HRD Rozwój Zasobów Ludzkich – Wspieranie rozwoju lokalnych porozumień na rzecz zatrudnienia w regionie lubelskim*.

<sup>12</sup> Peter Lloyd, *Partnerstwo i ... na podstawie materiału w ramach Projektu Phare 2000 HRD Rozwój Zasobów Ludzkich – Wspieranie rozwoju lokalnych porozumień na rzecz zatrudnienia w regionie lubelskim*.

<sup>13</sup> Peter Lloyd, *Partnerstwo i ... na podstawie materiału w ramach Projektu Phare 2000 HRD Rozwój Zasobów Ludzkich – Wspieranie rozwoju lokalnych porozumień na rzecz zatrudnienia w regionie lubelskim*.

<sup>14</sup> *Partnerstwo Publiczno-Prywatne*, ref. T. Cichoński – Materiały konferencyjne „PPP”, ARK 2002, Warszawa.

<sup>15</sup> „Guidelines for Successful Public – Private Partnership”, European Commission, DG Regional Policy, Brussels 2003.

<sup>16</sup> *Prywatni partnerzy samorządów*, ref. P. Kolas – Materiały konferencyjne „PPP”, ARK 2002, Warszawa.

<sup>17</sup> „Guidelines for Successful Public – Private Partnership”, European Commission, DG Regional Policy, Brussels 2003.



**Austriackie paki terytorialne stały się przede wszystkim sieciami tworzonymi przez instytucje publiczne, które dostrzegają potrzebę koordynacji swoich działań. W Niemczech paki skoncentrowane są bardziej na wykonywaniu projektów skierowanych do osób bezrobotnych i innych, które wymagają wsparcia w poruszaniu się na rynku pracy – pisze Agnieszka Ostrowska**

## Na kłopoty – partnerstwa

*Partnerstwa społeczne w Austrii i Niemczech nabrały rozmachu po programie pilotażowym zainicjowanym przez Komisję Europejską w drugiej połowie lat 90. XX wieku. Był to okres wysokiego bezrobocia, kiedy szukano nowych sposobów na walkę z nim. Postawiono wówczas na działania w środowiskach lokalnych.*

**W** 1997 roku Komisja Europejska oficjalnie zatwierdziła program tworzenia paktów na rzecz zatrudnienia w 89 środowiskach lokalnych w krajach członkowskich UE. Dziewięć z tych środowisk znajdowało się w Niemczech, a cztery w Austrii. Komisja określiła jedynie ramowe zasady tworzenia paktów, pozostawiając zainteresowanym dosyć dużą swobodę działania. Część z partnerstw w większym stopniu koncentrowała się na opracowaniu strategii rozwoju, podczas gdy inne realizowały wiele konkretnych projektów na rzecz zatrudnienia. Partnerstwa przyjmowały różne struktury organizacyjne. Niektóre z paktów zakładało zaledwie pięciu partnerów, a inne – stu pięciu, jedno obejmowały obszar zamieszkały przez kilka tysięcy osób, a inne nawet przez trzy miliony, jak na przykład w Nadrenii Północnej-Westfalii w Niemczech. Większość paktów niemieckich liczyła od 11 do 25 członków i obejmowały obszar od 100 do 300 tysięcy mieszkańców. Z kolei austriackie partnerstwa były generalnie mniejsze, gromadziły przeciętnie od 2 do 10 członków<sup>1</sup>.

Na przestrzeni lat różne też były źródła finansowania: partnerstwa środki na realizację projektów mogły pozyskiwać z Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, a ostatnio głównie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Często otrzymywały też dodatkowe pieniądze od rządów, sponsorów albo nawet swoich członków. Szczególnie skuteczne w mobilizowaniu środ-

ków zewnętrznych okazały się paki niemieckie – na przykład partnerstwo w Berlinie-Neukölln zdobyło fundusze od lokalnego biznesu, a pakt w Chemnitz – dużą dotację z rządu federalnego. Wśród paktów austriackich wyróżniało się pod tym względem partnerstwo z Amberg-Sulzbach, które otrzymało znaczącą sumę z sektora prywatnego. Z kolei w budżecie aktywnego skądinąd partnerstwa z Tyrolu udział środków zewnętrznych był znikomy.

**Podobieństwa i różnice.** Zarówno w Niemczech, jak i w Austrii istnieje długoletnia tradycja działań społecznych w formie związków partnerskich. Na przykład są tam silne krajowe organizacje publicznych służb zatrudnienia funkcjonujące z dużym udziałem pracowników i pracodawców. Ułatwiło im to tworzenie lokalnych partnerstw.

Austriackie paki terytorialne nie są organizacjami z prawnego punktu widzenia, ale przede wszystkim sieciami tworzonymi przez instytucje publiczne. W większości przypadków oparte są na porozumieniu między publicznymi służbami zatrudnienia a władzami prowincji. Koordynują ich działania na rynku pracy i próbują uzgadniać inicjatywy w tym zakresie, podejmowane w ramach krajowego programu zatrudnienia. Dlatego też partnerstwa jako takie mają bardzo mały personel i budżet – według szacunków OECD średnie roczne koszty operacyjne austriackich paktów terytorialnych wynoszą jedynie około 165 tysięcy euro.

Inaczej sytuacja wygląda w Niemczech, gdzie partnerstwa mają za zadanie przede wszystkim inicjowanie różnorodnych lokalnych projektów w zakresie zatrudnienia, natomiast koordynacji dokonuje się przy pomocy innych formalnych i nieformalnych układów, zwłaszcza w ramach akcji „Alians dla pracy” oraz przez inne ciała korporacyjne na poziomie regionalnym.

**Przodownik versus maruder.** Niemcy i Austria, przystępując do organizowania partnerstw, chciały nimi załatwiać swoje odmienne problemy. O ile Austria jest europejskim prymusem pod względem niskiego bezrobocia, to Niemcy

od lat zmagają się z nim, jak z plagą. W Austrii sytuacja na rynku pracy jest stabilna, bezrobocie od lat oscyluje w granicach 4 proc., co stanowi jeden z niższych współczynników w Unii Europejskiej. Rynek pracy przystosował się do otwarcia ekonomicznego na kraje Europy Środkowej i Wschodniej na początku lat 90. oraz członkostwa w Unii Europejskiej w 1995 roku. Z kolei Niemcy po zjednoczeniu zaczęły się borykać z problemami gospodarczymi i rosnącym bezrobociem – zwłaszcza na obszarach dawnej NRD, gdzie nastąpił upadek wielu nierentownych przedsiębiorstw. Wystąpiło wiele nagłych kryzysów zatrudnienia w efekcie restrukturyzacji przemysłu, jak na przykład na obszarze objętym paktem Berlin-Neukölln. W 1997 roku w skali całego kraju stopa bezrobocia osiągnęła krytyczny poziom 11,4 procent. Od tego czasu Niemcom udało się ją obniżyć, ale w dalszym ciągu jej wysokość ma negatywny wpływ na nastroje w niemieckim społeczeństwie.

Mimo jednak dobrej sytuacji w Austrii, tam też dostrzeżono problemy, między innymi słabe uczestnictwo kobiet w rynku pracy. Stopa bezrobocia w ich przypadku jest wyższa niż w przypadku mężczyzn. Kobiety pozostają też dłużej bez pracy, a wskaźniki zatrudnienia osób płci żeńskiej na część etatu są niskie w porównaniu z innymi krajami UE. Kolejnym istotnym problemem jest mały współczynnik zatrudnienia starszych pracowników – wśród pracujących zaledwie 24 procent to osoby pomiędzy 55 a 64 rokiem życia. Najpoważniejszy problem stanowi jednak nierównomierny rozkład geograficzny miejsc pracy. W przypadku obszarów miejskich istnieje przepaść pomiędzy północą a południem kraju, gdzie takie obszary, jak Linz, Salzburg i Wiedeń dynamicznie się rozwijają, a na przykład Graz czy Klagenfurt-Villach pozostają daleko w tyle. Z kolei problemem niemieckiego rynku pracy ostatnich lat jest nie tylko wysoka stopa bezrobocia, ale też słabe dostosowanie podaży do popytu na pracę. Zjawisko to mierzy się odsetkiem wakatów

w stosunku do zatrudnienia. W 2006 roku przy stopie bezrobocia ponad 10 procent stopa wakatów wynosiła prawie 3 procent. Liczba wolnych posad w gospodarce niemieckiej w ostatnich dwóch latach gwałtownie wzrosła, szczególnie w Niemczech Wschodnich. W 2006 roku w niemieckiej gospodarce odnotowano prawie półtora miliona wakatów, co paradoksalnie – przy ciągle wysokim poziomie bezrobocia w skali kraju – rodzi potrzebę otwarcia niemieckiego rynku pracy dla przybyszów z zagranicy.

**Oddolne inicjatywy.** Wspólną cechą austriackich i niemieckich terytorialnych paktów na rzecz zatrudnienia jest staranie, aby budować partnerstwa oddolnie, wciągając lokalnych partnerów do współtworzenia strategii działań, co jest zresztą jedną z wytycznych Komisji Europejskiej. W ramach niemieckiego paktu Berlin-Neukölln do ustalania planu działań byli regularnie angażowani wszyscy lokalni partnerzy, włącznie z małymi i średnimi przedsiębiorstwami, dużymi firmami mającymi swoje siedziby na terenie objętym paktem, stowarzyszeniami ds. mieszkaniowych i administracją osiedlową. Główne priorytety strategii ustalono podczas „burzy mózgów” moderowanej przez niezależną firmę zewnętrzną, która dbała o ochronę interesów wszystkich podmiotów i wypracowanie porozumienia. Następnie partnerzy podzielili się odpowiedzialnością za przygotowanie i realizację poszczególnych zadań. W austriackiej Przedarulanii w celu zdefiniowania planu działań zwołano walne zebranie lokalnych partnerów, którzy już wcześniej współpracowali ze sobą przy opracowywaniu strategii zwalczania długoterminowego bezrobocia na lokalnym rynku pracy. Na etapie realizacji działań wszyscy partnerzy uczestniczyli w wypracowywaniu projektów i inicjatyw. Podkreślano tam, że na forum paktu muszą być reprezentowane interesy szerokiego spektrum partnerów społecznych, a nie tylko istotnych organizacji. W austriackiej Karyntii na przykład działania partnerstwa były początkowo zdominowane przez publiczne służby zatrudnienia i samorząd landu. W sytuacjach istnienia przewagi niektórych typów partnerów istnieje zawsze obawa, że wpłynie to na cele i kierunki działania całego paktu, czasem wbrew obiektywnym potrzebom lokalnej społeczności.

W obu krajach uznawano, że ważnym warunkiem skutecznego funkcjonowania partnerstw jest udział sektora prywatnego. Dzięki zaangażowaniu miejscowych przedsiębiorstw niemieckiemu paktowi w Berlinie-Neukölln udało się na przykład zbilansować popyt i podaż na lokalnym rynku pracy. Austriackie pakiety odnoszą wiele sukcesów w szkoleniach bezrobotnych pod kątem dostosowania ich do potrzeb konkretnych firm uczestniczących w projekcie w ramach programów *implacement*. Jednym

*W Austrii w ramach planu „STEPS” partnerstwa rozpoczęły analizy własnych systemów zarządzania paktami, przeglądają struktury współpracy, doprecyzowują role i zadania poszczególnych partnerów, a także dopracowują systemy dokumentacji na podstawie monitoringu i samooceny.*

z elementów programu były zawsze praktyczne warsztaty odbywające się w firmie potencjalnego pracodawcy. Z kolei bolączką austriackich partnerstw był brak uczestnictwa bardzo cennej grupy partnerów – uczelni i firm szkoleniowych. Tym bardziej że edukacja i podnoszenie umiejętności zawodowych są podstawą konkurencyjności ekonomicznej i dobrych wyników na rynku pracy.

**Nowatorskie pomysły.** Niektóre paktory zarówno austriackie, jak i niemieckie, zaproponowały wiele innowacyjnych rozwiązań, które były możliwe do przeprowadzenia w ramach często relatywnie małych budżetów. Na przykład partnerstwo w Wiedniu opracowało i zrealizowało jedyny tego rodzaju program skrojony pod kątem potrzeb kobiet – imigrantek. Partnerstwo w austriackiej Przedarulanii przeprowadziło analizę istniejących usług na rynku pracy i zaproponowało nowe rozwiązanie – zwalczanie długoterminowego bezrobocia poprzez tworzenie „przedsiębiorstw włączających” (*insertion companies*), których celem jest reintegracja zawodowa różnych grup dyskryminowanych na rynku pracy poprzez angażowanie ich we wspólne przedsięwzięcia. Stworzono dwanaście tego typu przedsiębiorstw, co dodatkowo umożliwiło przekazywanie i czerpanie wiedzy ze wspólnych doświadczeń. W Karyntii zrealizowano projekt „Nowa praca” oraz szkolenia z technologii teleinformatycznych „cont@ct.us”. Z kolei w Niemczech terytorialny pakt zatrudnienia w Peine (Dolna Saksonia) wspierał ciekawy projekt z dziedziny nowych technologii i budowy społeczeństwa opartego na wiedzy – interaktywny portal wymiany informacji o regionie Regiopolis Peine (<http://www.regiopolispeine.de>), stworzony z inicjatywy partnerstwa prywatno-publicznego. Partnerstwo w niemieckim Güstrow sfinansowało badania dotyczące wymiany informacji pomiędzy tutejszym sektorem publicznym a prywatnym. Po stwierdzeniu braków w tej dziedzinie uruchomiło projekt „Sieci partnerskie dla biznesu i administracji”, którego celem jest budowa e-regionu, z elementami e-komunikacji, e-informacji, e-rządu i e-usług.

**Razem łatwiej.** W obu krajach podejmowano próby wykorzystania doświadczeń partnerów na szerszą skalę i powielania udanych działań. W latach 2004–2006 austriackie terytorialne paktory zatrudnienia opracowały wspólnie plan „STEPS”, polegający na porównywaniu doświadczeń wszystkich członków partnerstwa. W trakcie procesu narodowej konsolidacji partnerstwa miały szansę przeanalizować systemy zarządzania paktami, przyjrzeć się strukturom współpracy, doprecyzować role i zadania poszczególnych partnerów, a także dopracować system dokumentacji na podstawie monitoringu i samooceny. W 2005 roku austriac-

kie terytorialne paktory zatrudnienia w odpowiedzi na wysokie bezrobocie wśród osób starszych (ponad 30 procent w grupie wiekowej pomiędzy 55 a 64 rokiem życia) utworzyły ogólnonarodowe partnerstwo „TEP-EQUAL-Elderly” mające na celu pomoc starszym ludziom w pozostaniu lub znalezieniu miejsca na rynku pracy. W ramach projektu utworzono stronę internetową [www.elderly.at](http://www.elderly.at), a także opracowano Zieloną Księgę. W konsultacjach dotyczących konkretnych rozwiązań strategicznych wzięli udział partnerzy ze wszystkich sektorów na poziomie lokalnym, regionalnym i narodowym. Źródłem inspiracji dla programów narodowych stawały się też czasem ciekawe projekty lokalne. Na przykład pomysł organizacji pozarządowych w Przedarulanii, aby młodych bezrobotnych zatrudnić na rok w sektorze leśnym, został podchwycony przez austriackie Ministerstwo Pracy i zrealizowany w całym kraju pod nazwą „Action 8000”. Z kolei w Niemczech partnerstwo w Berlinie-Neukölln za jedno ze swych założeń strategicznych przyjęło przenoszenie dobrych praktyk z innych regionów krajów członkowskich UE na grunt niemiecki. W rezultacie przeprowadzono akcję „Neue GründerZEIT”, w ramach której zachęcano młodych ludzi pomiędzy 18 a 35 rokiem życia do otwierania własnych firm, wzorując się na podobnej inicjatywie zrealizowanej wcześniej przez partnerstwo w Wielkiej Brytanii. Młodzi biznesmeni chętni do założenia mikroprzedsiębiorstw zatrudniających do pięciu pracowników przez trzy pierwsze lata od założenia firmy otrzymywali pomoc doradczą, szkoleniową i finansową, a także dostęp do kontaktów biznesowych.

Działania paktów przynosiły różnego rodzaju efekty zarówno wymierne, czyli nowe miejsca pracy, jak również mniej namacalne, chociaż przez to wcale nie mniej istotne. Z uwagi na różne umocowanie paktory działały w specyficzny dla siebie sposób i nie spodziewano się po nich identycznych czy porównywalnych osiągnięć. Nie były też zobowiązane do wykazania skuteczności w liczbach, tak jak ma to miejsce w większości programów dofinansowywanych ze środków Unii Europejskiej. Trzeba jednak przyznać, że unijni urzędnicy często oczekiwali od paktów bezpośrednich, szybkich i konkretnych efektów. Domagały się ich również instytucje współfinansujące działania partnerstw.

**Osiągnięcia policzalne... i niepoliczalne.** Niektórym paktom faktycznie udało się doprowadzić do realnego wzrostu zatrudnienia. W Przedarulanii i Tyrolu bezrobotni znaleźli pracę w usługach dla gospodarstw domowych, przy produkcji mebli ogrodowych, ubrań, urządzeń elektrycznych, recyklingu mebli oraz w projektach środowiskowych albo energetycznych. W Tyrolu ułatwiano bezrobotnym zakładanie własnych firm, między innymi



przeprowadzając badania rynkowe. Pakt Berlin-Neukölln doprowadził do powstania 2000 nowych miejsc pracy, jednak z niezależnych od siebie przyczyn nie udało mu się obniżyć globalnego poziomu bezrobocia na swoim obszarze. Na przeszkodzie stanął mu narastający kryzys gospodarczy na terenie byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej (NRD). Warto przy tej okazji zwrócić uwagę na niebezpieczeństwo kryjące się w formułowaniu zbyt konkretnych, a często też nierealistycznych celów. Pokazuje to wyraźnie przykład paktu w Zeitz, mieście położonym również na terenie byłej NRD. To dawne centrum przemysłowe dające niegdyś zatrudnienie ponad 22 tysiącom osób w górnictwie, przemyśle chemicznym i przemyśle ciężkim odczuło skutki transformacji ustrojowej wyjątkowo boleśnie. W wyniku deindustrializacji, jaka miała miejsce po zjednoczeniu Niemiec na wchodzie kraju, zatrudnienie w istotnych gałęziach gospodarki dziewięciokrotnie spadło. Pakt przyjął ambitne założenie, że doprowadzi do zmniejszenia bezrobocia o połowę na przestrzeni pięciu lat. Plan uznano za sukces, co szeroko opisywano w mediach, a następnie – ostro krytykowano go, kiedy nie powiódł się w praktyce. Nie świadczy to jednak o porażce paktu, któremu udało się doprowadzić do pewnego wzrostu zatrudnienia, ale o konieczności dostosowania zamiarów do istniejących realiów. Żaden pakt nie jest w stanie radykalnie zmniejszyć bezrobocia, ani bezpośrednio doprowadzić do powstania znaczącej liczby miejsc pracy, może natomiast stworzyć warunki ułatwiające osiągnięcie tych celów.

Większość paktów podkreślała przede wszystkim niewymierne efekty swojego istnienia. Do jednych z ważniejszych osiągnięć zaliczała możliwość lepszej koordynacji działań i współpracy pomiędzy partnerami. Na przykład pakt w Bremie za swój konkretny sukces uznał zbudowanie zaufania partnerów do siebie nawzajem, co bardzo ułatwiało planowanie i wspólną pracę w różnych sferach współdziałania. Pakt w Hamburgu stał się centrum koordynującym wszelkie inicjatywy i akcje związane z rynkiem pracy, co zwłaszcza w tak dużym ośrodku było nieocenione. Z kolei pakt w Przedarulanii poprawił komunikację i współpracę szerokiego spektrum aktorów podejmujących interwencje na rynku pracy na poziomie landu. W 1998 r. komitet monitorujący pakt powołał nowe ciało konsultacyjne – platformę dla projektów na rzecz zatrudnienia (*Plattform der Arbeitsprojekte*). Jej członkami zostali przedstawiciele wszystkich instytucji czy organizacji realizujących niezależne projekty i inicjatywy na terenie tego kraju związkowego. Platformą zarządzała administracja paktu, która dbała o to, żeby projekty były ściśle powiązane z działaniami

partnerstwa. Nawet jeśli taka współpraca nie prowadzi wprost do powstania nowych miejsc pracy, niemniej istotne są pośrednie korzyści w postaci wzmocnienia miejscowego potencjału instytucjonalnego. Chcąc to zilustrować, ciekawej metafory z dziedziny technologii komputerowych użył przedstawiciel paktu w Peine (Dolna Saksonia), według którego tak zwany *software* w postaci wymiany informacji, współpracy i dyskusji jest tak samo ważny, jak *hardware* w postaci tworzenia zatrudnienia.

**Poziom regionalny i lokalny.** W Austrii przeważały pakt na poziomie regionalnym, w Niemczech z kolei – na poziomie lokalnym, miejskim. W przypadku tych pierwszych najbardziej skuteczne pakt koncentrowały się na zagadnieniach strategicznych, mobilizując znaczących regionalnych graczy, którzy mieli wpływ na ciała na niższych szczeblach. Nie angażowały się przy tym w bezpośrednie inicjowanie projektów ani w akcje na poziomie lokalnym. Mniej skuteczne pakt regionalne były przytłoczone ogromem zadań i angażowały do współpracy zbyt wiele różnych organizacji. Często ich pracę utrudniała rywalizacja ciał na niższym poziomie, które nie chciały się dzielić swoimi zasobami i wpływami. W przypadku niektórych paktów, gdy brakowało w nich woli współpracy ze strony czołowych interesariuszy, nie udawało się wypracować wspólnych celów ani znaczącej pozycji, o czym przekonało się na przykład niemieckie partnerstwo w Nadrenii Północnej-Westfalii.

Większą skutecznością wyróżniały się pakt na poziomie lokalnym, jakie przeważały w Niemczech. Koncentrowały się one bowiem bardziej na bezpośrednich projektach i na generowaniu nowych pomysłów związanych z nimi. Udawało im się także zdobywać środki na ich finansowanie i realizację. W ramach projektu pilotażowego finansowanego przez Komisję Europejską wszystkie pakt otrzymały bezpośrednie dofinansowanie – maksymalnie 300 tysięcy euro, co dla mniejszych partnerstw skoncentrowanych na kilku działaniach stanowiło znaczny zastrzyk pieniędzy. Takie pakt z powodzeniem reagowały na potrzeby lokalnych społeczności i realizowały w małej skali swoje bieżące cele. Na przykład wspomniany już wcześniej projekt berlińskiego paktu „Neue GründerZEIT”, ułatwiający młodym ludziom zakładanie mikroprzedsiębiorstw, był adresowany do inkubatorów przedsiębiorczości i młodych biznesmenów z trzech dzielnic Berlina: Neukölln, Tempelhof i Schöneberg. Wzięło w nim udział 1200 uczestników, powstało lub zostało ocalonych przed upadkiem około 150 firm, 37 otrzymało dotacje, a 28 wygrało nagrody finansowe w różnych konkursach. Budżet projektu wynosił w sumie niespełna milion dwieście euro,

z czego 372 tysiące pochodziło z Europejskiego Funduszu Społecznego (w ramach inicjatywy „ADAPT”, z regionalnym dofinansowaniem), 257 tysiące z samorządu Berlina, a 495 tysięcy od prywatnego biznesu, z przeznaczeniem między innymi na nagrody. Zespół kierujący projektem liczył początkowo 3 osoby, a w ostatnim roku – jedną. Z kolei pakt w Bremie w ramach symbolicznego budżetu zrealizował projekt, którego celem ilościowym była redukcja bezrobocia wśród miejscowych niepełnosprawnych o 500 osób, a jakościowym – stworzenie dobrego wizerunku wokół przedsiębiorców zatrudniających pracowników z ułomnościami.

Ważnym osiągnięciem zwłaszcza paktów austriackich jest wspieranie równości kobiet i mężczyzn, tzw. *gender mainstreaming*. Ich członkami są eksperci do spraw równości płci, np. w Styrii. Wszystkie tamtejsze projekty muszą uwzględniać politykę równego traktowania kobiet i mężczyzn na rynku pracy. Ponadto austriackie partnerstwa opracowały wspólny projekt, definiując sześć zasad i instrumentów prowadzenia polityki równości płci. W ten sposób powstała strategia zawierająca m.in. wspólną definicję *gender mainstreaming* oraz opis drażliwych kwestii z nią związanych. Zainteresowanie paktów tą tematyką pokazuje, że idą one z duchem czasu, odnosząc się na bieżąco do istotnych kwestii społecznych.

**Droga ewolucji.** Powstanie pierwszych terytorialnych paktów na rzecz zatrudnienia było odpowiedzią na wysokie bezrobocie. Z czasem realia, w jakich one działały, zmieniały się, a wraz z nimi ewoluowała rola partnerstw. W nowych warunkach i w nowym tysiącleciu paktów postrzegane są bardziej jako katalizator dobrych pomysłów służących lokalnemu rozwojowi. Terytorialne paktów zatrudnienia są dziś ważnymi instytucjami zwłaszcza w Austrii, która w latach 2000–2006 nadała im szczególnie priorytet. Partnerstwa były niezbędnym warunkiem projektów w ramach inicjatywy wspólnotowej EQUAL. W kolejnym okresie programowania funduszy strukturalnych rozgorzała dyskusja, czy paktów powinny nadal odgrywać rolę regionalnego koordynatora strategicznego i/lub wdrażać samodzielnie projekty. Obecnie siła austriackich paktów leży w ich zdolności do umiejętnego koordynowania na szczeblu regionalnym pracy różnych instytucji i organizacji. W sferze finansowania projektów potrafią łączyć środki budżetowe partnerów oraz wykorzystywać efekt synergii pomiędzy różnymi programami. Z uwagi na swój potencjał, a zwłaszcza umiejętność pośredniczenia pomiędzy rynkiem pracy a systemem opieki społecznej, paktów będą kontynuować działalność w okresie obowiązywania nowego budżetu

unijnego, a także będą czerpać środki z Austriackiego Federalnego Ministerstwa Gospodarki i Pracy. Z kolei w Niemczech paktów pozostają jednym z wielu wariantów partnerstw oraz innych układów zawieranych na rzecz dialogu społecznego, rynku pracy i rozwoju regionalnego.

**W sieci.** Austriackie i niemieckie terytorialne paktów zatrudnienia należą do międzynarodowej sieci Forum na rzecz Partnerstwa i Samorządu Lokalnego OECD LEED (*OECD LEED Forum on Partnerships and Local Governance*), które zostało utworzone w 2004 r. przy współpracy Austriackiego Federalnego Ministerstwa Gospodarki i Pracy. Jego celem jest wymiana wiedzy pomiędzy poszczególnymi partnerstwami w poszczególnych krajach, jak również przekazywanie doświadczeń i wniosków z działania partnerstw lokalnym działaczom i decydencom. Na początku tego roku, w sieci Forum funkcjonowało około 1600 partnerstw z 45 krajów Unii Europejskiej, Europy Południowo-Wschodniej, Ameryki i Azji. Działania Forum polegają między innymi na aktualizacji sieci kontaktów, doradztwie strategicznym i wymianie informacji, organizowaniu corocznych zjazdów, cykli seminariów, a także wydawaniu publikacji prezentujących różne modele partnerstw terytorialnych. Biuro Forum znajduje się w Wiedniu. W marcu 2007 roku uczestnicy Trzeciego Forum przyjęli Wiedeńską Deklarację na temat Partnerstw, która ma na celu wzmocnienie zarządzania poprzez doskonalenie dialogu i współpracy pomiędzy decydentami politycznymi a innymi aktorami na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym w celu promowania wzrostu gospodarczego, społecznej integracji oraz zrównoważonego rozwoju.

<sup>1</sup> Główne źródła wykorzystane w tekście: *Thematic Evaluation of the Territorial Employment Pacts*, Final Report to Directorate General Regional Policy, 2002; Hugh Mosley, *Dentralizacja polityki zatrudnienia i nowe formy zarządzania: podejmując wyzwanie odpowiedzialności*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, marzec 2003; *Local Partnerships for Better Governance*, OECD, 2001; *TEP Balance 2000–2006*, TEP News, No 9, kwiecień 2007; Dirk Maier, Jana Macháčová, *Partnerships for strengthening labour market policies and social inclusion*. Bruksela, 2006; *Territorial Employment Pacts in Austria – Joint Use of Opportunities*, Executive Summary, maj 2001 [www.pakte.at](http://www.pakte.at); Tomasz Kalinowski, *Nie takie straszne skutki ewentualnego otwarcia niemieckiego rynku pracy*, „Rzeczpospolita” Nr 197 z 24.08.07; *Zasada partnerstwa w nowych programach EFS (2007–2013)*. Ramy programowania, sprawozdanie grupy roboczej ad hoc państw członkowskich ds. partnerstwa, czerwiec 2006.

Partnerzy, zanim zasiądą do negocjacji w sprawie paktu społecznego, wypracowują wspólny pogląd na aktualną sytuację społeczno-ekonomiczną kraju, a dopiero potem zawierają porozumienie i formułują wspólną strategię – mówi Ivan Cooper

## Dialog dla równowagi społecznej i ekonomicznej

Rozmowa z Ivanem Cooperem, działaczem organizacji „parasolowej” The Wheel, która skupia część irlandzkich organizacji pozarządowych.

**Dlaczego dla organizacji, do której pan należy, tak ważne jest uczestniczenie w procesie partnerstwa społecznego w Irlandii?**

– Sektor pozarządowy<sup>1</sup> przypisuje wielkie znaczenie udziałowi w partnerstwie społecznym. Wzbogacamy go bowiem o dodatkową perspektywę, ważną dla całego społeczeństwa. O ile związki zawodowe, pracodawcy i rolnicy skoncentrowani są na sprawach gospodarczych, o tyle my wnosimy niepowtarzalną perspektywę i wrażliwość na sprawy społeczne. Zanim przystąpiliśmy do partnerstwa, wiele grup społecznych w Irlandii nie było w nim reprezentowanych. Warto dodać, że nasz sektor organizacji pozarządowych został stosunkowo późno zaproszony do udziału w partnerstwie. Nastąpiło to we wczesnych latach 90., podczas gdy pracodawcy, związki zawodowe i rolnicy byli już jego częścią.

Udział naszego sektora przyczynił się do uznania, iż zagadnienia gospodarcze są tak samo ważne dla rozwoju, jak społeczne. Przypomnę, że ostatnio zawarliśmy w Irlandii nową umowę narodową „W stronę roku 2016”, gdzie, po raz pierwszy, zostało to mocno podkreślone. Dostrzeżono także fakt, że obie te sfery wzajemnie się wzmacniają. Ma to szczególne znaczenie w gospodarce wymagającej wysokich kwalifikacji. Nie może być tak, że rząd koncentruje się tylko na tym, co niezbędne z punktu widzenia rozwoju ekonomicznego; równie ważna jest polityka rozwoju społecznego. Wymaga bowiem kształcenia osób o najwyższych kwalifikacjach i najlepiej wyedukowanych. A tacy są niezbędni do tego, aby gospodarka mogła się rozwijać.

Udział sektora pozarządowego okazywał się coraz ważniejszy wraz z tym, jak współczesna gospodarka i społeczeństwo stawały się organizmami coraz bardziej złożonymi. Miał on przyczynić się do tego, aby szersze



Ivan Cooper, działacz organizacji parasolowej The Wheel

potrzeby społeczne nie zostały przeoczone czy zbagatelizowane na rzecz spraw ekonomicznych.

Z kolei z perspektywy pojedynczej organizacji obywatelskiej, partnerstwo dostarcza ważnego mechanizmu wpływu na sprawy publiczne. A są to organizacje, które pracują z niepełnosprawnymi lub z osobami niemającymi wpływu czy dostępu do szczebli decyzyjnych. Dzięki partnerstwu ich głos jest słyszalny tam, gdzie powstają programy i polityki narodowe.

Chcę jednak zaznaczyć, że istnieje pewna trudność we wprowadzeniu przedstawicieli naszego sektora do systemu partnerstwa, trudno bowiem o jego reprezen-



tatywną próbę. Każdy rząd, zapraszający reprezentacje pozarządowe do partnerstwa, musi zdecydować, kogo zaprosić. W niektórych państwach istnieją bardzo dobrze ustrukturalizowane organizacje parasolowe. Na przykład w Anglii działa Krajowa Rada Organizacji Wolontariackich (NCVO), zrzeszająca bardzo wiele organizacji, która wypowiada się w ich interesie, w ramach angielskiego modelu partnerstwa – innego, oczywiście, niż nasz.

W Irlandii następuje teraz zwiększenie udziału wielu organizacji pozarządowych w partnerstwie. Jest ich wiele; mamy organizacje pracujące z ludźmi starszymi, z dziećmi i młodzieżą, z niepełnosprawnymi, z opiekunami itp. The Wheel reprezentuje organizacje z różnych dziedzin. Nie koncentrujemy się na jednej sferze, ale szukamy funduszy rządowych dla różnych zrzeszonych u nas organizacji. Inicjujemy również forum dialogu pomiędzy sektorem pozarządowym a państwem.

#### **The Wheel jako organizacja „parasolowa” funkcjonuje w systemie irlandzkiego partnerstwa. Jakie korzyści mają z tego organizacje członkowskie?**

– Zyskują szansę, że ich głos, punkt widzenia czy priorytety dotrą do rządu. Jest o tyle ważne, że zasadniczo w partnerstwie społecznym siła sprawcza należy do rządu. My usiłujemy uzyskać wpływ na proces tworzenia i realizowania polityki publicznej. Nie żądamy możliwości wpływu, ale próbujemy go wywrzeć. Istnieją jednak pewne ograniczenia w możliwościach wpływu. Na pewno jesteśmy w stanie zaoferować możliwość zabrania głosu przy jednym ze stołów negocjacji w trakcie prac nad umową społeczną. To jest czas, w którym podejmuje się wiele prób wpływu na politykę rządu. Nasze zadanie jest tym łatwiejsze, że rząd zdaje sobie sprawę, iż organizacje uczestniczące w partnerstwie społecznym muszą pod koniec procesu mieć co pokazać jako swoje osiągnięcie. Nie może dojść do sytuacji, w której organizacje, uczestnicząc w partnerstwie społecznym, inwestują wiele swojej energii, a na koniec nie mają do pokazania żadnej zdobyczy dla sektora czy ludzi, których reprezentują. Gdyby tak się zdarzyło, ludzie odebraliby to działanie jako bardzo cyniczne. Patrzyliby na ten proces jako na próbę spożytkowania cudzej energii i niedania czegokolwiek w zamian.

Sam prosty fakt, że istnieje proces partnerstwa społecznego, tworzy swoistą dynamikę. Dzięki temu rząd uznaje, że są uprawnieni interesariusze, których należy wysłuchać. Uznaje także, że uczestnicy tego procesu powinni móc pokazać, jakie wynoszą z niego korzyści dla reprezentowanych osób.

#### **Jakie korzyści są najbardziej namacalne dla sektora pozarządowego?**

– W trakcie negocjacji nad umową społeczną na następne trzy lata uzyskaliśmy zapewnienie dodatkowych 45 mln euro dla sektora pozarządowego. Z rozmów wyniknęło więc coś bardzo konkretnego.

#### **Jak doszło do tego, że pańska organizacja została zaproszona do negocjowania porozumień społecznych?**

– The Wheel był postrzegany jako reprezentant wielu małych lokalnych społeczności i organizacji wolontariackich. Nigdy nie powiedziano nam, dlaczego zostaliśmy wybrani. Ale, aby partnerstwo było wiarygodne, rząd musi dobrać organizacje, które są wiarygodne. Dlatego analizuje cały wachlarz organizacji i wybiera te, które – w jego mniemaniu – są właściwe. Zwraca uwagę na organizacje reprezentujące osoby zajmujące się ludźmi starymi, niepełnosprawnymi czy też sprawami kobiet, ludzi młodych i środowiskami wiejskimi. Zasadniczo jest to proces, poprzez który rząd podejmuje decyzje odnośnie różnych sektorów społeczeństwa obywatelskiego, zasługujące na to, by z nimi rozmawiać. Po tej selekcji przygląda się organizacjom pracującym w danych sektorach i określa, które mogą być najbardziej reprezentatywne, godne zaufania i najlepiej zorganizowane. Następnie przygotowuje zaproszenie i pyta, czy organizacja weźmie udział w partnerstwie.

Rząd, podejmując decyzje, kieruje się tym, aby wybrana organizacja miała sporo do powiedzenia na temat sytuacji ważnych grup społeczeństwa. Liczy na to, że będzie mu łatwiej kształtować swoją politykę po wysłuchaniu

*Partnerzy społeczni wypracowują wspólną strategię, stającą się punktem wyjścia do negocjacji w sprawach szczegółowych, które mają być zawarte w umowie narodowej. Następnie zasiadają do stołu obrad i definiują, co zamierzają zrobić w określonych warunkach w kraju w sprawie bezrobocia, świadczenia usług osobom niepełnosprawnym, wykluczonym społecznie itp.*

głosów, które pochodzą od osób będących blisko spraw, o których mówią. Ale chcę też podkreślić, że wybrane organizacje reprezentują tylko swoich członków, a nie cały sektor. The Wheel również nie próbuje mówić w imieniu kogoś innego niż tylko swoich członków.

### **Wybór do uczestnictwa w partnerstwie jest wyróżnieniem?**

– Istnieje wiele organizacji z naszego sektora, które starają się o wejście do tego systemu negocjacji. Widzą bowiem, że uczestniczący mają możliwość wpływania na kształt polityk publicznych. Jest jednak dość wysoka cena bycia zaproszonym do uczestnictwa w partnerstwie. Skoro organizacja została zaproszona, pojawia się pytanie, jak daleko może zajść w prezentowaniu swego punktu widzenia. Czy ma np. uważać, że ponieważ ją zaproszono, to nie powinna być zbyt asertywna wobec propozycji rządu? Były w Irlandii organizacje z filara pozarządowego, które w poprzedniej rundzie partnerstwa społecznego nie zgodziły się na podpisanie wynegocjowanej umowy. Na kolejną rundę negocjacji umowy społecznej nie zostały już zaproszone. Miały poczucie, że rząd ich nie wysłuchał.

Cena jest taka, że organizacje będące poza partnerstwem mogą uważać, że te, które w nim uczestniczą, mają nałożone kajdany albo są zakneblowane – w znaczeniu pozbawione – możliwości powiedzenia tego, co być może powinny powiedzieć. To jest jeden z potencjalnych punktów krytycznych.

### **Czy organizacje, które zaakceptują wynik negocjacji, mogą być pewne, że zostaną zaproszone do negocjacji następnego paktu społecznego?**

– Uczestniczenie w negocjacjach w sprawie jednego paktu społecznego nie oznacza prawa do uczestniczenia w następnych. Innymi słowy, nie należy nigdy zapominać, że partnerstwo społeczne nie jest dialogiem między równymi. To rząd ma moc sprawczą i kontrolę nad procesem tworzenia polityki i to rząd dobiera sobie partnerów do dialogu w ramach struktur partnerskich. Nigdy nie jest tak, że partnerzy społeczni z sektora pozarządowego zaproszeni do procesu występują na równi z rządem. Rząd został wybrany przez obywateli Republiki Irlandii, którzy dali mu prawo do działania. Może więc wybierać z kim chce rozmawiać na temat kształtowania polityki. Na rządzie spoczywa bowiem odpowiedzialność za jej konstruowanie.

### **Jak wyglądają dyskusje pomiędzy członkami The Wheel na temat tego, czy należy przystąpić do proce-**

### **su partnerstwa czy pozostać poza nim? Jest przecież cena takiej decyzji.**

– Niektóre organizacje miały przed sobą trudniejsze decyzje dotyczące tego, czy przystępować do negocjacji. Chodzi zwłaszcza o organizacje, powiedzmy, bardzo radykalne i być może otwarcie polityczne. Cena wejścia do partnerstwa mogłaby przewyższać korzyści. Nie znam jednak takiej organizacji, która otrzymawszy zaproszenie, nie wzięła udziału w partnerstwie. Ale ja niekoniecznie muszę o tym wiedzieć, ponieważ nie wiem, jakie organizacje mogły być zaproszone i nie przyjęły tego zaproszenia. Zaryzykowałbym jednak przypuszczenie, że wszystkie organizacje, niezależnie od ich stopnia radykalności, gdyby otrzymały zaproszenie do udziału w partnerstwie, najprawdopodobniej by je przyjęły. Ale najpewniej zaryzykowałyby również wykluczenie z partnerstwa, gdyby uznały, że dla utrzymania swojej tożsamości muszą zrobić coś, co rząd mógłby uważać za niestosowne. Trzeba tu budować bardzo delikatną równowagę.

### **The Wheel zdecydowało się poprzeć nowy pakt społeczny „W stronę roku 2016”. Co o tym zdecydowało?**

Decyzja The Wheel jest bardzo jasna. The Wheel ma obszerną grupę spraw strategicznych, które próbuje zrealizować. Partnerstwo społeczne jest jednym z mechanizmów, dzięki któremu może tego dokonać. W pakcie „W stronę roku 2016” zawarte są pewne znaczące zdobycze dla naszego sektora. Te najważniejsze odnoszą się do dodatkowego finansowania, a także do przekonania do potrzeby pogłębiania partnerstwa pomiędzy sektorem pozarządowym a państwem. Toteż z punktu widzenia The Wheel stosunkowo łatwo było podjąć decyzję o podpisaniu się pod umową „W stronę roku 2016”. Uważaliśmy, że zawiera ona wystarczające deklaracje i potencjalne korzyści do osiągnięcia przez sektor pozarządowy poprzez uczestniczenie w procesie partnerstwa w następnych trzech latach.

### **Jak organizacja przygotowywała się do roli partnera w negocjacjach?**

– To bardzo ważna sprawa. Zaproszenie organizacji z sektora pozarządowego do uczestnictwa w partnerstwie społecznym przynosi korzyści rządowi, bo wiadomo, że pojawiają się nowe ekspertyzy, punkty widzenia i wiedza, które te organizacje wnoszą. Ale trzeba również wiedzieć, że te organizacje nie należą do podmiotów przynoszących zysk. Ich kłopot polega na tym, że muszą przekierowywać własne zasoby





**Idea rozwojowego państwa opiekuńczego jest produktem kompromisu pomiędzy tą częścią naszego społeczeństwa, która pragnie rozwoju u nas skandynawskiego modelu pomocy społecznej w prosty sposób prowadzącego do wysokich podatków, a tymi, którzy chcą państwa neoliberalnego**

ze spraw, które są dla nich najważniejsze, czyli ze zdobywania środków z różnych źródeł i świadczenia usług dla osób, których reprezentują, na pracę dla partnerstwa. Udział w strukturach partnerstwa i w negocjacjach wymaga energii. Jeśli organizacja posiadająca jedną lub dwie osoby personelu ma efektywnie uczestniczyć w partnerstwie i zrobić dobrą robotę, to musi wykonać dużą pracę przygotowawczą, aby być poważnie traktowana w partnerstwie społecznym przez inne podmioty. Związki zawodowe i grupy pracodawców są stosunkowo bogatymi organizacjami i mogą zatrudniać profesjonalnych badaczy, lobbystów i specjalistów od polityki do przyjrzenia się programowi partnerstwa społecznego i opracowania sposobu najlepszego wykonania swoich zadań oraz przygotowania dokumentów wspierających własne argumenty.

Jeszcze do niedawna żadna organizacja pozarządowa nie otrzymywała wsparcia finansowego od państwa za branie udziału w partnerstwie. Dopiero ostatnio takie fundusze zostały przyznane.

**Nastąpiło to przed zakończeniem prac nad najnowszym paktem?**

– Dokładnie tak. Wcześniej nie było żadnych oficjalnych funduszy dla organizacji biorących udział w partnerstwie społecznym. Oczywiście, niektóre organizacje otrzymywały subwencje od państwa na swoją regularną działalność, na świadczenie usług, na pracę z grupami osób, z którymi zwykle pracują, ale nie było pieniędzy na ponoszenie kosztów związanych z wykonywaniem prac, które partner społeczny musi wykonywać. Organizacje musiały więc skierować znaczne środki własne i siły na ten cel. Nasz dyrektor generalny musiał wykonać bardzo dużo pracy na rzecz partnerstwa, za co organizacja nie otrzymywała żadnych pieniędzy. Te dodatkowe fundusze są więc bardzo świeżym osiągnięciem.

**Jak wiele osób z państwa strony było zaangażowanych w negocjacje z rządem i pozostałymi partnerami społecznymi?**



– W partnerstwie uczestniczy 15 organizacji pozarządowych. The Wheel reprezentują dwie osoby, w tym ja. Ale w samych negocjacjach każda organizacja jest reprezentowana przez jedną osobę. W sesjach formalnych każda organizacja miała jeden głos.

**Czy sektor pozarządowy w partnerstwie uczestniczył w ogólnych negocjacjach dotyczących gospodarki, czy jedynie w określonych podgrupach i wybranych obszarach tematycznych?**

– Nasze uczestnictwo ma wiele form. Na początku uczestniczymy w czymś w rodzaju spotkania plenarnego. Są tam wszyscy: reprezentanci sektora pozarządowego, przedstawiciele rolników, związków zawodowych, pracodawców i rządu. Na tym forum dyskutuje się o podstawowych sprawach gospodarczych, a także o istotnych kwestiach społecznych. Najważniejsze zagadnienia zostają wprowadzone jako punkty do programu całych negocjacji. Później następują spotkania dwustronne, w tym spotkanie naszego sektora z rządem, a także pracodawców z rządem, związków zawodowych z rządem i rolników z rządem. Zawsze w centrum jest rząd. Każda grupa będzie z nim rozmawiać i próbować wyłożyć sprawy, które chciałaby załatwić w nowej umowie. Następnie rząd te sprawy podda ocenie i przystąpi do sporządzania dokumentu scalającego je wszystkie razem.

Każda grupa uzyskuje zwykle część tego, co postulowała, nie wszystko. Następnie grupy zbierają się ponownie i prowadzą dyskusję na temat dokumentu zaproponowanego przez rząd. Jest to w istocie proces polityczny. Rząd próbuje zgodzić się na tyle, by zadowolili w sensowny sposób każdą ze stron. Ale jednocześnie rząd wyraźnie sygnalizuje ograniczenia i każda ze stron musi pracować na tak określonym obszarze, czyli liczyć się z ograniczeniami. To jest ta chwila, gdy do gry wchodzi Narodowa Rada Ekonomiczno-Społeczna (NESC). Zadaniem Rady, kierowanej przez dr. Rory O'Donnella, jest, aby przed negocjacjami strony wypracowały i podzielały zbliżony pogląd na aktualny kontekst społecz-

no-ekonomiczny, w którym będą się toczyć rozmowy. Partnerzy społeczni w NESC ustalają zatem, w jakiej sytuacji znajduje się Irlandia. Podkreślają zazwyczaj, że jesteśmy częścią zglobalizowanej gospodarki, co oznacza choćby to, że nie mamy kontroli nad polityką monetarną, ponieważ – jak wiadomo – robi to Europejski Bank Centralny. Rozważane są scenariusze negatywne, np., co zrobić w sytuacji, gdy amerykańska gospodarka się załame, a w Irlandii mamy wiele amerykańskich inwestycji. Ostatecznie partnerzy społeczni skupieni w NESC wypracowują porozumienie i formułują wspólną strategię. Rada ją publikuje i stanowi bazę czy punkt wyjścia do negocjacji dotyczących szczegółowych spraw, które miałyby być zawarte w umowie narodowej.

Z taką podstawą i wynikającą z niej wspólną wizją strony zasiadają do stołu obrad i mówią, co zamierzą zrobić przy tak opisanych warunkach w sprawie bezrobocia, w sprawie świadczenia usług osobom niepełnosprawnym, wykluczonym społecznie itp. Zgadzam się z poglądem, że negocjacje nie byłyby praktycznie możliwe, gdyby nie istniały wspólne zrozumienie sytuacji, w której się znajdujemy, i wspólne cele, do których dążymy. Te dwa elementy są równie ważne. Wizja i strategia przygotowane przez NESC określają to, co wspólne w rozumieniu politycznych i ekonomicznych realiów Irlandii.

System partnerstwa może wydawać się skomplikowany, ale ma swoją strukturę. Rola każdej instytucji jest jasno określona, a rząd wszystko kontroluje, a także odpowiada za raportowanie wyników negocjacji do obu izb parlamentu.

**Jaki stosunek do negocjacji porozumień społecznych ma klasa polityczna?**

Przebieg społecznego partnerstwa jest już obecnie w Irlandii na tyle finezyjny, że wzbudza niezadowolenie wśród parlamentarzystów. Nawet szeregowym parlamentarzystom nie podoba się to, że partnerstwo jest tak silne. Zostali wybrani przez społeczeństwo, wyłonili rząd, a potem rząd ich ignoruje i zaczyna rozmowy z bardzo silnymi grupami partnerów społecznych. Parlamentarzyści w Irlandii są prawie całkowicie pomijani w procesie tworzenia polityki. Równie dobrze mogliby nie istnieć. Członkowie opozycji parlamentarnej prawie nie mają wpływu na tworzenie programów publicznych.

**Czy jest to właściwe?**

– Jest to dyskusyjne. Niebezpieczeństwo przy takim podejściu jest takie, że kiedyś może taka sytuacja doprowadzić do odrzucenia partnerstwa. Rola członków

*Sam prosty fakt, że istnieje proces partnerstwa społecznego, tworzy swoistą dynamikę. Dzięki temu rząd uznaje, że są uprawnieni interesariusze, których należy wysłuchać.*

parlamentu, którzy nie są członkami rządu, a nawet szeregowych członków rządu, jest bardzo ograniczona. Zwiększona natomiast zostaje siła rządu, który – w sposób niebezpośredni – zwiększa kontrolę nad społeczeństwem.

**Czytałem w materiałach organizacji, że bardzo doceniacie ideę rozwojowego państwa opiekuńczego. Wydaje się to być specyficzną irlandzką ideą i odejściem od tradycyjnej europejskiej dyskusji na temat państwa opiekuńczego. Co jest nowego w koncepcji państwa rozwijającego opiekuńczość? Czy ma ona związek z tym, co pan powiedział, że wspieracie podejście polegające na łączeniu aspektów ekonomicznych i społecznych?**

Sądzę, że idea rozwojowego państwa opiekuńczego jest produktem kompromisu pomiędzy tą częścią naszego społeczeństwa, która pragnie rozwoju u nas skandynawskiego modelu pomocy społecznej w prosty sposób prowadzącego do wysokich podatków, a tymi, którzy chcą państwa neoliberalnego.

Niektórzy partnerzy społeczni popierają model skandynawski, ale inni, mniej liczni, popierają niższe podatki niż mamy obecnie w Irlandii i ograniczenie świadczeń socjalnych. Nie ma jednak wielu argumentujących w ten sposób. Aby te dyskusje dobrze zrozumieć, trzeba wyjaśnić ewolucję w naszym kraju. Otóż od ustanowienia państwa nigdy nie mieliśmy wysoko rozwiniętego państwowego systemu opieki społecznej, tak jak rozwinęły go kraje skandynawskie. Kościół świadczył bardzo wiele usług socjalnych, np. w zakresie edukacji, ochrony zdrowia itp., ale mimo to mieliśmy bardzo wysokie podatki aż do początków lat 90., a podatek dochodowy dla najwyższej zarabiającej sięgał 68 proc. aż do późnych lat 80.

**Ale jednocześnie firmy płaciły bardzo niskie podatki.**

Firmy płacą bardzo niskie podatki teraz, ale nie zawsze tak było. Podatki dla nich także były wyższe. W ciągu ostatnich 15 lat nastąpiła w Irlandii radykalna zmiana w tej dziedzinie.

Rozwojowe państwo opiekuńcze jest zatem modelem hybrydowym. Wywodzi się z przekonania, że Irlandczycy chcieliby mieć wysoki poziom ochrony socjalnej, zbliżony do krajów skandynawskich, ale nie są przygotowani na to, aby płacić tak wysokie podatki, jakie są niezbędne do wprowadzenia takiego modelu. Gdy zapyta się zwykłych Irlandczyków, czy chcieliby powrotu wysokiego opodatkowania sprzed okresu

irlandzkiego boomu gospodarczego, to zazwyczaj odpowiedzą, że nie. Również z politycznego punktu widzenia, zupełnie nie do przyjęcia jest, aby opozycyjne partie polityczne zaproponowały debatę na temat podniesienia podatków. Żadna partia z głównego nurtu, która chciałaby być w rządzie, nie podejmie tego tematu. Ponadto Irlandczycy nie bardzo wierzą, iż wyższe podatki sprawią, że usługi socjalne będą na odpowiednio wysokim poziomie. Mieliśmy bowiem w swojej historii etap, gdy podatki były na wysokim poziomie a usługi pozostawały na marnym.

Nie można więc wprowadzić modelu nordyckiego. Dlatego proponowane jest rozwiązanie alternatywne, które zasadniczo oznacza, że państwo spróbuje wprowadzić coś, co można nazwać uniwersalnym rozwiązaniem dostosowanym do indywidualnego przypadku. Skoro gospodarka staje się coraz bogatsza, zwiększające się zasoby zostaną przeznaczone na ulepszone uniwersalne usługi socjalne, dostępne dla każdego, świadczone przez państwo lub partnerów prywatnych. Tam, gdzie to potrzebne, będą też brane pod uwagę usługi odpłatne.

Koncepcja jest taka, że usługi stają się dostępne dla każdego, ale niektórzy ludzie będą musieli za nie zapłacić, jeśli przekroczą kwotę, którą by płacili, gdyby byli bezrobotni lub na zasiłku. To, co się dzieje, można nazwać „więcej tego samego”. Państwo mówi, że zapewni odpowiedni zakres usług i korzyści w sferze zdrowia, edukacji czy opieki socjalnej dla każdego, ale nie zagwarantuje, że każdy będzie mógł skorzystać z tego za darmo, tak jak to się dzieje w krajach nordyckich. Państwo zapewni dostępność usług, ale osoby, które stać na zapłacenie za usługi lub ich część, będą musiały płacić. Z tego punktu widzenia nasz system wydaje się być bliższy modelowi północnoamerykańskiemu czy angielskiemu niż nordyckiemu.

**The Wheel akcentuje mocno sprawę integracji społecznej. Czy dbanie o te kwestie jest główną misją organizacji?**

– Tak. Powiem o dwóch sprawach, które mogą być w tym kontekście interesujące. Jak wiadomo, irlandzka gospodarka była w ciężkim położeniu w późnych latach 80. i otrzymała wtedy pokaźne wsparcie ze strony funduszy europejskich. Koncepcją rządu było stworzenie infrastruktury umożliwiającej rozwój społeczności lokalnej. Zakładano także sfinansowanie organizacji angażujących się zwłaszcza w poprawę poziomu edukacji w społecznościach lokalnych, w świadczenie usług osobom bezrobotnym, osobom migrują-

cym i będącym na zasiłkach, przez co wyłączonym ze społeczeństwa.

W efekcie wprowadzenia tej strategii wiele znaczących organizacji rozwinęło działalność. W każdym z hrabstw Irlandii, a jest ich 26, istniały dwie lub trzy organizacje założone po to, by przekazywać fundusze unijne na lokalny poziom i prowadzić projekty, w ramach których oferowane były usługi dla bezrobotnych, dla osób, które wcześniej porzuciły edukację, nie ukończyły szkół itd. Unia Europejska finansowała te projekty, gdyż zwalczały one społeczne wykluczenie, przede wszystkim osób od dawna niepracujących, których w tym czasie było bardzo wiele. Pieniądze nie trafiały do indywidualnych osób, ale służyły finansowaniu projektów dla nich. Na przykład lokalna organizacja w mieście organizowała klub dla osób bez pracy. Osoba bezrobotna mogła więc przyjść i dowiedzieć się, jak napisać cv, jak szukać pracy, jak przygotować się do rozmowy kwalifikacyjnej. Jeśli potrzebne było szkolenie z dziedziny komputerowej, także mogła taką pomoc uzyskać. Generalnie tego typu organizacje pomagały ludziom szukać pracy i szkoliły ich, aby byli w stanie tę pracę otrzymać, gdy pojawi się oferta. W przypadku osób, które wcześniej porzuciły szkołę, istniały projekty przeciwdziałające temu, aby trafiały one od razu na zasiłek.

### **Czy ta koncepcja skorzystania z funduszy unijnych i wiążący się z nią system pomocy społecznej okazał się skuteczny?**

– Tak, to było bezsprzecznie skuteczne. Długoterminową konsekwencją tych działań dla sektora pozarządowego było jego uniezależnienie się. Organizacje bezpośrednio zwracały się do rządu po fundusze na programy, które były realizowane lokalnie. Wszystkie organizacje prowadziły podobne programy w różnych częściach kraju. Dotyczyły one integracji społecznej, rozwijania lokalnej społeczności, tworzenia centrów pomocy rodzinie. Prowadzono również program zatrudnienia w społeczności lokalnej. Tak więc było pięć-sześć programów rządowych, które realizowano od końca lat 80. do początku lat 90. Wszystkie razem doprowadziły do stworzenia bardzo silnej infrastruktury organizacji „trzeciego” sektora na poziomie podstawowym, które bardzo intensywnie pracowały nad integracją społeczną. Rozumowano, że to, co jest dobre dla organizacji pozarządowych, będzie po dłuższym czasie dobre dla umocnienia poziomu integracji społecznej. The Wheel nie jest tak ściśle skoncentrowany na samej integracji społecznej w sensie, w jakim jest to realizowane w innej

organizacji – Platformie Społecznej. To kolejna organizacja pozarządowa, której działalność jest ściśle związana z integracją społeczną. Trzeba jednak powiedzieć, że niemal wszystkie organizacje naszego sektora tak o sobie mówią. Ich fundamentalnym celem działania jest to, aby ludzie społecznie wykluczeni mogli powrócić do głównego nurtu życia społeczeństwa irlandzkiego.

<sup>1</sup> W Irlandii na oznaczenie sektora pozarządowego stosuje się angielskie sformułowanie *community and voluntary sector*.



Korea Południowa w procesie przebudowy stosunków przemysłowych przeszła od systemu sterowanego przez rząd w kierunku respektowania wolności związkowych oraz sprostania standardom międzynarodowym – pisze Ewa Rybicka

## Koreańska droga od konfrontacji do kooperacji

*Korea Południowa to przykład państwa, które wychodząc z systemu totalitarnego, poszukuje własnego sposobu reformowania stosunków przemysłowych – z zachowaniem tradycji kulturowych z jednej strony, z drugiej zaś z zamiarem sprostania standardom międzynarodowym oraz wyzwaniom gospodarczym, wynikającym z konkurencji światowej.*

**K**oreańskie stosunki przemysłowe wydają się zdominowane przez kulturowo zakorzeniony w Azji model gospodarki, w którym wiodącą siłą są potężne korporacje wielobranżowe (*chaebole*). Są one zazwyczaj kontrolowane przez jedną lub kilka rodzin. Korporacje cechuje również system skomplikowanych zależności od rządzących, które na Zachodzie postrzegane są jako wysoce niejasne. Największe po 1945 r. *chaebole* (Samsung, Lucky Goldstar, Hyundai, Daewoo) uznawane były w przeszłości za autorytarne, co przejawiało się m.in. w podporządkowaniu i kontrolowaniu związków zawodowych, które mogły działać wyłącznie na poziomie zakładowym. Powojenny represyjny system polityczny wspomagał funkcjonowanie *chaeboli*, poprzez ustawowe ograniczanie prawa do sporów zbiorowych, a nierzadko także w drodze bezpośrednich akcji policyjnych.

Na początku lat 80. XX wieku zmianie uległa strategia rozwoju gospodarczego kraju, który zaczął otwierać się na konkurencję międzynarodową. Liberalizacji gospodarki nie towarzyszył jednak dostateczny nacisk na nową jakość stosunków pracy. Jakkolwiek rząd wojskowy przeprowadził reformy w zakresie ochrony pracy oraz upowszechniania programów szkoleń zawodowych i ustawicznych, to dążąc do stworzenia silnej pozycji koreańskich

*chaeboli* na rynku światowym, nadal narzucał zasady kształtowania wynagrodzeń. W tym czasie zaktywizowała się pierwsza w Korei Południowej organizacja związkowa o zasięgu krajowym – Federacja Koreańskich Związków Zawodowych (FKZZ). Przynależność organizacji zakładowych do FKZZ była obowiązkowa, co zapewniało rządowi kontrolę nad ruchem związkowym.

Rok 1987 przyniósł gwałtowny wzrost niepokoїв społecznych, szczególnie w sektorze lekkim. Do żądań płacowych zatrudnionych w nim kobiet przyłączyli się pracownicy pozostałych branż. Związki zawodowe wykorzystywały swoją ekonomiczną siłę w negocjacjach płacowych. W ten sposób powstawał nowy, niezależny ruch związkowy. Strajki uzyskały szerokie poparcie społeczne w całym kraju. Po raz pierwszy po II wojnie światowej dzień 1 maja 1989 r. obchodzony był jako Święto Pracy. Wieloletnie zmagania społeczne doprowadziły do wzrostu uzwiązkowienia, poszerzenia zakresu rokowań zbiorowych oraz przełamania hegemonii FKZZ – powstała Koreańska Konfederacja Związków Zawodowych (KKZZ). *Chaebole* jednak podejmowały zróżnicowane strategie walki ze związkami zawodowymi – od działań powstrzymujących do nowoczesnych praktyk z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi.

Pod koniec lat 80. nastąpił okres otwierania się na przekształcenia polityczne i gospodarcze. Lata 1987–1997 (do azjatyckiego kryzysu gospodarczego) uznać należy za okres eksperymentów i różnicowania praktyk oraz regulacji w zakresie stosunków przemysłowych. W lutym 1997 r. nowym prezydentem został Kim De Dzung z Milenijnej Partii Demokratycznej, wieloletni opozycjonista i zwolennik przemian demokratycznych (późniejszy laureat pokojowej Nagrody Nobla). Zapowiedział on modernizację stosunków przemysłowych w kierunku sprostania standardom międzynarodowym (MOP, OECD). Po raz pierwszy w procesie podejmowania ważnych dla kraju decyzji udział wzięła nowo powołana Komisja Trójstronna

(2 przedstawicieli związków, 2 przedstawicieli pracodawców, minister finansów, przedstawiciele 4 partii politycznych). Współpraca w ramach Komisji pozwoliła na:

- uchylenie zakazu tworzenia organizacji związkowych na poziomie ponadzakładowym i legalizację KKZZ (1999 r.);
- uznanie prawa nauczycieli do zrzeszania się oraz rokowań zbiorowych, w tym zawierania układów zbiorowych (1999 r.);
- wyrażenie zgody na tworzenie organizacji zrzeszających pracowników instytucji publicznych oraz ustanowienie podstaw gwarancji ich praw pracowniczych (1999 r.);
- ograniczenie zakresu podmiotowego, tzw. podstawowych służb publicznych (2001 r.), wyłączenie pracowników autobusowej komunikacji międzymiastowej oraz pracowników bankowych spod arbitrażu obowiązkowego;
- wejście w życie ustawy o tworzeniu i działaniu związków zawodowych pracowników instytucji publicznych (uznanie prawa do zrzeszania się oraz rokowań zbiorowych, w tym zawierania układów zbiorowych – 2004 r.).

W maju 2003 r. rząd koreański ustanowił komitet naukowy, którego podstawowym zadaniem było opracowanie projektu reform systemu stosunków przemysłowych (tzw. Mapa Drogowa Reform Systemu Stosunków Przemysłowych). Komitet przedstawił raport w grudniu tego samego roku ministrowi pracy, a następnie przekazał do koreańskiej Komisji Trójstronnej. Tam, po długich negocjacjach nie pozbawionych dramatycznych zwrotów, 11 września 2006 r. zawarto Wielkie Trójstronne Porozumienie o doskonaleniu systemu stosunków przemysłowych. Na podstawie tego porozumienia przygotowano projekty ustaw, które zostały przekazane do Parlamentu. Najważniejsze propozycje zmian prawa dotyczą:

- uchylenia obowiązku uzyskania zgody władz na udział strony trzeciej w rokowaniach (mediacja, arbitraż);
- ustanowienia systemu wymogów minimalnych dla służb publicznych na wypadek sporu zbiorowego – w miejsce arbitrażu obowiązkowego dla tych służb; zezwolenie na zatrudnienie na zastępstwo na czas strajku;
- zawieszenia do 2009 r. wprowadzenia pluralizmu związkowego na poziomie zakładowym oraz obowiązku wypłacania przez pracodawcę wynagrodzeń dla pełnoetatowych działaczy związkowych;
- zasad uelastyczniania stosunku pracy;
- zmian zasad funkcjonowania rad pracowników.

Droga, na jaką weszła Korea Południowa w przebudowie stosunków przemysłowych – od systemu sterowanego przez rząd w kierunku respektowania wolności związkowych oraz sprostania standardom międzynarodowym – wydaje się potwierdzać ogólną zasadę, że warunkiem postępu kraju jest uzyskanie zaangażowania wszystkich uczestników życia gospodarczego, a także polityczna determinacja władz i głównych sił politycznych. Liczy się również dialog i wzajemne zaufanie partnerów społecznych podejmujących aktywne działania w obszarach swojej odpowiedzialności. Nie bez znaczenia pozostaje także adaptacja do warunków krajowych standardów międzynarodowych (MOP, OECD).

Poniżej zamieszczam teksty Deklaracji i Wielkiego Trójstronnego Porozumienia w sprawie doskonalenia systemu stosunków przemysłowych.

#### **Deklaracja w sprawie Wielkiego Trójstronnego Porozumienia o doskonaleniu systemu stosunków przemysłowych**

1. Stosunki przemysłowe w Korei, z uwagi na ich konfrontacyjny charakter, były nie tylko źródłem poważnych konfliktów społecznych, ale także stanowiły przeszkodę dla zrównoważonego rozwoju gospodarczego i integracji społecznej.

2. W celu zmiany powyższego oraz świadomości znaczenia doskonalenia stosunków przemysłowych dla osiągnięcia zrównoważonego wzrostu, my – przedstawiciele trzech stron – przez cztery miesiące prowadziliśmy dyskusję, zakończoną osiągnięciem porozumienia w sprawie Mapy Drogowej Reform Stosunków Przemysłowych.

3. Wielkie Trójstronne Porozumienie respektuje ducha autonomii porozumienia pomiędzy pracownikami a pracodawcami, opartego na dialogu społecznym i kompromisie, i odzwierciedla powszechnie uznawane międzynarodowe standardy pracy i stan stosunków przemysłowych w Korei.

4. Celem Wielkiego Trójstronnego Porozumienia jest zapobieganie wszelkim niepokojom społecznym, które mogłyby wynikać z urzeczywistniania przyjętych ustaleń oraz uzyskanie stabilnych stosunków przemysłowych, mając na względzie trudną sytuację gospodarczą.

5. My, przedstawiciele trzech stron, postanowiliśmy wprowadzić okres przejściowy przed wdrożeniem naszych ustaleń w szczególnie wrażliwych kwestiach, takich jak pluralizm związkowy na poziomie zakładu i niewypłacanie przez pracodawców wynagrodzenia dla pełnoetatowych działaczy związkowych. W okresie przejściowym zrobimy co z naszej strony będzie możliwe, by minimalizować niekorzystne skutki ich wprowadzania

w życie gospodarcze i społeczne, jak również w stosunki przemysłowe poprzez stopniowe opracowywanie właściwych standardów i metod w okresie przejściowym.

6. Wielkie Trójstronne Porozumienie umożliwi poprawę stosunków przemysłowych w systemie koreańskim w celu wypełnienia norm międzynarodowych. Nastąpi to, m.in. poprzez odejście od systemu obowiązkowego arbitrażu oraz zezwolenie na zastępstwo pracowników na okres strajku. Ponadto pozwoli na wzmocnienie elastyczności rynku pracy i ochronę pracowników będących w niekorzystnej sytuacji poprzez uchylenie przepisów karnych w sprawach nieuzasadnionych zwolnień, stworzenie podstaw prawnych do przywracania pracowników poprzednio zwolnionych do pracy, wprowadzenie wymogu formy pisemnej dla umów o pracę i wypowiedzenia. Porozumienie jest zatem punktem zwrotnym w regulowaniu stosunków przemysłowych.

7. Zgodziliśmy się podjąć wspólny wysiłek dla szybkiego przyjęcia ustawy o pracownikach nieregularnych, która jest rozpatrywana przez Zgromadzenie Narodowe, i wszechstronnie współpracować dla zapewnienia szybkiego uchwalenia przez Narodowe Zgromadzenie znowelizowanej ustawy o Komitecie Stosunków Pracy oraz ustawy o Trójstronnej Komisji.

8. Kierując się duchem Wielkiego Trójstronnego Porozumienia o doskonaleniu systemu stosunków przemysłowych, pracodawcy będą dążyć do kreowania godnej pracy i promowania rozwoju zdolności bycia pracownikiem przez całe życie. Pracownicy, ze swej strony, będą wspomagać takie starania poprzez upowszechnianie kultury współpracy przemysłowej.

9. My, przedstawiciele trzech stron, potwierdzamy, że Wielkie Trójstronne Porozumienie zostało osiągnięte w trudnych okolicznościach gospodarczych i rozumiemy, że stabilne stosunki przemysłowe są nagląco potrzebne. Jesteśmy przekonani o potrzebie dalszego wzmacniania stosunków przemysłowych poprzez upowszechnianie ducha Wielkiego Trójstronnego Porozumienia pomiędzy wszystkie sektory przemysłu.

### **Wielkie Trójstronne Porozumienie w sprawie doskonalenia systemu stosunków przemysłowych**

*1. Ustawa o związkach zawodowych i stosunkach pracy będzie zmieniona w celu rozszerzenia podstawowych praw pracowniczych i zreformowania nieuzasadnionych praktyk.*

A. Wprowadzenie przepisów dotyczących pluralizmu związkowego i wypłat wynagrodzeń dla pełnoetatowych

działaczy związkowych będzie zawieszona na okres trzech lat do 31 grudnia 2009 r.

B. Trzy strony będą intensywnie pracować w ramach Trójstronnej Komisji nad zbliżeniem stanowisk w dwóch kontrowersyjnych kwestiach minimalizowania możliwych nieporozumień w sytuacji zakazu pluralizmu związkowego na poziomie zakładowym oraz osiągnięcia finansowej niezależności związków zawodowych, tak by były w stanie wypłacać wynagrodzenia swoim pełnoetatowym działaczom w ciężar własnych kosztów.

C. System arbitrażu obowiązkowego będzie zniesiony, podczas gdy służby krwiodawstwa, wodociągowo-kanalizacyjne, ciepłownicze oraz lotnictwo będą włączone do kategorii podstawowych służb publicznych. Zapewnienie minimum służb będzie obowiązkowe i zakazane będzie zastępstwo strajkujących pracowników w podstawowych służbach publicznych (wejdzie w życie – 1 stycznia 2008 r.).

D. Obowiązek uzyskania zgody władz na udział strony trzeciej (w rokowaniach) będzie zastąpiony przez standardy międzynarodowe.

E. Przepisy o rozpowszechnianiu, dostępie i ochronie informacji o wynikach głosowania w sprawie strajku będą wprowadzone do ustaw o związkach zawodowych – z zapewnieniem prawidłowości i przejrzystości głosowania.

F. W przypadku gdy pracownik – członek związku zawodowego wycofa się ze swej organizacji z zamiarem utworzenia lub przystąpienia do innego związku zawodowego, pracownik ten nie będzie zwolniony lub nie będzie ponosił innych niekorzystnych konsekwencji (wejdzie w życie od 1 stycznia 2010 r.).

G. Zostaną uchylone przepisy karne w stosunku do osób, które naruszyły zarządzenia dotyczące zachowania porządku publicznego, wydane w celu wstrzymania akcji zbiorowych.

*2. Ustawa o standardach pracy będzie zmieniona w taki sposób, by osiągnąć równowagę pomiędzy ochroną pracowników o słabszej pozycji na rynku pracy a elastycznością rynku pracy.*

A. Jeżeli Komitet Stosunków Pracy rozstrzygnie na korzyść pracownika, który złożył skargę na nieuzasadnione zwolnienie z pracy, pracownik ten będzie uprawniony do odszkodowania finansowego w zamian za przywrócenie do pracy, jeśli on/ona złoży taki wniosek.

B. Przepisy karne dotyczące nieuzasadnionych zwolnień zostaną uchylone. W celu zapewnienia przestrzegania prawa Komitet Stosunków Pracy będzie uprawniony do zastosowania wobec pracodawców środków porząd-



kowych i wymierzenia grzywny. Jeżeli środki te nie będą wystarczające, możliwe będzie wymierzenie sankcji karnej.

C. W przypadku zwolnienia pracowników z mniej ważnych przyczyn, długość okresu wypowiedzenia, obecnie 60 dni, będzie określana w zależności od wielkości zakładu w granicach 30–60 dni.

D. Jeżeli od zwolnienia pracownika upłynie okres krótszy niż 3 lata, a w zakładzie będzie wolne miejsce pracy tego samego rodzaju, które on/ona zajmowali, pracownik ten powinien być ponownie zatrudniony na to stanowisko, jeśli on/ona złoży taki wniosek.

E. Uzasadnienie zwolnienia i jego data muszą być podane na piśmie. Bez pisemnego wypowiedzenia zwolnienie będzie uznane za nieważne.

F. Poszerzony zostanie zakres warunków pracy, określany w formie pisemnej.

*3. Ustawa o promocji zaangażowania i współdziałania pracowników będzie zmieniona w celu wzmocnienia roli rad pracowników.*

A. Czas poświęcony przez członka rady pracowników na udział w posiedzeniach rady będzie zaliczany do czasu pracy. Jednakże nie będzie zaliczana do czasu pracy obecność w posiedzeniach rady i innych działaniach związanych z jej funkcjonowaniem.

B. Posiedzenia rady pracowników będą organizowane regularnie co trzy miesiące. Jednakże, w zakładach, w których nie ma związków zawodowych, posiedzenia rady będą organizowane co najmniej raz na 6 miesięcy.

C. Przedstawiciel pracowników, który jest członkiem rady pracowników, może przedłożyć pracodawcy wniosek o dostarczenie odpowiednich informacji na temat ważnych spraw zgłoszonych do konsultacji przed posiedzeniem rady (z wyłączeniem spraw poufnych).

D. W katalogu spraw podlegających konsultacji z Radą Pracowniczą, wykreślony będzie zapis „zapobieganie sporom zbiorowym”, a wprowadzony zostanie zapis „instalacja sprzętu do monitorowania pracowników w miejscu pracy” (11 września 2006 r.).

*Sang-soo Lee, Minister Pracy, Yong-deuk Lee, Przewodniczący Koreańskiej Federacji Związków Zawodowych, Soo-young Lee, Przewodniczący Koreańskiej Federacji Pracodawców, Kyung-shik Sohn, Przewodniczący Koreańskiej Izby Handlowo-Przemysłowej, Seong-jun Cho, Przewodniczący Trójstronnej Komisji.*

Przełożyła z jęz. angielskiego E. Rybicka

W latach 2002–2006 w ministerstwach i innych urzędach ogółem odbyło się ponad 3 tysiące posiedzeń różnych ciał dialogu. W 2002 roku odnotowano ponad 400 spotkań, w 2003 i 2004 roku – ponad 600, a w roku 2005 i 2006 – ponad 500 – pisze Nina Krasuska

## Instytucje dialogu społecznego przy urzędach państwowych w 2006 roku

*Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego MPiPS po raz piąty przeprowadził całościową analizę instytucji dialogu, które funkcjonują przy ministerstwach, innych urzędach centralnych oraz państwowych jednostkach organizacyjnych. Dane zebrane z tych urzędów – usystematyzowane w Informatorze<sup>1</sup> – pokazują, że istnieje wiele ciał dialogu.*

**D**ialog prowadzony jest tam w formule dwustronnej, trójstronnej, czterostronnej oraz wielostronnej. Dialog dwustronny odbywa się pomiędzy organizacjami związków zawodowych i pracodawców. Jeżeli odbywa się bez udziału przedstawicieli strony rządowej, określany jest wtedy mianem dialogu autonomicznego. Dialog trójstronny oznacza zwykle kontakty zachodzące na szczeblu centralnym między organami państwa a partnerami społecznymi. Dialog trójstronny jest pojęciem umownym, niekiedy konsultacje trójstronne mają charakter wielostronny i obejmują także przedstawicieli innych grup interesów. Jego głównym celem jest budowa porozumienia społecznego w ważnych sprawach społeczno-gospodarczych. Z kolei dialog wielostronny ma miejsce wówczas, gdy oprócz trzech stron: rządowej, związkowej i pracodawców dopraszane są do udziału organizacje o charakterze korporacyjnym. Tymczasem dialog społeczny, prowadzony na szczeblu regionalnym, wyróżnia się tym, że głównym partnerem oprócz wyżej wymienionych trzech stron jest samorząd terytorialny.

Fora dialogu organizowane w poszczególnych urzędach przyjmowały postać rad, komisji i zespołów powoływanych w drodze aktów prawnych lub przyjętych porozumień. Miały one najczęściej charakter opiniotwórczo-doradczy. Udział w pracach takich instytucji ograniczony jest najczęściej do reprezentatywnych organizacji związkowych i pracodawców. Instytucje te mogą mieć charakter stały, jak i być powoływane do rozwiązywania konkretnych problemów znajdujących się w polu zainteresowań wyżej wymienionych podmiotów dialogu. Coraz częściej, oprócz tradycyjnie rozumianych stron dialogu, do prac w instytucjach dialogu dołącza strona obywatelska, będąca reprezentacją organizacji pozarządowych. Mamy wtedy do czynienia z dialogiem wielostronnym.

Fora dialogu społecznego skoncentrowane są przede wszystkim: w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. Przy tym resorcie działa najważniejsza instytucja ogólnokrajowa, tego tradycyjnie pojmowanego rodzaju dialogu, jaką jest Trójstronna Komisja do spraw Społeczno-Gospodarczych oraz jej zespoły problemowe. Tu także umiejscowiona jest większość trójstronnych zespołów branżowych.

W urzędach centralnych w 2006 roku, podobne jak w poprzednich latach, zarejestrowano najwięcej zespołów i rad doradczych będących wyrazem prowadzenia dialogu obywatelskiego, czyli dialogu władzy państwowej z prawnie określonymi formami zorganizowanego społeczeństwa (organizacje pozarządowe, społeczne, stowarzyszenia, fundacje). Funkcjonowały także instytucje dialogu korporacyjnego, do którego są dopraszane organizacje o charakterze korporacyjnym (izby zawodowe i gospodarcze).

Przykładami instytucji dialogu obywatelskiego są: Rada Działalności Pożytku Publicznego – funkcjonująca przy

MPiPS jako organ opiniodawczo-doradczy i pomocniczy dla ministra czy Rada ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi – przy Ministerstwie Spraw Zagranicznych jako organ pomocniczy ministra w sprawach związanych z dyplomacją społeczną (rozumianą jako aktywność organizacji pozarządowych i innych inicjatyw obywatelskich w stosunkach międzynarodowych). Rada Działalności Pożytku Publicznego między innymi rekomenduje przedstawicieli organizacji pozarządowych do Komitetów Monitorujących i Sterujących programy operacyjne funduszy unijnych. Formalną podstawą funkcjonowania instytucji dialogu obywatelskiego jest uchwalona z inicjatywy rządu Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Obecnie działa w naszym kraju co najmniej 30 tys. organizacji pozarządowych.

W niektórych urzędach państwowych funkcjonują instytucje dialogu wielostronnego (nazwa ze względu na wielość uczestniczących w nim podmiotów). W ich składzie, oprócz trzech stron: związkowej, pracodawców, rządowej znajdują się przedstawiciele organizacji o charakterze korporacyjnym takich, jak izby zawodowe i gospodarcze. W obszarze tego rodzaju dialogu działa np. Rada Społeczno-Zawodowa przy Ministrze Zdrowia. Obok przedstawicieli reprezentatywnych związków zawodowych i organizacji pracodawców działających w ochronie zdrowia znajdują się w niej reprezentanci organizacji jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządów wszystkich zawodów medycznych.

Warto zaznaczyć, że instytucjami dialogu społecznego nie są organy kontrolno-nadzorcze działające w państwowych jednostkach organizacyjnych, które posiadają osobowość prawną. Jest tak pomimo że w ich skład wchodzi partnerzy społeczni. Są one statutowymi, pełnoprawnymi organami tych jednostek organizacyjnych, a nie organami administracji państwowej.

**Podstawy funkcjonowania.** Instytucje dialogu, umiejscowione przy wspomnianych urzędach, działają na podstawie różnego typu aktów prawnych oraz innych dokumentów. Najważniejsze instytucje dialogu działają na podstawie ustaw oraz rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów, właściwych ministrów. Są tu, między innymi komisje i rady:

- Trójstronna Komisja do spraw Społeczno-Gospodarczych,
- Naczelna Rada Zatrudnienia,
- Rada Pomocy Społecznej,
- Rada Zamówień Publicznych,
- Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Z kolei na podstawie zarządzeń lub decyzji właściwych ministrów, prezesów urzędów działają rady, komisje i zespoły zajmujące się konkretnymi sprawami będącymi we właściwości danego urzędu, na przykład:

- Krajowa Rada Programu Leonardo da Vinci,
- Rada do spraw Promocji Żeglugi Śródlądowej,
- Zespół Konsultacyjno-Doradczy przy Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego,
- Komisja Bezpieczeństwa Pracy w Górnictwie.

Zespoły problemowe Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych działają na podstawie wewnętrznych uchwał. Natomiast trójstronne zespoły branżowe nie posiadają podstaw prawnych. Działają one na podstawie regulaminu opracowanego i przyjętego przez trzy strony w ramach wspólnego uzgodnienia.

**Liczba instytucji dialogu społecznego.** Warto przeanalizować dane liczbowe dotyczące wyżej wymienionych ciał. Pochodzą one z opracowywanej corocznie *Informacji nt. działalności instytucji dialogu społecznego przy ministerstwach i innych urzędach centralnych*. Zawierają one uaktualnione dane o nowo utworzonych instytucjach, jednocześnie pomijają te instytucje, które uległy w danym roku likwidacji. W 2006 roku zinstytucjonalizowany dialog społeczny prowadzono w 37 centralnych i państwowych jednostkach administracji publicznej, a w sumie wyróżnia się w nich 136 instytucji dialogu. W ostatnich latach wyszczególniono następującą liczbę ciał dialogu:

- w 2002 roku – 123
- w 2003 roku – 121
- w 2004 roku – 136
- w 2005 roku – 139
- w 2006 roku – 136.

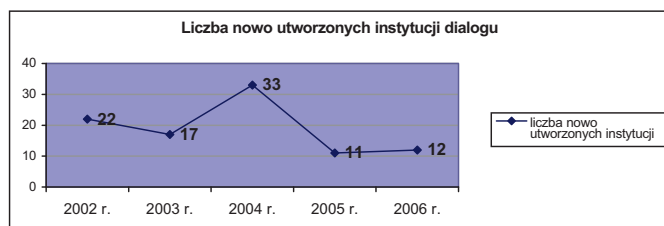
Powyższe zestawienie pozwala zauważyć systematyczny, choć nieduży wzrost ich liczby. Spadek liczby z ostatniego badanego roku 2006, w porównaniu do 2005 wynika z decyzji rządu o likwidacji pewnych ciał, przede wszystkim tych, które praktycznie nie prowadziły

*Najwięcej instytucji dialogu społecznego działa w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej (27), Ministerstwie Rozwoju Regionalnego (22), Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi (16).*



prac lub też, gdy kompetencje danej instytucji przejmowało inne ciało dialogu. W 2006 roku również kończyły swoją działalność niektóre instytucje związane z wykorzystaniem funduszy unijnych dostępnych na lata 2004–2006.

Wykres I.



Najwięcej instytucji dialogu społecznego działa w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej (27), Ministerstwie Rozwoju Regionalnego (22), Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi (16). W 2006 roku utworzono 12 nowych rad i zespołów doradczych z udziałem partnerów. Najaktywniej instytucje dialogu społecznego tworzone w 2002 r. oraz w 2004 r. Znaczny wzrost liczby nowych instytucji dialogu w 2002 roku wiązał się prawdopodobnie z początkiem działania nowego ówczesnie rządu wyłonionego w 2001 roku. Przywiązywał on dużą wagę do rozwoju mechanizmów dialogu społecznego, co zaowocowało wzmocnionymi kontaktami z partnerami społecznymi. Natomiast wzrost w 2004 roku związany był z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Zgodnie z przepisami UE, monitorowanie wdrażania funduszy strukturalnych jest zadaniem obowiązkowym i pozostaje w kompetencji państwa członkowskiego korzystającego z pomocy. Monitoring jest elementem procesu bieżącego zarządzania środkami publicznymi. Wymaga zbierania wiarygodnych danych o tych programach, porównywania ich z zakładanymi wskaźnikami oraz podejmowania decyzji przy udziale partnerów samorządowych, gospodarczych i społecznych. Dlatego powstały komitety monitorujące i sterujące dla wdrażanych programów operacyjnych (na lata 2004–2006).

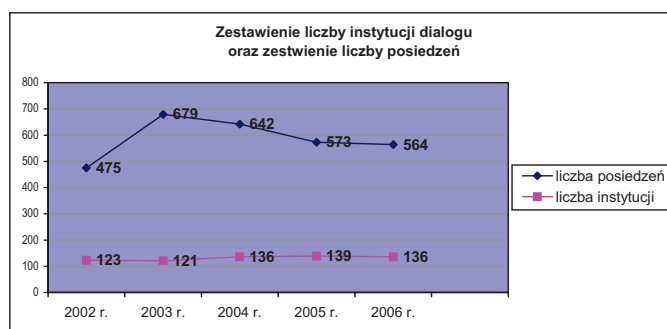
Komitety Monitorujące działają jako niezależne ciała doradczo-opiniotwórcze dla Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym. Udzielają one rekomendacji w zakresie wszelkich dostosowań i zmian w kierunkach i sposobach wdrażania funduszy strukturalnych, zarówno odnoszących się do postępu merytorycznego i finansowego programu, jak i zarządzania środkami strukturalnymi. Z kolei Komitety Sterujące są powoływane w celu opiniowania składanych projektów oraz rekomendowania

Instytucji Zarządzającej listy projektów do ostatecznego zatwierdzenia.

W 2005 roku wspomnianych instytucji dialogu powstało już trzykrotnie mniej (11) niż w roku 2004 (33) i taka tendencja utrzymała się również w 2006 r.

**Liczba posiedzeń instytucji dialogu.** Na przestrzeni ostatnich lat instytucje dialogu obradowały w zróżnicowanych gremiach – na posiedzeniach plenarnych, w mniejszych składach: prezydiów, podzespołów roboczych, stałych grup lub o doraźnym charakterze.

Wykres II.



Według szacunkowych danych, w latach 2002–2006, w ministerstwach i innych urzędach ogółem odbyło się ponad 3 tysiące posiedzeń różnych ciał dialogu. W 2002 roku, tj. od czasu objęcia bardziej szczegółowym monitoringiem ich działalności, odnotowano ponad 400 spotkań, w 2003 i 2004 roku – ponad 600, a w roku 2005 i 2006 – ponad 500.

Najwięcej spotkań odbyło się w 2003 roku. Ich liczba była o ok. 42 proc. wyższa niż w roku 2002. W latach 2005–2006 liczba posiedzeń spadła, ale i tak intensywność prac ciał dialogu była wyższa w stosunku do 2002 r. Przytaczana analiza obarczona musi być jednak pewnym błędem z powodu różnic w liczbie ciał dialogu w poszczególnych latach.

Przykładowo najwięcej w 2006 roku posiedzeń miały: Rada ds. Ubezpieczenia Społecznego Rolników (41), Trójstronna Komisja do spraw Społeczno-Gospodarczych oraz zespoły problemowe TK (41), trójstronne zespoły branżowe (51).

**Dialog regionalny.** Polski system dialogu, oprócz instytucji dialogu społecznego przy ministerstwach i urzędach centralnych, obejmuje również szczebel dialogu regionalnego, który między innymi realizowany jest przez:

- wojewódzkie i powiatowe rady zatrudnienia,

- wojewódzkie komisje dialogu społecznego,
- rady oddziałów wojewódzkich Narodowego Funduszu Zdrowia,
- wojewódzkie oraz powiatowe społeczne rady ds. osób niepełnosprawnych.

Zakres przedmiotowy i kompetencyjny tych gremiów jest bardzo zróżnicowany, od szeroko nakreślonych zadań w zakresie spraw regionalnych do realizacji obowiązków wynikających z bardzo wąskiego umocowania prawnego, dotyczącego np. zapisów jednej ustawy. Część tych instytucji jest zhierarchizowana: podlega strukturom wojewódzkim – wyższego rzędu, podporządkowane są im struktury niższe – powiatowe. W przypadku wojewódzkich komisji dialogu społecznego nie ma szczebli niższych, choć w terenie są dość mocno artykułowane postulaty domagające się tworzenia powiatowych, a nawet gminnych komisji dialogu.

Ogólnie rzecz ujmując, partnerzy społeczni są zdania, że dialog na poziomie regionalnym przyczynia się do lepszej współpracy na rzecz poprawy sytuacji społeczno-ekonomicznej na ich terenie. Partnerzy zachowują zasady dialogu przy rozpatrywaniu najistotniejszych kwestii dla poszczególnych regionów.

**Ocena funkcjonowania.** Opinie nadesłane z urzędów centralnych świadczą, że ich instytucje dialogu w znaczący sposób przyczyniają się do szerokiego i kompleksowego spojrzenia na zagadnienia i problemy stawiane przed poszczególnymi działami administracji. Stwarzają możliwość wypowiedzenia się różnym organizacjom społecznym w ważnych kwestiach dotyczących polityki gospodarczej i społecznej państwa. Służą także wypracowywaniu lepszych rozwiązań. Pozwala to reprezentantom strony rządowej na uzyskanie fachowego wsparcia przy podejmowaniu decyzji na rzecz trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju oraz utrzymania pokoju społecznego. Dialog wielostronny daje gwarancję równoważenia społecznych interesów.

W ocenie urzędów współpraca stron dialogu prowadzona w formule instytucjonalnej pozwoliła na: (1) ustalenie priorytetów prac zespołów, (2) sprawne opiniowanie aktów prawnych (projektów ustaw, rozporządzeń), programów rządowych według kompetencji urzędów, (3) opracowanie projektów i dostosowanie standardów do norm Unii Europejskiej, (4) tworzenie płaszczyzn dialogu i wymiany informacji na temat realizowanych zadań, (5) szerszy udział i zaangażowanie partnerów społecznych w dyskusjach nad problemami społeczno-gospodarczymi kraju, (6) szybkie reagowanie na bieżącą sytuację i możliwość podejmowania działań wyprzedzających powsta-

Mianem dialogu społecznego określa się relacje między partnerami społecznymi, a więc przede wszystkim pomiędzy związkami zawodowymi a organizacjami pracodawców oraz ich stosunki z organami państwowymi, jak rząd i jego agendy, a także władzami komunalnymi, samorządem lokalnym etc. Przedmiotem tak pojętego dialogu społecznego jest wspólne kształtowanie stosunków zawodowych, warunków pracy, płac, świadczeń socjalnych, a także niektórych innych zagadnień polityki gospodarczej i społecznej, będących przedmiotem zainteresowania wszystkich stron. Wspomniane relacje wyrażają się w mechanizmach konsultacji, rokowań (negocjacji), zawierania układów i porozumień, jak również rozwiązywania sporów zbiorowych metodami pokojowymi (mediacja, concyliacja) bądź przez stosowanie legalnych środków wzajemnej presji, jak strajk. Dialog prowadzony pomiędzy stronami zawiera różne formy partycypacji pracowniczej, polegającej na współuczestnictwie załogi w zarządzaniu przedsiębiorstwem.

wanie problemów, (7) omówienie podziału środków wyodrębnionych w planach finansowych danego urzędu, (8) formułowanie opinii dla organów założycielskich.

Generalna ocena – uzyskana z informacji od respondentów – funkcjonowania instytucji dialogu w urzędach jest pozytywna. Zinstytucjonalizowanego dialogu społecznego nie można nazwać fasadowym, gdyż w jego wyniku powstają konkretne zapisy porozumień czy ustaleń. Gorzej wygląda kwestia ich sprawnej i pełnej realizacji przez podmioty, które przyjęły na siebie takie zobowiązania. Ponieważ większość ciał dialogu ma charakter opiniodawczo-doradczy, trudno mówić o spektakularnych sukcesach tego dialogu. Umożliwia on jednak – z jednej strony – szeroką wymianę informacji, poglądów, przeprowadzenie w sposób prawidłowy konsultacji społecznych, swobodne wyrażanie opinii, z drugiej strony (w przypadku dialogu z partnerami społecznymi) – umożliwia rozwiązywanie bądź łagodzenie konfliktów społecznych w sposób możliwie najszybszy i z zachowaniem ustalonych procedur, co byłoby trudne do osiągnięcia w sytuacji braku sformalizowanych struktur.

Nawet formułowane czasami przez partnerów społecznych negatywne opinie na temat działalności gremium dialogu nie zawierają radykalnych postulatów o likwidacji tych instytucji; najczęściej są to wnioski o lepszą współpracę ze stroną rządową, co przyczynić się może do większej skuteczności przy realizacji przyjętych ustaleń.

<sup>1</sup> Informator. Instytucje dialogu społecznego przy urzędach państwowych, Biblioteka Dialogu Społecznego, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2007.

O seminarium na temat wypracowania metod obejmowania ochroną pracowników zatrudnionych na podstawie elastycznych umów o pracę (Konstancin-Jeziorna, 20–21 czerwca 2007 roku) – pisze Andrzej Zybala

## Deliberacje o elastyczności

*Wdrażanie elastycznych form zatrudnienia i inne nowe zjawiska na rynku pracy stają się na szczęście przedmiotem coraz intensywniejszej debaty w Polsce. Liczy się to tym bardziej, że jesteśmy dość zapóźnieni nie tylko w analizowaniu tych zjawisk, ale przede wszystkim w znajdowaniu sposobów, które pozwalałyby na łagodzenie ich najbardziej negatywnych konsekwencji.*

**S**eminarium w Konstancinie-Jeziorna stało się wspaniałą okazją do sformułowania ważnych zagadnień związanych z tematyką elastycznych form zatrudnienia. Sprzyjał temu znakomity skład, w którym znaleźli się profesorowie Jerzy Wratny, Juliusz Gardawski, Mieczysław Kabaj. Ponadto uczestniczyli przedstawiciele związków zawodowych (OPZZ, NSZZ „Solidarność”), a także organizacji pracodawców (PKPP Lewiatan). Seminarium współorganizowało Ministerstwo Gospodarki wraz z partnerstwem realizującym projekt unijny ElaStan. Organizatorem wykonawczym seminarium był Instytut Chrześcijańsko-Demokratyczny im. Ignacego Paderewskiego, który wchodzi w skład partnerstwa.

W Polsce mamy do czynienia ze znacznym rozwojem różnego typu elastycznych form zatrudnienia. Przedsiębiorstwa chętnie z nich korzystają, ponieważ formy te ułatwiają im dostosowanie się do wymogów konkurencji na rynku. Spotykają się jednak z rezerwą, czy wprost krytyką ze strony związków zawodowych. Proces ten zilustrował bogato prof. M. Kabaj z Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych. Przytoczył on dane pokazujące wzrost liczby Polaków zatrudnionych na elastyczne umowy o pracę (na czas określony). W ciągu 14 lat transformacji (1993–2006) liczba pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony zmniejszyła się o ponad 2 mln, a liczba zatrudnionych na czas określony zwiększyła się o 2,8 mln osób (o ponad dziewięciokrotnie w stosunku do 1992 r.)

W latach 1999–2006 miał miejsce największy przyrost zatrudnienia na czas określony. Pod koniec 2006 r. niemal 30 procent pracujących Polaków zatrudnionych było na czas określony (3,2 mln osób). Polska znalazła się wśród 2 krajów (obok Hiszpanii) o najwyższym udziale pracujących na podstawie czasowej umowy o pracę.

Prof. Kabaj zauważył, że o ile w Polsce w latach 1999–2006 udział umów na czas określony zwiększył się z 5,7 proc. do 27,9 proc., to w tym samym okresie w innych krajach Unii Europejskiej wzrósł tylko z 12 proc. do 14 proc. Ale inaczej wygląda sytuacja, gdy weźmiemy pod uwagę udział pracujących w niepełnym wymiarze czasu (kolejna forma elastycznych umów o pracę). W ten sposób zatrudnionych jest 14,1 proc. Polaków, co oznacza, że tym razem jesteśmy w środku zestawienia krajów europejskich.

Podczas seminarium dyskusje dotyczyły wielu aspektów związanych z elastycznymi formami zatrudnieniami. Prof. Jerzy Wratny z Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych przedstawił przegląd najczęściej stosowanych elastycznych umów o pracę. Zaznaczył, że bywają one nadużywane przez pracodawców szukających oszczędności. Uznał, że potrzebne są precyzyjniejsze przepisy prawne chroniące zatrudnionych (np. rozciągnięcie na nich pełnych praw związkowych). Pod tym względem istotna jest również rola związków zawodowych, które powinny roztoczyć opiekę, np. osoby zatrudnione na podstawie niepracowniczych umów (samozatrudnienie, zwłaszcza w sytuacji, gdy jest ono wymuszone przez pracodawców). Prof. Wratny powiedział, że prawo unijne powinno być w Polsce podstawą do tworzenia rozwiązań, które z jednej strony służą upowszechnianiu elastycznych form zatrudnienia, a z drugiej chronieniu pracowników przed ich nadużywaniem.

Prof. Juliusz Gardawski podkreślił, że należy spodziewać się, że związki zawodowe poradzą sobie z formowaniem właściwego stosunku do rozszerzającego się zjawiska stosowania elastycznych form zatrudnienia. Wprawdzie obecnie nie wyklarowały jeszcze swojej wizji elastyczności, ale z pewnością stanie się to już niedłu-



go, ponieważ są organizacjami racjonalnymi. Krzysztof Kaczmarek z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej omówił politykę państwa wobec problemu rozwoju elastycznych form zatrudnienia. Zwrócił uwagę nie tylko na stan obecny, ale i pożądane reformy, szczególnie w zakresie działania państwowej sieci pośrednictwa pracy.

Podczas drugiego dnia obrad dr Ewa Giermanowska z Instytutu Spraw Publicznych i Instytutu Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego przedstawiła wyniki badań nad stosowaniem elastycznych form zatrudnienia przez osoby niepełnosprawne. Konkluzją było uznanie tych form za przydatne dla tej kategorii pracowników, z podkreśleniem jednak występowania pewnych zagrożeń i potrzeby im przeciwdziałania. Następnie punkt widzenia organizacji pracodawców zaprezentował mec. Witold Polkowski, ekspert ds. rynku pracy i prawa pracy z Konfederacji Pracodawców Polskich. Jego zdaniem, szereg problemów związanych z elastycznymi formami zatrudnienia można rozwiązać na gruncie dialogu z partnerami związkowymi, bez generowania rozwiązań prawnych, które pozornie zapobiegają pewnym zagrożeniom, a faktycznie tworzą nowe, czasami bardziej szkodliwe, naruszając mechanizmy naturalne. Podał za przykład prace w ramach zespołu roboczego Trójstronnej Komisji nad projektami ustaw dotyczących telepracy i pracy tymczasowej. Wyraził obawy związane z działalnością związków zawodowych w agencjach pracy tymczasowej.

Zaletą seminarium było to, że można było usłyszeć również związkowy punkt widzenia. Przedstawili go Andrzej Radzikowski, wiceprzewodniczący OPZZ oraz dr Barbara Surdykowska, ekspert NSZZ „Solidarność”. A. Radzikowski uznał, że istnieją realne podstawy, aby rozróżnić te z elastycznych form zatrudnienia, których stosowanie wypływa z wymogów wynikających z charakteru obecnego typu rozwoju gospodarczego (innymi słowy – wymóg wypływający z mobilności biznesu), oraz te, które są wynikiem chęci nadużywania elastycznych umów przez pracodawców dla osiągnięcia partykularnych

celów. B. Surdykowska omówiła z kolei główne tezy stanowiska „Solidarności” wobec dokumentu Komisji Europejskiej pt.: „Zielona księga. Modernizacja prawa pracy w celu sprostania wyzwaniom XXI wieku”. W tym kontekście Związek uznał, że dla niego wciąż preferowaną formą zatrudnienia jest klasyczna umowa o pracę na czas nieokreślony. Związek dostrzega jednak rozwój elastycznych form zatrudnienia. Surdykowska omówiła wiele ze związanych z nimi zagrożeń oraz wskazała na ewentualne kierunki przeciwdziałania tym zagrożeniom. Do głównych zagrożeń należy fakt, że elastyczne formy zatrudnienia sprzyjają pogłębianiu się podziałów na rynku pracy między miejsca pracy o wysokim standardzie i perspektywach rozwoju dla zatrudnionych w nich osób a miejsca pracy o niskim standardzie, co głównie występuje w usługach i pracach o niskich kwalifikacjach. W efekcie powstaje coraz większy dystans społeczny między poszczególnymi grupami pracowników. Powstaje też rzesza tak zwanych biednych pracujących (*working poor*). Ich dochody z pracy są tak niskie, że nie mogą oni prowadzić normalnego życia.

**ElaStan.** Podczas seminarium przedstawiono założenia i realizację projektu ElaStan finansowanego z funduszy unijnych, którego celem jest wypracowanie modelu wykorzystania elastycznych form zatrudnienia w kilku wybranych środowiskach lokalnych. Gabriela Sempruch z Procesów Inwestycyjnych (wiodący partner w projekcie), przedstawiła trzy uruchomione niedawno e-centra telepracy: w Garwolinie, Pułtusku i w Radomiu. Znajdują się tam stanowiska pracy wyposażone w komputery z szerokopasmowym dostępem do Internetu i specjalistycznymi programami oraz telefon działający przez łącza internetowe (z racji niższych kosztów). Ze stanowisk tych mogą korzystać zarówno pracodawcy, jak i poszukujący pracy pracownicy. Prof. Krzysztof Żmijewski, koordynator projektu ElaStan, zaprezentował cały dorobek partnerstwa wykonującego projekt. Jest ono w trakcie realizowania cyklu szkoleń, seminariów. Przygotowuje model pomocy

Tabela 1. Struktura ofert pracy zgłoszonych w urzędach pracy

Rok	Ogółem liczba zgłoszonych ofert pracy (w tys.)	W tym:			
		na pracę stałą		na czas określony	
		w tys.	w proc.	w tys.	w proc.
2000	607,9	241,2	39,7	366,7	60,3
2001	465,7	117,3	25,2	348,4	74,8
2002	555,6	198,9	35,8	356,7	64,2
2003	739,4	384,1	51,9	355,3	48,1
2004	794,0	320,2	40,3	473,8	59,7

Źródło: Szacunki prof. M. Kabaja na podstawie: GUS, *Bezrobocie rejestrowane I-IV kwartał 2004 r.* (materiały na seminarium).

Tabela 2. Udział pracujących w niepełnym wymiarze czasu w latach 1994–2003

Rok	Pracujący ogółem w tys. osób	Przyrost w proc. w okresie	Pracujący w niepełnym wymiarze czasu w tys. osób <sup>a</sup>	W proc. ogółu pracujących	Przyrost w proc. w okresie
1994	14 747	x	1045	7,1	x
1998	15 335	x	1089	7,1	x
2006	14 911	x	2110	14,1	x
Przyrost 1995–1998	+588	+4,0	+44	x	+4,2
1999–2006	-424	-2,8	+934	x	+93,7

<sup>a</sup> Udział pracujących w niepełnym wymiarze czasu obejmuje osoby, które przepracowały mniej niż 30 godzin tygodniowo w całej gospodarce narodowej.

Źródło: Szacunki prof. M. Kabaja na podstawie: BAEL 1995–2007 (materiały na seminarium).

prawnej (m.in. projekty umów) dla pracodawców, internetową platformę zleceń, model badań i mikroaudytów u pracodawców, model mentoringu itp.

Na zakończenie konferencji, prowadzący ją Michał Drozdek, pełnomocnik ministra gospodarki ds. dialogu społecznego, a jednocześnie prezes Instytutu Chrześcijańsko-Demokratyczny im. Ignacego Paderewskiego, podkreślił, że zagadnienie elastycznych form zatrudnienia wymaga dalszej uwagi i takiego kształtowania, aby wypracować kompromis, z którego będą zadowoleni zarówno pracodawcy, jak i pracownicy. Zaznaczył, że w stosunkach pracy potrzebujemy równowagi, inaczej nie uda się zbudować gospodarki dynamicznej i innowacyjnej. Każda ze stron musi czuć, że nie jest pokrzywdzona, a przeciwnie, że regulacje tworzą dla nich warunki do rozwoju.

**Wyzwanie w Polsce.** Jak podkreślił jeden z uczestników, w Polsce jesteśmy wciąż w sytuacji ukształtowania oblicza rynku pracy w zakresie problematyki elastyczności. Jest kwestia, czy to będzie elastyczność z przysłowiową ludzką twarzą, czy elastyczność, która będzie kolejnym elementem uprzedmiotowienia i degradacji człowieka. Wszystko będzie zależało od kultury dialogu i zdolności do tworzenia koncyliacyjnych rozwiązań społecznych. W wyniku tego możemy mieć rynek pracy, który będzie tworzył ład sprzyjający twórczemu współdziałaniu, albo rynek pracy walki, wzajemnej kontestacji i niechęci, w którym tworzenie nowych wartości ekonomicznych będzie zjawiskiem rzadkim.

W Polsce wciąż brakuje regulacji, które można byłoby uznać za spójny system prawa obejmujący elastyczne formy zatrudnienia w różnych aspektach (np. brak dostosowania systemu ubezpieczeń społecznych do zjawiska zatrudnienia na coraz bardziej elastyczne umowy o pracę). Przeciętni pracownicy ten temat kojarzą z nadużywaniem władzy pracodawców, z formami zatrudniania, które mają miejsce ze szkodą dla pracownika. Do niedawna takim

symbolem było także samozatrudnienie, które wyjątkowo często było wykorzystywane do obniżania standardów zatrudnienia. W 2007 r. weszły w życie regulacje, które miały ograniczyć nadużycia.

Z drugiej strony warto pamiętać, że sposób organizacji pracy jest jednym z czynników w firmach wpływających na ich konkurencyjność. Stąd tak znaczne zainteresowanie firm problematyką regulacji zatrudnienia. Firmy, mające możliwość elastycznego poruszania się w środowisku pracy, zyskują korzystne warunki do prowadzenia walki konkurencyjnej. Z drugiej strony błędem byłoby stosowanie tych form w skali i kształcie, który wywołuje sprzeciw zatrudnionych. Pracownicy zdają sobie coraz bardziej sprawę z tego, że elastyczność jest wymogiem, do którego każdy krajowy rynek pracy musi się dostosować w określonym czasowo procesie. Wynika to z charakteru dzisiejszej gospodarki. Elastyczność jest tak pożądaną formą zatrudnienia również z uwagi na to, że ostatnie kilkanaście lat upływa pod znakiem znacznej niestabilności na rynkach wielu produktów i usług. Postęp technologiczny sprawia, że ma miejsce wymiana produktów i usług w tempie niespotykanym nigdy wcześniej w historii. Na rynki wchodzi nowe generacje produktów, które zastępują wcześniejsze. Przykładem może być rynek informatyczno-elektroniczny. Czas życia produktów to kilka lat, a czasami nawet miesiące. Szybka wymiana generacji produktów wymusza konieczność przeprowadzania częstych reorganizacji w strukturach zatrudnienia, w tym czasami zwolnień czy przynajmniej przekwalifikowań. Firmy chcą mieć tu jak największą swobody, a także wymagają gwarancji, że koszty z tym związane nie zaszkożą im w powodzeniu na rynku.

Prof. Jerzy Hausner w książce pt. „Pętle czasu. O polityce gospodarczej 2001–2005” uznaje za konieczne przeprowadzenie zmian w obecnych instytucjach dialogu społecznego. Publikacja jest merytorycznym podsumowaniem działalności byłego wicepremiera – pisze Andrzej Zybala

## Dialog do remontu

*Prof. Jerzy Hausner po doświadczeniach jako wicepremier i minister doszedł do przekonania, że dialog w obecnej postaci odgrywa negatywną rolę, „...utrwała układy resortowo-korporacyjne oraz paternalistyczne zasady reprezentowania interesów”.*

**J**est to opinia, nad którą nie można przejść obojętnie. Jej wartość polega również na tym, że towarzyszy jej analiza sytuacji. Ponadto pada ona z ust człowieka, który patrzy na dialog jako na istotną wartość społeczną, i który dużo wniósł do niego w minionych latach, również jako badacz.

Za punkt wyjścia J. Hausner przyjmuje dialog jako mechanizm ucierania interesów między głównymi grupami społecznymi. Traktuje je jako swoiste korporacje i w tym sensie dialog postrzega jako korporacyjny przetarg interesów. Jego prowadzenie uznaje w jakiejś mierze za wymóg związany z zachowaniem spokoju społecznego. W powyższej charakterystyce dialogu upatruje właśnie źródeł jego słabości. Dialog w obecnym kształcie narzuca niejako branżową perspektywę patrzenia na gospodarkę i społeczeństwo. Przykładem są choćby trójstronne zespoły branżowe, ale i niemal cała konstrukcja instytucji dialogu. Zespoły branżowe wprawdzie nie są ustanowione ustawowo, ale ich zachowania mocno domagały się związki zawodowe. J. Hausner dostrzega również po stronie przedstawicieli ministerstw i administracji chęć do podtrzymywania podejścia branżowego. Pisze: „dialog społeczny w Polsce nazbyt często bywa w Polsce fasadą, za którą ukrywa się korporatystyczna walka o grupowe interesy. Przypomnieć tu można choćby umowy społeczne zawierane przy okazji konsolidacji przedsiębiorstw energetycznych, zapewniające zatrudnionym w nich pracownikom i menedżerom nadzwyczajne przywileje. Przyzwolenie na to, aby umowy te stały się obowiązującym standardem, uzyskano w toku prac trójstronnego zespołu

branżowego, w którym dogadali się związkowcy, państwowi pracownicy i urzędnicy” (s. 64).

Korporacjonizm w znaczeniu J. Hausnera oznacza w praktyce okopanie się najsilniejszych grup branżowych wokół swoich interesów. Są one również na tyle silne, że potrafią inkorporować różne mniejsze grupy i tworzyć z nich przyczółki wszędzie tam, gdzie jest to dla nich niezbędne dla zabezpieczenia swoich wpływów. W tym sensie przedłużeniem branżowych korporacji stała się znaczna część administracji rządowej oraz związki zawodowe. Korporacje działają m.in. w ten sposób, że blokują dostęp do wielu zawodów absolwentom i innym młodym ludziom. Korporacyzm jest też przeszkodą w zreformowaniu wielu struktur państwa, ponieważ w obliczu zagrożenia niektórych jego elementów – wykazuje znaczną siłę mobilizowania koalicji. Dialog społeczny stał się w istocie forum dla tych interesów, wykorzystywanym do ich jeszcze lepszego zabezpieczenia. Według J. Hausnera, korporacyzm sprawia też, że na forum publicznym, w tym na forum dialogu, nie są prezentowane problemy najsłabszych grup społecznych. Ponadto korporacje skutecznie blokują zreformowanie istotnych elementów państwa. Pisze: „Struktury resortowo-korporacyjne dążą do utrzymania i poszerzenia swych domen, wykorzystując presję społeczną (protesty) i polityczne naciski. Sprzyjają partyjnej penetracji administracji publicznej i zawłaszczaniu państwa przez partyjno-administracyjno-biznesowe koterie, które skutecznie rozmiękczają finanse publiczne, łamią dyscyplinę budżetową i utrwalają korupcję. To stanowi główny mechanizm kształtowania się syndromu miękkiego państwa. Dominujący w takim państwie układ powiązań między politykami, administracją i grupami interesów działa na zasadzie żelaznej obręczy, dławiącej aktywność społeczną i przedsiębiorczość” (s. 63).

Według byłego wicepremiera jeszcze na początku lat 90. obecne instytucje dialogu były ważną innowacją społeczną, ponieważ pomagały łagodzić konflikty wybu-



chające we wstępnej fazie transformacji ustrojowej, ale z czasem zaczęły hamować istotne przeobrażenia. Jako pierwszych winowajców wymienia związki zawodowe, które dialog traktują jako okazję do powiększenia swoich zasobów w stosunku do innych central związkowych. Wnoszą one również dawne podziały polityczne do dialogu. „Solidarność” tradycyjnie optowała za rządami pravicowymi, a OPZZ za lewicowymi, co w efekcie powodowało, że za każdym razem prowadziło to do blokowania negocjacji inicjowanych przez poszczególne rządy.

**Związkowa blokada.** Autor wymienia w książce szereg przedsięwzięć, których nie udało się zrealizować ze względu na postawę związków zawodowych (w ubezpieczeniach społecznych, w zakresie kształtowania płacy minimalnej, zmian w Kodeksie pracy itp.). Największym niepowodzeniem okazał się jednak Pakt dla pracy i rozwoju, przedsięwzięcie na wielką skalę, któremu towarzyszyło szereg opracowań pokazujących trudną sytuację w wielu dziedzinach polityk społecznych i gospodarczych. Pakt stanowił próbę wyrwania gospodarki z ówczesnego znacznego spowolnienia. Dokumenty wskazywały na czynniki ryzyka obciążające kraj: wysokie bezrobocie, niedopasowanie gospodarki do wymogów międzynarodowej konkurencji, radykalizacja postaw i wzrost popularności ruchów populistycznych. Aby zażegnać te groźby, partnerzy społeczni mieli podjąć w Pakcie najpilniejsze kwestie związane między innymi z: (1) naprawą finansów publicznych (w tym reforma administracji, decentralizacja finansów publicznych); (2) urynkowaniem części usług publicznych realizowanych na zasadach partnerstwa publiczno- prywatnego; (3) prywatyzacją (z zastrzeżeniem, że powinna służyć kształtowaniu nowoczesnej struktury gospodarki i przy uwzględnianiu interesów pracowników); (4) obniżaniem podatków; (5) zmianami w prawie pracy (układy zbiorowe, przepisy regulujące

zawieranie umów na czas nieokreślony i określony); (6) utworzeniem obligatoryjnego funduszu szkoleniowego dla finansowania podnoszenia kwalifikacji pracowników.

**Zaufanie i polityka.** Nie udało się jednak doprowadzić do merytorycznych rozmów nad pomysłami zawartymi w raportach prof. Hausnera. On sam winą obciąża NSZZ „Solidarność”, która wycofała się z rozmów. Z kolei związek powoływał się na brak zaufania. W oficjalnym komunikacie jego władz z 19 lutego 2003 r. czytamy, że dotychczasowy dialog z rządem, nie daje pewności, że proponowana inicjatywa Paktu nie jest wyłącznie politycznym wybiegiem i grą na czas. Miały za złe propozycje ministerstwa finansów, aby opodatkować zyski związków zawodowych z działalności gospodarczej (nie doszło do tego). Ewa Tomaszewska z prezydium Związku powiedziała o Pakcie: „Po nowelizacji Kodeksu pracy, która nie została uzgodniona w Komisji Trójstronnej, trudno, by rząd spodziewał się teraz naszej akceptacji dla nowego porozumienia”. Związkowcy uważali także, że rząd prowadzi politykę liberalną i preferuje interesy pracodawców. Komunikat głosił: „Większość członków Komisji Krajowej uznało, że rząd próbuje uwikłać Związek w politykę i zapewnić sobie spokój społeczny do referendum unijnego. Związek zażądał natomiast podjęcia rozmów pomiędzy partnerni społecznymi na temat przyszłości zagrożonych branż...”.

Prof. Hausner powrócił w książce do kwestii zaufania. „Żadna ze stron dialogu trójstronnego nie może powiedzieć, że cieszy się zaufaniem społecznym, gorzej: żadna nie ma wyraźnego poparcia swojej bazy. Jaki sens mają więc próby zmierzające do osłabienia którejś ze stron? A przede wszystkim, jaki jest sens traktowania rządu jako przeciwnika politycznego, a nie strony dialogu. To, że nie możemy się porozumieć, nie tylko osłabia Komisję Trójstronną, dialog i nas samych jako partnerów dialogu. Oznacza to, że blokujemy działania, bez których rzeczywiste zmiany gospodarcze i społeczne nie nastąpią, a Polska będzie marnować swoje szanse” (s. 136).

Natomiast propozycje Paktu mocno wsparli przedstawiciele pracodawców. Liczyli na doprowadzenie do obniżenia kosztów pracy, na dalsze uelastycznianie Kodeksu pracy itp. Marek Goliszewski, pisał, że doszliśmy w Polsce do ściany – gospodarka drepcze od wielu miesięcy w miejscu. Związkowcy, pracodawcy i politycy muszą spisać pakt dla reform. Uważał, że może dojść do jakiejś formy wybuchu społecznego. „Fatalna sytuacja na rynku pracy powoduje, że atmosfera w kraju jest gorąca. Ludzie coraz dobitniej dają wyraz frustracji. Ledwo skończyły

*Według prof. Hausnera jeszcze na początku lat 90. obecne instytucje dialogu były ważną innowacją społeczną, ponieważ pomagały łagodzić konflikty wybuchające we wstępnej fazie transformacji ustrojowej, ale z czasem zaczęły hamować istotne przeobrażenia.*

się blokady rolników, a tu już protesty służby zdrowia, za chwilę ruszy Śląsk. Przybliży się dzień, w którym na ulice wyjdzie pół Polski. I tylko czekać, gdy obudzimy się w kraju, gdzie nie będzie ani demokracji, ani gospodarki rynkowej, bo na fali społecznego niezadowolenia do władzy dorwą się szaleńcy i populiści”.

Zdaniem Dagmara Długosza porażka Paktu sprawiła, że Trójstronna Komisja nie zdobyła w pełni społecznej legitymizacji. Stracona została także szansa na wzmożenie zdolności rozwojowych Polski w wyniku prowadzenia skutecznego dialogu społecznego. Jego zdaniem, Pakt nie powiódł się z racji pogarszających się notowań rządu, co nie ułatwiło wiarygodnego przedstawienia idei Paktu przez ministra Hausera. Przeszkodą był też sprzeciw „Solidarności”, który był motywowany politycznie. Długosz pisze: „Powodzenie Paktu mogło przynieść istotną zmianę w polityce społeczno-gospodarczej oraz poprawę nastrojów społecznych, o ile oczywiście zakres porozumienia byłby szeroki”<sup>1</sup>.

**Więcej dialogu obywatelskiego.** Doświadczenia wicepremiera Hausnera skłoniły go do przewartościowania swoich zapatrywań na kształt dialogu. Pisze o potrzebie ograniczania obecnego dialogu korporacyjnego na rzecz szerszego dialogu obywatelskiego, który byłby prowadzony nie tylko na poziomie centralnym, ale także regionalnym i lokalnym. Istotne jest to, żeby włączone zostały samorządy oraz organizacje pozarządowe. Te ostatnie wydają się dla autora gwarantem, że na forum dialogu pojawią się interesy środowisk najsłabszych społecznie i ekonomicznie. Warto tu zauważyć, że jest tak właśnie w Irlandii, gdzie wśród partnerów społecznych występuje sektor organizacji pozarządowych i charytatywnych, którego zadaniem jest podnoszenie problemów najsłabszych. Natomiast w stosunkach pracy chciałby widzieć rozwój dialogu autonomicznego, czyli dialogu związków zawodowych i pracodawców (bez udziału rządu). Zaznacza jednak, że ten dialog powinien obejmować przede wszystkim szczebel zakładów pracy.

Kwestie związane z dialogiem zajmują w książce Jerzego Hausnera zaledwie pewną część. Autor analizuje natomiast szereg istotnych polityk publicznych od rynku pracy i polityki społecznej po problemy poszczególnych branż. W wielu poruszanych kwestiach widoczne są rysy współczesnych dylematów występujące również w innych krajach UE. Świadczy to o tym, że dotyczą nas te same problemy, może tylko w innej, większej skali. Warte zauważania są rozważania dotyczące polityki społecznej. W tej dziedzinie przyszło mu się zmagać z dziedzictwem całego okresu po 1990 r., w którym dominowało pasyw-

ne podejście w zakresie zabezpieczenia społecznego najsłabszych grup, które nie poradziły sobie w trudnych rynkowych realiach lat 90. Zauważa słusznie, że zabrakło aktywnych polityk służących walce z wykluczeniem społecznym, które przybrało w Polsce znaczne rozmiary. „Począwszy od Jacka Kuronia, osią polityki społecznej było tworzenie osłony dla niezbędnych reform gospodarczych. Odzwierciedlało to przekonanie – naiwne, moim zdaniem – że jeżeli będzie się dobrze powodzić przedsiębiorczym, to stopniowo skorzystają na tym najbiedniejsi; póki się tak nie dzieje, to podstawowym zadaniem polityki społecznej jest zapewnić spokój społeczny, gwarantując różnym grupom odpowiedni zakres i poziom świadczeń socjalnych. W efekcie coraz większa część populacji stawała się »klientelą polityki społecznej«, a problem pozostawał nierozwiązany” (s. 139). Niezwykle trafne stwierdzenie. Można do tej charakterystyki dodać, że przez wiele lat obowiązywał konsensus, że za przyzwolenie na radykalne reformy ekonomiczne należą się różnego typu świadczenia społeczne dla tych, którzy sobie nie radzą na rynku. Stąd wynikała polityka przyczyniająca się do dezaktywizacji ekonomicznej znacznej części społeczeństwa, która zrodziła fenomen w rodzaju najmłodszych w Europie emerytów i największe wydatki na renty.

Powyższy typ myślenia spowodował, że brakuje nam dzisiaj aktywnej polityki społecznej, która podejmowałaby wyzwanie wypływające z zaostrzania się zjawiska wykluczenia społecznego. W rezultacie tego nie mamy służb publicznych przygotowanych do pracy z ludźmi zagrożonymi marginalizacją społeczną, nie ma też odpowiednio głębokiej refleksji nad tym nurtem polityki społecznej, która powinna być prowadzona zwłaszcza na poziomie lokalnym w sprzężeniu z programami ogólnokrajowymi. Prof. Hausner dostrzegł to wyraźnie i przygotowywał administrację do podjęcia tego wyzwania. Są to jednakże przedsięwzięcia nie dla jednego rządu, ale dla całej ponadpartyjnie rozumianej polityki publicznej wynikającej ze zrozumienia wymogów stawianych przez specyfikę obecnych czasów. W konsekwencji samokrytycznie stwierdza: „Muszę przyznać, że modernizacja polityki społecznej nie została konsekwentnie przeprowadzona” (s. 149). Ciekawe jest dalsze sformułowanie: „...Praktycznie poza systemem podatkowym rząd nie miał i nie ma w tym zakresie dobrych i zweryfikowanych instrumentów prowadzenia polityki [społecznej – az]. Nie próbuję niczego usprawiedliwiać, uważam jednak, iż niska skuteczność w rozwiązywaniu problemów społecznych wynika i z tego, że agenda rządowa nadmiernie koncentruje się na konfliktach przemysłowych i pracowniczych. To odzwierciedla występującą w Polsce nadreprezentatywność grup

zorganizowanych i silnych... Nieobecne są natomiast reprezentacje drugiej strony: wielu grup ludzi słabych i wykluczonych” (s. 149).

Książka J. Hausnera jest przejrzystym podsumowaniem działalności autora jako wicepremiera i ministra. Opisuje ważne zagadnienia i problemy, z którymi przyszło mu się zmierzyć jako – można powiedzieć – osobie odpowiedzialnej za „rzeczy główne”, w tym najbardziej „beznadziejne”. Nie ma w niej zachwyty nad własnymi osiągnięciami, jest natomiast sumienna analiza, w tym również porażek. Taką książkę powinien „sporządzić” każdy polityk po ustąpieniu z ważnych funkcji. Potrzebne są bowiem analizy – również *ex ante* – decyzji czy nawet pewnych szerszych procesów, zachodzących w politykach publicznych, zwłaszcza gdy je się animuje.

**Syndrom miękkiego państwa.** Niepowodzenia części przedsięwzięć prof. J. Hausnera, zwłaszcza tych najambitniejszych typu pakt społeczny, nie muszą wypływać z niewłaściwego przemyślenia materii, która miała zostać naprawiona. Otóż wiele czynników decydujących o sukcesie, pozostaje poza kontrolą nawet osób najwyższej postawionych w państwie, jak premier czy wicepremier. To specyfika naszych czasów. Jak powiedziałby Zygmunt Bauman, władza ulotniła się w szerokie przestworza. Trzeba ją dopiero zakumulować przed podejmowaniem działań, a może nawet przed objęciem stanowisk. Tym sposobem akumulacji jest właśnie dialog z różnymi grupami społecznymi. Problem tylko w tym, że nikt w pojedynkę nie jest w stanie użyć tej władzy, nawet rząd. Najpierw trzeba osiągnąć konsensus. Ale u nas na razie to się nie udaje. Wciąż dominuje wąskie spojrzenie na problemy, które stały się niezmiernie szerokie w swojej naturze. Brakuje świadomości, jak słusznie zauważył prof. Hausner, że każda ze stron dialogu wnosi pewne ograniczenia, typu ograniczona reprezentatywność, ograniczone zaufanie własnej bazy, upolitycznienie, interesowność, niedostateczne kompetencje itp. Nikt nie jest uprawniony do rzucenia kamieniem.

Prof. Hausner wydaje się bliski pogładowi, że stan dialogu jest podobny do stanu państwa. Zarówno dialog, jak państwo zostały skolonizowane przez przemożne siły korporacyjne. Te zaś nie pozostawiają miejsca na możliwość ruchów reformatorskich. W tym kontekście pojawia się kilkakrotnie przywoływane sformułowanie: syndrom miękkiego państwa na oznaczenie państwa niezdolnego do zabezpieczenia interesu publicznego. Ale nie jestem pewien kierunku zależności, który autor mógłby preferować: czy istnienie miękkiego państwa jako koncepcji sprawiło, że korporacje się rozzuchwalały, czy też siły korporacji

były tak przemożne, że przekształciły je w listek figowy swoich interesów. Zresztą nie jest to aż tak ważne. Istotna jest ocena stanu państwa. Prof. Hausner nie pozostawia wątpliwości, że w dzisiejszych uwarunkowaniach nie jesteśmy gotowi do wykorzystania szans rozwojowych, które potencjalnie wciąż istnieją. Może to się stać tylko wówczas, gdy będziemy budowali sprawne instytucje zdolne do rozwiązywania problemów, a nie ich akumulowania. Część porażek prof. Hausnera jako polityka ma właśnie źródło w niemożności takiego uformowania instytucji, aby służyły rozwiązywaniu problemów, a nie klientystycznym interesom. Jak to dokumentuje, pomimo swojego zapału – nie był w stanie uporać się z przekształceniem publicznych służb zatrudnienia, pomimo że jasno widział ich nielogiczne umiejscowienie w strukturach samorządu. Okazuje się, że wysoka pozycja w strukturach władzy nie oznacza jeszcze posiadania wystarczającej władzy do przeprowadzenia racjonalnych ruchów. To pokazuje także przekleństwo branżowości. Jeśli dana instytucja wejdzie w obręb jakiejś branży, trudno ją już później przekształcić. Obrasta bowiem wianuszkiem interesów, które szybko budują koalicję interesów, aby zachować zdobycz.

W wielu krajach już 20–30 lat konstruowano rozwiązania, które pomogłyby w wydobyciu administracji i społeczeństw z tradycyjnej branżowości (typu: edukacja, rynek pracy, polityka społeczna, gospodarka itp.). Spostrzeżono bowiem, że nie umożliwia ona identyfikowania problemów i, co gorsza – rozwiązywania ich. Realne problemy występują teraz bowiem na przecięciu tych starych „silosów” branżowych. Wobec tego budowane są rozmaite poziome instytucje integrujące tradycyjne struktury w nowy sposób. Jedną z form jest partnerstwo społeczne, które kumuluje wiedzę z różnych poziomów władzy i społeczeństwa obywatelskiego. Ale również w samej administracji funkcjonują poziome struktury, często o charakterze zadaniowym. I to teraz wydaje się istotne w Polsce: stworzenie konstrukcji instytucjonalnej, która umożliwi identyfikowanie najbardziej realnych problemów i radzenie sobie z nimi. Na razie tak, jak uznaje prof. Hausner, działamy w standardach instytucjonalnych lat 70. czy 80.

<sup>1</sup> D. Długosz, *System dialogu społecznego w latach 2001–2003. Analiza uczestnika. Część II*, „Polityka Społeczna” nr 4 (373) i 5 (374) z 2005 r.



# Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

ul. Limanowskiego 23,  
02-943 Warszawa



sekretariat – tel.: (+48 22) 642 30 14  
fax (+48 22) 842 13 35  
szkolenia – tel.: (+48 22) 842 05 16



Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” tworzy warunki umożliwiające rozwój dialogu społecznego w Polsce. Z uwagi na swoją misję oferuje zaplecze hotelowo-konferencyjne na spotkania i posiedzenia organizowane przez partnerów społecznych, związki zawodowe, organizacje pracodawców, a także przez inne organizacje społeczne. Centrum wspiera przedsięwzięcia partnerów poprzez stosowanie korzystnych cen na usługi szkoleniowo-konferencyjne.



## SALE KONFERENCYJNE

Proponujemy Państwu 8 klimatyzowanych sal konferencyjnych. Zapewniamy profesjonalne wyposażenie konferencyjne: kabiny do obsługi tłumaczenia symultanicznego, sprzęt nagłaśniający, łącze internetowe, projektory multimedialne, rzutniki pisma, laptopy oraz obsługę techniczną. Gwarantujemy przeprowadzenie imprez na najwyższym poziomie.



## POKOJE GOŚCINNE

Do dyspozycji naszych gości oddajemy 76 miejsc noclegowych. Pokoje wyposażone są w telewizję kablową i pełen węzeł sanitarny. Gościom Centrum oferujemy bezpłatnie korzystanie z:

- internetu przez 24 h,
- siłowni,
- parkingu.



## RESTAURACJA

Restauracja w naszym Centrum oferuje kompleksową obsługę cateringową grup szkoleniowych. Zapewnia tradycyjną polską gościnność oraz miłą i profesjonalną obsługę.

## Noty o autorach

**Grosse Tomasz**, doktor socjologii, ekspert Instytutu Spraw Publicznych, autor wielu publikacji z zakresu integracji europejskiej i dialogu społecznego.

**Hryniewicz Janusz**, profesor w Europejskim Instytucie Rozwoju Regionalnego i Lokalnego na Uniwersytecie Warszawskim. Autor wielu książek, ostatnio wydał książki: „Polityczny i kulturowy kontekst rozwoju gospodarczego” oraz „Stosunki pracy w polskich organizacjach”.

**Karpiński Andrzej**, profesor w Szkole Wyższej im. Romualda Kulińskiego w Warszawie, zastępca przewodniczącego Komitetu Prognoz Polska 2000 Plus, autor wielu książek i opracowań, ostatnio wydał m.in. „Przyszłość rynku pracy w Polsce. Praca-Emigracja-Bezrobocie” (2006), „Zmiany struktury gospodarki w Polsce od roku 2010” (2003).

**Kocik Magdalena**, specjalizuje się w problematyce polityki rodzinnej, pracuje w projekcie unijnym „Tu jest praca”.

**Kozłowski Tomasz**, międzynarodowy ekspert ds. rozwoju zasobów ludzkich i rynku pracy w projekcie „CARDS 2004 – Local Partnerships for Employment”, ekspert ds. ewaluacji projektów, ma wieloletnie doświadczenie w zarządzaniu projektami, autor publikacji w zakresie zarządzania projektami oraz kreowania lokalnych partnerstw na rzecz zatrudnienia.

**Krasuska Nina**, pracownik Departamentu Dialogu i Partnerstwa Społecznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.

**Rybicka Ewa**, pracownik Departamentu Dialogu i Partnerstwa Społecznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.

**Surdykowska Barbara**, asystentka w Katedrze Prawa Pracy na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

**Wratny Jerzy**, profesor w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych, autor wielu książek i artykułów z dziedziny prawa pracy i dialogu społecznego.



Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

00-507 Warszawa, ul. Nowogrodzka 1/3/5