

## Niemiecki model partycypacji

MARTIN KOPPERNOCK 3

*Wśród krajów unijnych konkurują między sobą różne modele pracowniczego udziału w procesie podejmowania decyzji czy udziału w kapitale i zyskach firm*

## Kwalifikacje dla nowoczesności

BARBARA SURDYKOWSKA 48

*Rozwój gospodarczy wymaga inwestycji w tak zwane „miękkie czynniki”, w tym w dostęp pracujących do kształcenia ustawicznego, które umożliwi im dopasowywanie kwalifikacji do potrzeb rynku*

## Instytucje mają znaczenie

JACEK KOCHANOWICZ,  
MIROSŁAWA MARODY 88

*Rozwój gospodarczy krajów uwarunkowany jest ich podłożem kulturowym, w tym także potencjałem społecznym do tworzenia adekwatnych instytucji, które nadają określoną strukturę działaniom ekonomicznym*

## Społeczne podstawy gospodarki postindustrialnej

JAN DZIERZGOWSKI 113

## R A D A N A U K O W A

prof. Piotr Błędowski, Szkoła Główna Handlowa

dr Jan Czarzasty, Szkoła Główna Handlowa

prof. Kazimierz Frieske, Uniwersytet Warszawski

prof. Juliusz Gardawski, Szkoła Główna Handlowa

dr Monika Gładoch, Uniwersytet Mikołaja Kopernika

prof. Stanisława Golinowska, Uniwersytet Jagielloński

prof. Jarosław Górniak, Uniwersytet Jagielloński

dr Tomasz Grzegorz Grosse, Polska Akademia Nauk

dr Krzysztof Hagemeyer,

Międzynarodowa Organizacji Pracy

prof. Janusz Hryniewicz, Uniwersytet Warszawski

prof. Józefina Hryniewicz, Uniwersytet Warszawski

prof. Krzysztof Jasiocki, Polska Akademia Nauk

prof. Mieczysław Kabaj,

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

prof. Andrzej Karpiński, Polska Akademia Nauk

prof. Jacek Kochanowicz, Uniwersytet Warszawski

prof. Wiesława Kozek, Uniwersytet Warszawski

prof. Elżbieta Kryńska, Uniwersytet Łódzki

dr Anna Kwiatkiewicz, Szkoła Główna Handlowa

prof. Ewa Leś, Uniwersytet Warszawski

dr Jacek Męcina, Uniwersytet Warszawski

prof. Włodzimierz Pańków, Polska Akademia Nauk

doc. Bożena Balcerzak-Paradowska,

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

dr Marek Rymśa, Uniwersytet Warszawski

prof. Jacek Sroka, Uniwersytet Wrocławski

prof. Aleksander Surdej, Uniwersytet Ekonomiczny

dr hab. Ryszard Szarfenberg, Uniwersytet Warszawski

prof. Urszula Sztanderska, Uniwersytet Warszawski

dr Rafał Towalski, Szkoła Główna Handlowa

prof. Jerzy Wrątny, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

---

---

**dialog**  
Pismo Dialogu Społecznego

nr 3 (26)

ISSN 1734-9117

**Wydaje:**

Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”

im. A. Bączkowskiego,

na zlecenie

Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej,

ul. B. Limanowskiego 23, 02-943 Warszawa

tel. 22 380 50 80

www.cpsdialog.pl

**Redaktor naczelny:**

dr Andrzej Zybala, a.zybala@cpsdialog.pl

**Sekretarz redakcji:**

Rafał Bakalarczyk, r.bakalarczyk@cpsdialog.pl

**Łamanie i druk:**

Zakład Wydawniczo-Poligraficzny

Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej

ul. Bracka 4, 00-502 Warszawa

Nadesłane teksty podlegają recenzji.

# SPIS TREŚCI

## Oblicza dialogu

- 3 Niemiecki model partycypacji  
MARTIN KOPPERNOCK
- 13 Dialog z liberalizacją w tle  
TOMASZ GROSSE
- 27 Partycypacyjne rachuby  
JERZY WRATNY
- 33 Partycypacja – europejska odyseja  
JERZY WRATNY
- 37 Profilowanie rad  
MAREK BEDNARSKI
- 48 Kwalifikacje dla nowoczesności  
BARBARA SURDYKOWSKA
- 57 Wolności związkowe pracowników sektora publicznego  
ANNA REDA
- 63 Dialog z przeszkodami  
JANINA PETELCZYC
- 72 Dialog w cieniu państwa  
MAREK PLISZKIEWICZ

## Laboratorium myśli

- 88 Instytucje mają znaczenie  
JACEK KOCHANOWICZ, MIROŚŁAWA MARODY

## Książki – Dokumenty – Relacje

- 99 Ze szkoły na rynek  
RAFAŁ BAKALARCZYK
- 110 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny w nowym kształcie  
EWA RYBICKA
- 113 Społeczne podstawy gospodarki postindustrialnej  
JAN DZIERZGOWSKI

## Wyniki badań społecznych i ekonomicznych

- 121 Rola zasiłków dla bezrobotnych
- 122 Instytucje pomocy społecznej wobec ekonomii społecznej

### 3: Niemiecki model partycypacji MARTIN KOPPERNOCK

Na unijnym wspólnym rynku konkurują między sobą różne modele pracowniczego udziału w procesie podejmowania decyzji. Niemiecki model tzw. *Mitbestimmung* (w dosłownym tłumaczeniu oznaczające „współdecydowanie”), odgrywa istotną rolę. Niemieckie Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych w najnowszej broszurze • uzasadnia współdecydowanie za pomocą dość patetycznych sformułowań: „równouprawnienie kapitału i pracy”, „demokracja w gospodarce”, „postęp społeczny” i „kontrola władzy gospodarczej”.

### 13: Dialog z liberalizacją w tle TOMASZ GROSSE

Prawo federalne w Niemczech określa wprawdzie minimalne warunki pracy i pozostawia rządowi możliwość interwencji w sytuacji łamania tej regulacji. Jednak od chwili jego wprowadzenia (w roku 1952) rząd nie interweniował bezpośrednio w porozumienia zawierane między związkami a pracodawcami. Natomiast w Niemczech nie przynosiły trwałych rezultatów próby inicjowania trójstronnych paktów społecznych z udziałem rządu federalnego, co jest właściwe dla wielu zachodnioeuropejskich krajów. Nie powstały także trwałe instytucje trójstronne ani na szczeblu centralnym, ani w landach.

### 37: Profilowanie rad MAREK BEDNARSKI

Rady pracowników wprawdzie powstały w Polsce w wyniku konieczności implementacji prawa europejskiego, stały się jednak oryginalnym wkładem w rozwój pozazwiązkowych form uczestnictwa pracowników we współzarządzaniu wybranymi sferami działania firm. Ich powstanie było niezwykle ważnym wydarzeniem w wielu firmach. Oznaczało bowiem naruszenie dotychczasowych relacji społecznych, pewnej mapy interesów właścicieli oraz interesów zatrudnionych, reprezentowanych przez związki zawodowe.

**48: Kwalifikacje dla nowoczesności****BARBARA SURDYKOWSKA**

Polska gospodarka potrzebuje systemowych warunków, które ułatwiłyby pracującym kształcenie ustawiczne. Powinno ono pozwolić im dostosować się do wciąż szybko zachodzących zmian na rynku pracy z uwagi na trwające przekształcenia technologiczne, organizacyjne itp. W tym obszarze konieczny wydaje się dialog społeczny, a partnerzy społeczni mają poważną rolę do odegrania. Obecnie negatywnie oddziałuje fakt słabego rozprzestrzenienia rokowañ zbiorowych (brak poziomu sektorowego), malejąca liczba i słabnąca jakość układów zbiorowych pracy.

**72: Dialog w cieniu państwa****MAREK PLISZKIEWICZ**

Dialog społeczny we Francji wyróżnia się szczególną specyfiką, zwłaszcza jeśli porównamy go z dialogiem w takich krajach, jak Holandia, Hiszpania czy Irlandia. Nie dochodziło tam do zawierania wielostronnych paktów społecznych, które dotyczyłyby kluczowych, przekrojowych aspektów życia społecznego i ekonomicznego. Dialog trójstronny ma jednak miejsce, choć uzyskał głównie charakter konsultacyjny. Toczy się za pośrednictwem sieci wielu różnego typu wielostronnych rad, często o charakterze sektorowym.

**27: Partycypacyjne rachuby****JERZY WRATNY**

Dostępne dane liczbowe i inne źródła pokazują, że powstawanie rad pracowników napotyka na poważne bariery. Powołano je w 9 procentach zakładów, które spełniają kryteria objęcia ich ustawą. Kolejny wniosek, który płynie z analizy danych, jest taki, że rady tworzone są niemal wyłącznie w zakładach pracy, w których działają reprezentatywne zakładowe organizacje związkowe. Powstały tylko w 3,3 procent zakładów, w których nie działają związki zawodowe.

Kolejny numer kwartalnika „Dialog” przynosi Państwu kolejną garść tekstów, które poruszają – w naszym mniemaniu – istotne zagadnienia. Mamy kilka artykułów, które dotyczą problematyki partycypacji pracowniczej. Martin Koppernock prezentuje niemieckie zasady stosowane w partycypacji pracowniczej, obejmującej współdecydowanie w sferze zarządzania przedsiębiorstwem i w sferze udziału zatrudnionych w kapitale akcyjnym firm. Niemcy są prekursorem szeregu rozwiązań, obecnie obowiązujących we Wspólnocie Europejskiej albo rekomendowanych przez różne instytucje Unii Europejskiej. Proponujemy także dwa teksty dotyczące partycypacji pracowniczej w Polsce występującej w postaci rad pracowników. Jerzy Wratny omawia doświadczenia zdobyte po kilku latach od ich wprowadzenia. Jako niepokojące uznaje to, że stały się one udziałem stosunkowo niewielkiej części przedsiębiorstw. Z kolei Marek Bednarski omawia wyniki badań ankietowych nad radami. Wykazują one, że tam, gdzie zostały ustanowione, najczęściej zdobyły akceptację partnerów społecznych.

Poza tym proponujemy tekst dotyczący niezwykle ważnej dziedziny, jaką jest kształcenie ustawiczne. Barbara Surdykowska stwierdza, że wymaga ono zaangażowania partnerów społecznych. Wskazuje, że do prowadzenia dialogu w tym zakresie wciąż brakuje odpowiednich instrumentów prawnych. Z kolei niezwykle na czasie wydaje się tekst Janiny Petelczyc, która analizuje spory wokół systemu emerytalnego we Francji. Jeszcze niedawno byliśmy świadkami spektakularnych protestów. Ale związki zawodowe angażowały się jednocześnie w tworzenie pozytywnych rozwiązań. Tekst można czytać na tle pewnej szerszej charakterystyki dialogu w tym kraju. Marek Pliszkiwicz pokazuje, że francuski dialog ma miejsce nieco w cieniu działań państwa. Tradycyjny francuski centralizm ulega jednak ewolucji i coraz szerzej inkorporuje mechanizmy dialogu.

W dziale Laboratorium myśli prezentujemy niezwykle ważny artykuł wybitnych polskich intelektualistów, profesorów Uniwersytetu Warszawskiego – Mirosławy Marody i Jacka Kochanowicza. W tekście „Instytucje mają znaczenie” analizują oni kulturowe czynniki warunkujące rozwój ekonomiczny. Wskazują, że nasza kultura ekonomiczna wciąż wytwarza zachowania kształtowane przez przedkapitalistyczne nawyki. Piszą, że „... nie zanikły istotne różnice pomiędzy kulturami ekonomicznymi społeczeństw zachodnioeuropejskich a kulturą ekonomiczną społeczeństwa polskiego”. Można dostrzec u nas akumulację społeczną doświadczeń „przyjaznych dla rynku”, ale jednocześnie nasza kultura nie wypełniła do końca nowych instytucji rynkowych takimi formami zachowania i takimi wartościami, które umożliwiłyby tym instytucjom działać w taki sposób, w jaki działają one w krajach rozwiniętych.

*Andrzej Zybala*

Niemieckie Ministerstwo Pracy – w najnowszej broszurze – uzasadnia współdecydowanie pracowników za pomocą patetycznych sformułowań, jak: „równouprawnienie kapitału i pracy”, „demokracja w gospodarce”, „postęp społeczny” i „kontrola władzy gospodarczej” – pisze MARTIN KOPPERNOCK

## Niemiecki model partycypacji pracownicy we współzarządzaniu i jako współwłaściciele

**Na unijnym wspólnym rynku konkurują między sobą różne modele pracowniczego udziału w procesie podejmowania decyzji. Niemiecki model, tzw. *Mitbestimmung* (w dosłownym tłumaczeniu oznaczające „współdecydowanie”), odgrywa istotną rolę<sup>1</sup>.**

Niektóre kraje, jak na przykład Wielka Brytania, poznały ten instrument po raz pierwszy dopiero wówczas, gdy Unia Europejska ustanowiła nowatorskie formy prawne dotyczące na przykład Europejskiej Spółki Akcyjnej (SE). W radzie nadzorczej są tam reprezentowani pracownicy w sposób, który przypomina właśnie rozwiązania niemieckie. Ponadto rady zakładowe istniejące we wszystkich dużych europejskich zakładach – zgodnie z europejską dyrektywą z 2002 roku – przypominają niemieckie rady zakładowe (*Betriebsräte*).

W chwili pisania tego tekstu państwa członkowskie w Brukseli spierają się o to, czy reprezentanci pracowników staną się członkami rady nadzorczej najnowszej formy prawnej – *Societas Privata Europaeae* (SPE). Model SPE będzie konkurował z podobnymi do siebie narodowymi formami prawnymi, jak sp. z o.o. w Polsce albo GmbH w Niemczech. Niemcy walczą o utrzymanie swojego modelu, obawiają

się natomiast, że w przyszłości przedsiębiorstwa mogłyby unikać *Mitbestimmung* poprzez ustanawianie europejskiej formy prawnej<sup>2</sup>.

Niemieckie Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych – w najnowszej broszurze – uzasadnia współdecydowanie, używając dość patetycznych sformułowań: „równouprawnienie kapitału i pracy”, „demokracja w gospodarce”, „postęp społeczny” i „kontrola władzy gospodarczej”<sup>3</sup>. Podobne argumenty znajdziemy w sprawie, jaka toczyła się przed Trybunałem Konstytucyjnym w 1979 roku – kiedy to *Mitbestimmung* został zaskarżony przez przedsiębiorstwa i związki pracodawców. Trybunał oddalił wtedy skargę, uznając niemiecką konstytucję za „neutralną pod względem polityki gospodarczej”. Podejmowanie decyzji w przedsiębiorstwie przy współudziale pracowników „ma chronić ich przed decyzjami obcych udziałowców oraz ma stanowić zarówno ekonomiczną, jak i społeczną legitymację dla kierownictwa przedsiębiorstwa”. Najnowsze regulacje dotyczące partycypacji własnościowej mają w podobnym stylu „umocnić identyfikację pracowników ze społeczną gospodarką rynkową i tym sposobem podwyższyć społeczną stabilność”<sup>4</sup>. Z niemieckiej perspektywy *Mitbestimmung* oraz partycypacja własnościowa są częścią społecznej gospodarki rynkowej, która teraz jest zawarta również w artykule 3.3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE).

**Współdecydowanie pracowników w radzie nadzorczej** regulują trzy ustawy. Pracownicy wybierają w demokratycznych wyborach przedstawicieli, którzy reprezentują ich interesy wobec kierownictwa w radzie zakładowej i w radzie nadzorczej. Reprezentanci pracowników zasiadający w radzie nadzorczej mają prawo głosu we wszystkich strategicznych decyzjach przedsiębiorstwa. Najbardziej rozwinięte są regulacje, które dotyczą współdecydowania, zawarte w ustawie o pracownikach w radach nadzorczych i zarządach przedsiębiorstw przemysłu górniczo-hutniczego z 1951 roku (tzw. *Montan-Mitbestimmung*). Ustawa dotyczy zakładów zatrudniających ponad 1000 pracowników. Przedstawiciele pracowników i inwestorów zasiadają w radzie nadzorczej zgodnie z parytetami. Do pierwszej wymienionej grupy należą także – oprócz przedstawicieli pracowników przedsiębiorstwa – przedstawiciele związków zawodowych oraz członek dodatkowy, który reprezentuje interes publiczny. Powoływany jest również neutralny członek – za zgodą obu stron

– aby uniknąć sytuacji patowych, kiedy któraś ze stron miałaby decydujący głos. Zarząd przedsiębiorstwa zasiada w składzie rozszerzonym – dodatkowo w obradach uczestniczy kierownik działu kadr.

Ustawa o współdecydowaniu pracowników z 1976 roku dotyczy współdecydowania w przedsiębiorstwach zatrudniających ponad 2000 osób (spółki akcyjne, stowarzyszenia, spółki komandytowo-akcyjne, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością). Przedstawiciele pracowników w radzie nadzorczej mają taką samą liczbę miejsc co przedstawiciele inwestorów. Przewodniczący rady nadzorczej dysponuje dwoma głosami. Przedstawiciele udziałowców mogą w ten sposób przegłosować przedstawicieli pracowników w razie konfliktu interesów między tymi grupami.

Z kolei ustawa z 2004 roku o parytecie jednej trzeciej w radzie nadzorczej dała pracownikom w spółkach kapitałowych z ponad 500 pracownikami prawo do współdecydowania w radzie nadzorczej. Jedna trzecia musi być pracownikami.

### Zarys historyczny

- 1848 **Zgromadzenie Narodowe:** Projekt ustawy przemysłowej, która wprowadza wybór przewodniczącego rady nadzorczej i obsadzenie izb przemysłowych zgodnie z parytetami.
- 1850 Powstają komisje pracownicze w 4 drukarniach w Saksonii.
- 1905 **Pruska ustawa o górnictwie** wprowadziła komisje pracownicze w kopalniach z więcej niż 100 zatrudnionymi.
- 1920 **Ustawa o radach zakładowych:** Rady zakładowe w przedsiębiorstwach z więcej niż 20 zatrudnionymi.
- 1948 23 nowe huty w zagłębiu Ruhry z radami nadzorczymi funkcjonującymi w oparciu o parytety między pracownikami a właścicielami.
- 1951 **Ustawa o *Mitbestimmung* w branży górniczej i hutniczej** potwierdza powoły-

wanie rady nadzorczej w oparciu o parytety przy udziale przedstawicieli pracowników oraz inwestorów zatrudniających ponad 1000 pracowników.

- 1952/1972 **Ustawa regulująca strukturę przedsiębiorstw** reguluje zasady współdecydowania w zakładzie. Rada zakładowa współdecyduje we wszystkich sprawach socjalnych, personalnych i gospodarczych.
- 1976 **Ustawa o *Mitbestimmung*** w przedsiębiorstwach zatrudniających ponad 2000 osób, takich jak spółki akcyjne, stowarzyszenia, spółki komandytowo-akcyjne, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.
- 2004 **Ustawa o parytecie jednej trzeciej.** W spółkach kapitałowych z ponad 500 pracownikami jedną trzecią rady nadzorczej stanowią pracownicy.

W 2008 roku około 30 przedsiębiorstw miało rady nadzorcze obsadzone zgodnie z zasadami parytetów, zgodnie z ustawą o współdecydowaniu w branży górniczej i hutniczej. Prawie 700 przedsiębiorstw miało rady nadzorcze zgodnie z przepisami ustawy o współdecydowaniu. Z tego dwie trzecie miały 12-osobową, a pozostałe 16- lub 20-osobową radę nadzorczą. Spółki cywilne nie mają obowiązku wprowadzenia współdecydowania.

**Zarys historyczny.** Korzeni niemieckiej zasady współdecydowania należy szukać w XIX wieku. W 1848 roku – podczas Zgromadzenia Narodowego we Frankfurcie nad Menem – powstał projekt ustawy przemysłowej wprowadzającej wybór przewodniczącego i obsadzenie izb przemysłowych zgodnie z parytetami. Dwa lata później pojawiły się pierwsze komisje pracownicze (*Arbeiterausschüsse*) w czterech drukarniach w Saksonii. Pruska ustawa z 1905 roku o górnictwie wprowadziła komisje pracownicze w kopalniach z ponad 100 zatrudnionymi.

W 1920 roku powstała ustawa o radach zakładowych, która przewidywała stworzenie rady zakładowej w przedsiębiorstwach z ponad 20 zatrudnionymi. Zadaniem rady zakładowej było reprezentowanie społecznych i ekonomicznych interesów pracowników wobec kierownictwa przedsiębiorstwa.

Po przejściu władzy przez nazistów związki zawodowe zostały rozwiązane, a ustawa regulująca strukturę przedsiębiorstwa unieważniona. Po II wojnie światowej powstały w landach regulacje dotyczące współdecydowania, nawiązujące do tradycji Republiki Weimarskiej. W kwietniu 1948 roku w oparciu o parytety powstały 23 nowe huty w zagłębiu Ruhry z funkcjonującymi radami nadzorczymi, do których należeli przedstawiciele pracowników (dwóch pracowników przedsiębiorstwa i trzech reprezentantów związków zawodowych), przedstawiciele zarządu przedsiębiorstwa oraz dyrektor do spraw kadrowych.

Gdy Bundestag przymierzał się do zlikwidowania opartej na parytetach możliwości

udziału pracowników w podejmowaniu decyzji w przedsiębiorstwie, doszło do strajków. Następnie zawarto porozumienie pomiędzy ówczesnym kanclerzem Konradem Adenauerem i przewodniczącym Zjednoczenia Niemieckich Związków Zawodowych Hansem Böcklerem. W konsekwencji doszło do uchwalenia ustawy o współdecydowaniu w przemyśle górniczo-hutniczym z 1951 roku. Ustawa do dnia dzisiejszego zobowiązuje przedsiębiorstwa do powoływania rady nadzorczej w oparciu o parytety, przy udziale przedstawicieli pracowników oraz inwestorów.

**Pracownicy w radzie nadzorczej.** Zasada współdecydowania w przedsiębiorstwie dotyczy sposobu podejmowania decyzji w radzie nadzorczej w spółkach kapitałowych. Rada nadzorcza składa się z przedstawicieli pracowników i udziałowców. Pierwszym, głównym zadaniem tego organu jest powołanie i odwołanie zarządu. Rada nadzorcza zwykle powołuje członków zarządu na 5 lat i może ich odwołać – z istotnych powodów – przed upływem tego okresu. Drugim zadaniem jest kontrola kierownictwa przedsiębiorstwa i księgowości. Innymi słowy, rada nadzorcza ponosi współodpowiedzialność za zyski i straty przedsiębiorstwa.

Jednakże rada nadzorcza nie może wywierać bezpośredniego wpływu na działania operacyjne. Kontroluje kierownictwo, „ukierunkowując jego działania”. W ramach tej roli dysponuje pewnymi uprawnieniami i obowiązkami. Są to między innymi prawo do informacji o działalności gospodarczej i obowiązek skontrolowania bilansu rocznego. Musi również informować walne zgromadzenie o kontroli bilansu.

Rady nadzorcze przedsiębiorstw notowanych na giełdzie obradują przynajmniej cztery razy w roku (nienotowane na giełdzie – dwa razy). Regulamin reguluje współpracę rady nadzorczej i zarządu. W razie odkrycia nieprawidłowości rada nadzorcza jest zobowiązana poinformować zarząd. W spółkach komandytowo-akcyjnych rada nadzorcza nie ma jednak ani kompetencji kadrowych, ani

prawa do zatwierdzania decyzji kierownictwa (tzw. przywilej do współdecydowania). Związki zawodowe organizują szkolenia dla swoich reprezentantów. Zarząd federacji związków zawodowych (Deutscher Gewerkschaftsbund – DGB) uchwalił „Zasady sprawnego funkcjonowania rad nadzorczych”<sup>5</sup>.

**Współdecydowanie w zakładzie.** Ustawa dotycząca kształtowania struktury przedsiębiorstw (*Betriebsverfassungsgesetz*) reguluje zasady współdecydowania w zakładzie. Powoływana na jej mocy rada zakładowa współdecyduje we wszystkich sprawach socjalnych, personalnych i gospodarczych. Rada zakładowa uzyskała zróżnicowane prawa do informacji, konsultacji i współdecydowania. Decyzje ekonomiczne objęte zostały jedynie obowiązkiem informacji. W 1972 roku ustawa została znowelizowana, a prawo rady zakładowej do współdecydowania – rozszerzone.

Współdecydowanie w sprawach dotyczących pracowników jest obowiązkowe. W tych wypadkach porozumienie zarządu z radą zakładową jest konieczne. Obowiązuje bowiem zasada równoprawnej decyzji pracodawcy i rady zakładowej. Jeśli porozumienie nie jest możliwe, konieczne jest powołanie komisji pojednawczej (*Einiigungsstelle*) z neutralnym przewodniczącym. Rada zakładowa ma także prawo, żeby zmusić pracodawców do zawarcia porozumień zakładowych (*Betriebsvereinbarungen*), które to działają na korzyść wszystkich pracowników. Dobrowolne negocjacje pomiędzy pracodawcami i pracownikami również są stosowane.

Niemieckie współdecydowanie w zakładzie nie jest wyłącznie niemiecką koncepcją. Stosowana jest ona między innymi w Austrii, Holandii, Danii i Szwecji. Po wprowadzeniu europejskiej dyrektywa z 2002 roku zobowiązuje wszystkie państwa Unii Europejskiej do informowania pracowników i konsultacji z nimi

w przedsiębiorstwach zatrudniających ponad 50 osób.

Zgodnie z ostatnimi badaniami, działania rad zakładowych korzystnie wpływają na rozwój przedsiębiorstw<sup>6</sup>. Zmniejsza się rotacja pracowników, zwiększa się zaufanie pomiędzy załogą a menedżerami. W przedsiębiorstwach z radami zakładowymi występują mniejsze różnice w zarobkach kobiet i mężczyzn. Potencjalne korzyści to ponadto: polityka kadrowa „przyjazna rodzinie” i większa skłonność do stosowania elastycznego czasu pracy. Rada zakładowa zapewnia uwzględnienie preferencji pracowników w sytuacji stosowania pracy na zmiany lub na akord. Wtedy pracownicy łatwiej akceptują takie rozwiązania.

**W dużych przedsiębiorstwach.** Rady zakładowe funkcjonują we wszystkich dużych przedsiębiorstwach. Z reguły istnieją także naczelne rady zakładowe (97 procent) i rady zakładowe koncernów (70 procent) tam, gdzie jest to konieczne z powodu organizacji przedsiębiorstw. Trzy czwarte z nich nawet stworzyło europejskie rady zakładowe. To wskazuje na stopień umiędzynarodowienia niemieckich przedsiębiorstw.

Udział załogi we współdecydowaniu nie odbywa się tylko na zasadach czysto formalnych. W 80 procentach przedsiębiorstw przynajmniej raz w miesiącu odbywają się spotkania rady zakładowej i kierownictwa przedsiębiorstwa. Kontakty między radą zakładową i przedsiębiorcami stają się coraz bardziej intensywne. W 50 procentach przedsiębiorstw w ciągu ostatnich pięciu lat wzrosła częstotliwość kontaktów, a w 43 procentach pozostała na tym samym poziomie.

Związki zawodowe są silnie reprezentowane w radzie nadzorczej. Etatowi pracownicy związków zawodowych dysponują 182 mandatami w radzie nadzorczej w 73 przedsiębiorstwach. Ponadto w jednej czwartej dużych

Wybór modelu partycypacji uzależniony jest od formy prawnej przedsiębiorstwa. Zakłady, które nie chcą umożliwić partycypacji w kapitale własnym, mają inne możliwości.



przedsiębiorstw wiceprzewodniczący rady nadzorczej jest pracownikiem związków zawodowych. Trzy duże niemieckie związki zawodowe (IG Metall, Ver.di oraz IG BCE) posiadają prawie wszystkie mandaty związków zawodowych. Często dyrektor działów kadr jest członkiem związków zawodowych, zwłaszcza w przedsiębiorstwach przemysłu branży górniczo-hutniczej i byłych państwowych przedsiębiorstwach z sektora infrastruktury i energii. Najsilniejszy wpływ na politykę przedsiębiorstw ma współdecydowanie w przedsiębiorstwach branży hutniczo-górnictwa, najsłabszy – w niemieckich filiach zagranicznych koncernów, gdzie rady nadzorcze często mają mniej kompetencji.

**Przyszłość współdecydowania.** Zdaniem raportu Komisji Rządowej z 2005 roku współdecydowanie sprawdziło się<sup>7</sup>. Komisja zaleciła jedynie niewielkie zmiany, między innymi dalszą decentralizację rozwiązań wypracowywanych w wyniku negocjacji, uproszczenie procedury wyborczej, wprowadzenie mandatów dla przedstawicieli zagranicznych koncernów. Zgodnie z raportem komisji niemiecka ustawa o współdecydowaniu jest jednym z wielu sposobów na zaangażowanie pracowników w proces decydowania o losach spółek kapitałowych. Tego zdania nie byli jednakże przedstawiciele pracodawców uczestniczący w pracach Komisji.

Nadal trwają dyskusje i debaty. Przykładowo, pojawiło się pytanie, dlaczego forma prawna Europejskiej Spółki Akcyjnej jest bardziej atrakcyjna w Niemczech niż w innych krajach. Tę formę prawną wybrało w Niemczech więcej przedsiębiorstw niż gdziekolwiek w Europie. Od 2005 roku przedsiębiorstwa w Niemczech mogą przyjąć taką formę prawną, która pozwala im występować jako jednostka o charakterze prawnym w całej Unii Europejskiej. Do końca marca 2010 roku zmiany formy dokonały 72 czynne firmy, przy średniej w Unii Europejskiej na poziomie 62 firm. Firma czynna oznacza przedsiębiorstwo, które prowadzi działalność gospodarczą i zatrudnia co najmniej pięciu pracowników, a nie może być założone w celu późniejszej sprzedaży spółki.

Największą grupę stanowią firmy, które także w swojej poprzedniej formie prawnej nie przewidywały udziału pracowników w tworzeniu rad nadzorczych. Firmy te albo zatrudniały poniżej 500 osób, albo podlegały ustawie z 2004 roku, która zwalniała je z obowiązku zapewniania pracownikom prawa do współdecydowania. W niektórych przypadkach zmieniano jej osobowość prawną ze względu na to, że liczba zatrudnionych w firmach zbliżała się do wartości progowej. Ponieważ w SE możliwe jest negocjowanie wymiaru współdecydowania, można w takich przypadkach ustalić udział pracowników w radach nadzorczych na niższym poziomie. W dużych SE podział miejsc w radach nie zmienił się.

W 2006 roku Allianz przekształcało się w Europejską Spółkę Akcyjną jako pierwsze niemieckie przedsiębiorstwo. Związki zawodowe ustaliły wówczas, że pracownicy w radzie nadzorczej otrzymają europejski skład, czyli będą w niej przedstawiciele różnych narodowości. Jest to do tej pory jedyny taki przypadek. W ten sposób na przykład przedstawiciel osób o pochodzeniu brytyjskim jest wybierany w wyborach spośród 7 tysięcy wszystkich zatrudnionych w Allianz.

Przez ostatnie cztery lata liczba przedsiębiorstw z zagraniczną osobowością prawną zatrudniających ponad 500 pracowników wzrosła z 17 do 37<sup>8</sup>. Wśród tych przedsiębiorstw znajdują się między innymi brytyjski Limited, holenderskie B.V. i amerykańskie US-Incorporated. Do tych firm zalicza się między innymi linię lotniczą Air Berlin, drogerię Müller, przedsiębiorstwo logistyczne Dachser i koncern Prinovis. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości umożliwiło tym przedsiębiorstwom stosowanie prawodawstwa europejskiego. W przypadku amerykańskich przedsiębiorstw sprawę tę reguluje niemiecko-amerykańskie porozumienie z lat 50. Często są to spółki komandytowe z komplementariuszem zagranicznym. Jako powód stosowania takiego właśnie rozwiązania prawnego firmy te często wskazują na ułatwienia w koordynowaniu działalności spółki na rynku międzynarodowym. Oprócz tego zdarzają się jednak przy-

padki, w których zmiana osobowości prawnej jest sposobem na ominięcie przez firmy prawa o współdecydowaniu. W takich sytuacjach komisja rządowa poleciła obserwację dalszej działalności spółki, a w razie potrzeby poczynienie kroków mających na celu przywrócenie funkcjonowania prawa o udziale pracowników we współdecydowaniu<sup>9</sup>.

**Niemcy w środku stawki.** Badania wykazały, że udział pracowników w zyskach i kapitale przedsiębiorstw w Niemczech na arenie międzynarodowej nie jest szczególnie rozpozszechniony. Według analizy przeprowadzonej przez fundację Eurofound<sup>10</sup> 13 procent niemieckich zakładów zapewniało pracownikom udział w zyskach. Jest to o 10 procent mniej niż średnia europejska. Z kolei udział pracowników w kapitale firm w Niemczech wynosi 4 procent i plasuje się na poziomie 5 punktów procentowych poniżej średniej UE. Natomiast 1 procent niemieckich zakładów zapewnia pracownikom obie formy partycypacji finansowej równocześnie, czyli w zyskach i w kapitale akcyjnym. W tej dziedzinie Niemcy są za Francją, Wielką Brytanią, Szwecją, Danią, Hiszpanią i Holandią. Potwierdziły to kolejne badania, zwłaszcza Instytutu Rynku Pracy i Badań Zawodowych Agencji Pracy z 2005 roku<sup>11</sup>. We wschodnich Niemczech udział ten jest na jeszcze niższym poziomie, mimo że w latach 90. Urząd Powierniczy przeprowadził tam prywatyzację w ramach systemu *management buy-out* (wykup firm przez zarządy)<sup>12</sup>.

**Z perspektywy pracodawców i pracowników.** System partycypacji w zyskach i partycypacji kapitałowej zapewnia przedsiębiorstwom lepiej zmotywowanych pracowników. Takie przedsiębiorstwa stają się bardziej atrakcyjne dla zdolnych i wysoko wykwalifikowanych pracowników. Tym samym mają mniej problemów z brakami kadrowymi. Partycypacja kapitałowa przyczynia się do zwiększenia

kapitału i rozwija w pracownikach poczucie przynależności do przedsiębiorstwa.

Korzyści z partycypacji szerokich kręgów pracowników w majątku produkcyjnym budzą kontrowersje wśród niemieckich związków zawodowych. Wyrażane są wątpliwości – przede wszystkim przez związki IG Metall i Ver.di – czy nie osłabia to pozycji związków zawodowych i rad zakładowych<sup>13</sup>. Pracownicy zaś oprócz ryzyka utraty miejsca pracy dodatkowo ponoszą ryzyko utraty kapitału. Z drugiej strony dochody z zysków i majątku przedsiębiorstwa wzrosły w ostatnich 55 latach znacznie silniej niż dochody pracowników. Pracownicy nie partycypowali jednak we wzroście wartości przedsiębiorstw. Celem jest zatem długookresowa partycypacja zatrudnionych we wzroście wartości przedsiębiorstw. Z perspektywy pracowników pozytywnie należy ocenić silniejszą identyfikację z pracodawcą. Wzmacnia się rola pracowników jako współwłaścicieli – co najmniej symbolicznie. Ponadto coraz częściej dyskutowana jest partycypacja kapitałowa pracowników jako instrument wart zastosowania podczas kryzysu do wspierania albo uzdrawiania firm, zwłaszcza aby utrzymać miejsca pracy<sup>14</sup>.

Partycypacja kapitałowa może stanowić uzupełnienie współdecydowania w przedsiębiorstwie i jest połączona z prawem do niego. Kształtowanie modelu partycypacji kapitałowej podlega decyzji rady zakładowej. Współdecydowanie i partycypacja kapitałowa się nie wykluczają, lecz mogą się uzupełniać, jak pokazuje doświadczenie.

Duże przedsiębiorstwa częściej wprowadzają system partycypacji kapitałowej i partycypacji w zyskach. Partycypacja kapitałowa występuje najczęściej w przedsiębiorstwach ubezpieczeniowych, kredytowych, kopalniach, przedsiębiorstwach dostarczających gaz i energię. Działające w Niemczech przedsiębiorstwa zagraniczne zapewniają również często system partycypacji pracowniczej.

W ostatnich latach przedstawiono wiele różnych propozycji rozwoju partycypacji kapitałowej pracowników.

**Dyskusja przed 2009 rokiem.** W ostatnich latach przedstawiono wiele różnych propozycji rozwoju partycypacji kapitałowej pracowników. W 2007 roku prezydent landu Rheinland-Pfalz Kurt Beck wdrożył model funduszy, zgodnie z którym pracownicy mogą wpłacać do funduszu kwoty do 4 tysięcy euro na rzecz partycypacji kapitałowej. Za to otrzymują udziały w spółce jawnej, które zostają powiększone środkami finansowymi landu. W ten sposób pracownicy są chronieni przed stratą wpłaconego kapitału.

Partia polityczna SPD zaproponowała fundusze narodowe, tzw. *Deutschland-Fonds*, które miałyby gwarantować powiększenie majątku firm i nie stanowić konkurencji dla innych form zabezpieczenia na starość. Wykupowanie udziałów miałyby miejsce przez dodatki do pensji pobierane z dobrowolnych świadczeń pracodawcy. Taki model polega przede wszystkim na tym, że pracownicy wpłacają kapitał do funduszu, który przekazuje te środki jako kapitał własny lub obcy do dyspozycji przedsiębiorstwa, w którym pracują. Kierownictwo funduszu sprawowałoby nadzór nad przedsiębiorstwem, natomiast kontrolę nad kierownictwem funduszu miałyby komisja do spraw lokat. Model nie przewiduje wprowadzenia dodatkowej możliwości współdecydowania dla pracowników przedsiębiorstwa ani ich udziału w kontroli funduszu. W modelu przewidziano wprowadzenie pewnych korzyści podatkowych celem wzmocnienia partycypacji kapitałowej.

Z kolei koncepcja CDU/CSU nazywana była *Investivlohn* (dochody z inwestycji). To część wynagrodzenia za pracę, która ma być wypłacana nie w formie pieniężnej, ale w formie udziałów w przedsiębiorstwie. Ma być dobrowolna i wynosić nie więcej niż tysiąc euro rocznie w postaci wkładów wolnych

od podatków. Udziały kapitałowe są dopiero wtedy obciążane podatkami, gdy zostaną sprzedane. Tak jest również w przypadku przekształcenia udziału w zakładowe zabezpieczenia na starość. Zabezpiecza to też los pracownika w przypadku niewypłacalności przedsiębiorstwa.

W 2009 roku została uchwalona odrębna ustawa o rozwoju partycypacji kapitałowej pracowników<sup>15</sup>. Był to kompromis między partiami wówczas rządzącymi – SPD a CDU/CSU. Zdecydowano, że składka oszczędnościowa pracowników na partycypację kapitałową we własnym lub innym przedsiębiorstwie zostanie podniesiona i wyniesie 20 tysięcy euro dla osób niebędących w związku małżeńskim (wcześniej 17 900 euro), a dla osób w związku małżeńskim – 40 tysięcy euro (wcześniej 35 800 euro). Udziałów nie można jednak upłynnić przed upływem 6 lub 7 lat. Ponadto katalog form partycypacji rozszerzono o pracownicze fundusze rezerwowe.

Tak jak dotychczas, partycypacja w przedsiębiorstwach cieszy się przywilejami podatkowymi. Przy czym każde

należące do koncernu przedsiębiorstwo liczy się jako przedsiębiorstwo własne, w którym pracownik jest zatrudniony. Pracownicy mogą otrzymać albo wykupić po preferencyjnych cenach akcje firmy do wartości 360 euro (wcześniej było to 135 euro). Konieczne jest jednak spełnienie pewnych warunków: akcje firmy muszą być dodatkiem do pensji pobieranym z dobrowolnych świadczeń pracodawcy, a nie mogą być częścią pensji pracownika. Ponadto możliwość uzyskania akcji muszą mieć wszyscy pracownicy, którzy w momencie ogłoszenia takiej propozycji rok lub dłużej, nieprzerwanie, pracują w przedsiębiorstwie.

Pracownicy mają również możliwość uzyskania udziałów w funduszach rezerwowych dla poszczególnych branż. Każdy fundusz

System partycypacji w zyskach i partycypacji kapitałowej zapewnia przedsiębiorstwom lepiej zmotywowanych pracowników. Takie przedsiębiorstwa stają się bardziej atrakcyjne dla zdolnych i wysoko wykwalifikowanych pracowników.

### Firmy z partycypacją

**Seeberger KG:** prawa pracowników do dywidendy i należności względem pracowników.

**Werner AG:** akcje przedsiębiorstwa.

**Sedus Stoll AG:** model uzależnienia dochodów pracowników od wyników przedsiębiorstwa.

**Kolbe-Coloco Spezialdruck GmbH & Co. KG:** akcje własnego przedsiębiorstwa.

**Accumulatorenwerke HOPPECKE Carl Zoelner & Sohn GmbH:** pożyczki pracowników, udziały w spółce jawnej, prawa do dywidendy.

**Globus SB-Warenhaus Holding GmbH & Co. KG:** udziały w spółce jawnej.

**Hamburger Hafen und Logistik AG (HHLA):** akcje własnego przedsiębiorstwa.

**LEMKEN GmbH & Co. KG:** prawa do dywidendy.

**Deutsche Lufthansa AG:** akcje pracownicze przedsiębiorstwa.

**Sparkasse Mittelholstein AG:** akcje przedsiębiorstwa.

**Brandt Kantentechnik GmbH:** spółka jawna z udziałem pracowników w zyskach.

**Fraport AG:** spółka jawna z udziałem w zyskach.

jest zobowiązany po 3 latach od założenia do zainwestowania co najmniej 60 procent swojego majątku w te przedsiębiorstwa, których pracownicy uczestniczą w funduszu. Firmy uczestniczą w funduszu przez uzyskanie poświadczonych lub niepoświadczonych pożyczek lub przez notowane na giełdzie udziały lub papiery wartościowe. Fundusze inwestują środki, ograniczając ryzyko – wedle prawa mogą inwestować jedynie do 20 procent swoich zasobów w jedno przedsiębiorstwo.

Wybór modelu partycypacji uzależniony jest od formy prawnej przedsiębiorstwa. Zakłady, które nie chcą umożliwić partycypacji w kapitale własnym, mają inne możliwości. Na przykład mogą oferować specjalne formy pożyczki. Pracownik w zamian za pożyczkę otrzymuje udział w zyskach przedsiębiorstwa. W takiej sytuacji nie uzyskuje jednak wpływu na kierowanie przedsiębiorstwem<sup>16</sup>.

Większość zatrudnionych w Niemczech ma prawo do świadczeń majątkowych zagwarantowane w umowie. Takie świadczenia mogą być również udzielane dobrowolnie. Wiele przedsiębiorstw dąży do wkładu świadczeń majątkowych we własnym przedsiębiorstwie.

Lufthansa AG (100 tysięcy pracowników) już od końca lat 60. emitowała akcje pracownicze. W połowie lat 90. zaczęto rozwijać model partycypacji w zyskach. Pracownicy zyskali możliwość zrezygnowania z dodatkowych pie-

niędzy w zamian za uzyskanie możliwości nabycia akcji na korzystnych warunkach lub dokupienia dodatkowych akcji w ramach programu LH-Chance. Uczestnicy, którzy zdecydowali się skorzystać z programu, otrzymywali rabat na zakup akcji. Akcje te były wykupywane po 2 albo 3 latach; jeżeli zyskiwały na wartości, Lufthansa musiała uiszczać dodatkową opłatę. W poprzednich latach około 40 procent wszystkich pracowników Lufthansy skorzystało z tej opcji i zamiast gotówki wybrało nabycie akcji pracowniczych albo udział w programach gwarantujących udziały w kapitale.

Brandt Kantentechnik GmbH – przedsiębiorstwo produkujące maszyny w Lemgo – od 1981 roku umożliwia pracownikom posiadającym umowę o pracę na czas nieokreślony i pracującym co najmniej rok nabycie udziałów przedsiębiorstwa do wysokości pięciokrotności swojej pensji. Każdy uprawniony zatrudniony otrzymuje propozycję sfinansowania swojego wkładu przez pożyczkę z oprocentowaniem stałym, udzieloną przez przedsiębiorstwo. Ewentualne straty księgowane są na specjalnym koncie i później wyrównywane przyszłymi zyskami. W 2009 roku 220 z 246 uprawnionych pracowników miało udziały w firmie.

Spółka Fraport AG (lotnisko Frankfurt nad Menem) stworzyła specjalny program w 2001 roku, w ramach którego wypłacany dotychczas pracownikom dodatek ogólny został przekształcony w jedną z możliwości partycypacji

kapitałowej. Liczba pracowników korzystających z tego programu stale rośnie, w 2008 roku było to już ponad 50 procent.

**Konkluzje.** Pomimo rozbudowanych form partycypacji model zarządzania przedsiębiorstwem w Niemczech zbliża się jednak nieco do modelu anglosaskiego. Od początku lat 90. obserwować można proces zmian. Za przyczynę tego trendu możemy uznać przyspieszającą europeizację i internacjonalizację, jak i zjednoczenie Niemiec. Duże przedsiębiorstwa tworzą swoje strategie i struktury w porozumieniu z przedstawicielami załogi przedsiębiorstwa. Sam model udziału pracowników w podejmowaniu decyzji w poszczególnych przedsiębiorstwach jest coraz częściej regulowany przez różnego rodzaju umowy. W ten sposób przedsiębiorstwa mogą elastycznie reagować na zmieniające się warunki rynkowe.

W wyniku zmian strukturalnych w gospodarce, a także spadku zatrudnienia w dużych przedsiębiorstwach coraz mniejszy odsetek pracowników jest oddelegowany do organów nadzorczych. Poza tym zmniejszyła się liczba członków związków zawodowych.

Zmiany są oczekiwane także w obszarze pracowniczej partycypacji kapitałowej. Badania wykazały, że na początku 2010 roku nie więcej niż 200 przedsiębiorstw korzystało z pracowniczej partycypacji kapitałowej. Najwyraźniej nie zostanie także utworzony fundusz partycypacji pracowniczej. Najbardziej prawdopodobnymi przyczynami tej sytuacji są rozbudowana biurokracja i kryzys finansowy<sup>17</sup>. Trudno się temu dziwić; jeśli jakieś przedsiębiorstwo ma problemy finansowe, nie będzie skłonne wydawać dodatkowo 360 euro na każdego pracownika. Zarządzającemu funduszem było trudno na przykład utrzymać twardą granicę 60 procent inwestycji w przedsiębiorstwa, których pracownicy wpłacali środki do funduszu, i nie naruszyć obowiązku dywersyfikacji ryzyka.

Rząd niemiecki wdrożył wiosną 2010 roku najnowszą reformę: wspomniana kwota 360 euro jest wolna od podatku również w sytuacji,

jeśli pracownik weźmie część wynagrodzenia za pracę w formie udziałów w przedsiębiorstwie – tak jak w koncepcji CDU/CSU<sup>18</sup>. Związki pracodawców wystąpiły z krytyką. Według ich opinii możliwości inwestowania środków finansowych pracowników w powiększanie majątku czy zabezpieczenie na starość są ograniczone. Dlatego stoją oni przed wyborem związkowego ubezpieczenia emerytalnego i możliwości pracowniczej partycypacji. Pieniądze, które pracownicy w przyszłości otrzymają z tytułu udziału w kapitale, są wolne od podatku. Natomiast emerytury otrzymywane w ramach ubezpieczenia emerytalnego zagwarantowanego przez firmę powinny być opodatkowane. Z tego powodu związki obawiają się, że wielu pracowników w przyszłości będzie dysponowało niewielkimi środkami mającymi zapewnić im pewne i godziwe zabezpieczenie. Poza tym wypłaty przed 60. rokiem życia są niedozwolone. Jednocześnie pracownicy są zabezpieczeni przed niewypłacalnością pracodawców<sup>19</sup>. ■

<sup>1</sup> Chciałbym podziękować polskim przyjaciółom, którzy mi pomogli, zwłaszcza Agnieszce Kaliszewicz.

<sup>2</sup> Por. Bundestagsdrucks. 17/1933, *Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Linken*, 7 czerwca 2010 r.; *Ausschuss für Arbeit und Soziale*, Ausschussdrucksache 17(11)40, 12 lutego 2010 r., *Unterrichtung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales*, Europäische Privatgesellschaft (SPE).

<sup>3</sup> *Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Mitbestimmung – Eine gute Sache*, stan: styczeń 2010 r., s. 8 – zawiera również zarys historyczny i najważniejsze ustawy.

<sup>4</sup> *Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung steuerlicher EU-Vorgaben sowie zur Änderung steuerlicher Vorschriften*, 25 stycznia 2010 r., BT-Drucks. 17/506, s. 19.

<sup>5</sup> *Grundsätze ordnungsmäßiger Aufsichtsratsstätigkeit*, Hans-Böckler-Stiftung (wydawca).

<sup>6</sup> U. Jirjahn, *Ökonomische Wirkungen der Mitbestimmung in Deutschland*. Ein Update. Arbeitspapier 186, 2010 r., daje przegląd o aktualnych studiach ([www.boeckler.de](http://www.boeckler.de)).

<sup>7</sup> *Kommission zur Modernisierung der deutschen Unternehmensmitbestimmung. Bericht der wissenschaftlichen Mitglieder der Kommission mit Stellungnahmen der Vertreter der Unternehmen und der Vertreter der Arbeitnehmer*, 2006 r.

<sup>8</sup> S. Sick, *Mitbestimmungsrelevante Unternehmen mit ausländischen/kombiniert ausländischen Rechtsformen*. Auswertung der Ergebnisse einer Untersuchung von Lasse Pütz im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung von November 2009, 2010, [http://www.boeckler.de/pdf/mbf\\_2010\\_01\\_20\\_sick.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/mbf_2010_01_20_sick.pdf).

- <sup>9</sup> Kommission 2006 r., s. 35/36.
- <sup>10</sup> Employee Participation in Organisational Change Eurofound (Europejska Fundacja na rzecz Warunków Życia i Pracy), 1996 r.
- <sup>11</sup> L. Bellmann/I. Möller, IAB Kurzbericht Nr 13 *Gewinn – und Kapitalbeteiligung der Mitarbeiter. Die Betriebe in Deutschland haben Nachholbedarf*, 2006 r.
- <sup>12</sup> *Informacja nt. prywatyzacji pracowniczej i akcjonariatu pracowniczego w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz w USA*, Ministerstwo Gospodarki, 2009 r., s. 16.
- <sup>13</sup> *Por. Positionspapier aus der Projektgruppe MAB des Projektes „Mitbestimmung & Teilhabe“ unter Federführung von Heike Kauls und Mitarbeit von Dr. Thomas Steue*, *Arbeitnehmerkapitalbeteiligung in Deutschland*, 2008 r.
- <sup>14</sup> *Belegschaftskapital als attraktiver Baustein einer Krisenlösung*, DGB-Broschüre, 2010 r.
- <sup>15</sup> *Gesetz zur steuerlichen Förderung der Mitarbeiterkapitalbeteiligung* 7 marca 2009 r., BGBl. I 2009 r., s. 451.
- <sup>16</sup> *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*, *Mitarbeiter Kapital Beteiligung, Modelle und Förderwege*, 2009 r.
- <sup>17</sup> *Nicht mehr als ein Flop*, „Süddeutsche Zeitung”, 7 stycznia 2010 r.
- <sup>18</sup> *Gesetz zur Umsetzung steuerrechtlicher EU-Vorgaben sowie weiterer steuerrechtlicher Regelungen*, BGBl. I 2010 r., s. 386. Dot. par. 3, 39 EstG, ustawa wchodzi w życie z mocą wsteczną od 2 kwietnia 2009 r.
- <sup>19</sup> Więcej informacji na stronie: <http://www.agpev.de> (Arbeitsgemeinschaft Partnerschaft in der Wirtschaft e.V.).

Specyfiką dialogu w Niemczech jest brak specjalnych instytucji publicznych dla jego prowadzenia tak, jak to ma miejsce w wielu innych krajach. Nie oznacza to jednak słabości dialogu. Jego najsilniejszą stroną jest dialog dwustronny, którego efektem są liczne układy zbiorowe pracy o dużym zasięgu – pisze TOMASZ GRZEGORZ GROSSE

## Dialog z liberalizacją w tle rozwoju partnerstwa społecznego w Niemczech

**Prawo federalne w Niemczech określa wprawdzie minimalne warunki pracy i pozostawia rządowi możliwość interwencji w sytuacji łamania tej regulacji. Jednak od chwili jego wprowadzenia (w roku 1952) nie zdarzyło się ani razu, aby rząd interweniował w porozumienia zawierane między związkami a pracodawcami. Jest to wymowny przykład generalnej tendencji do powstrzymywania się władz centralnych od ingerowania w rozwiązania wypracowane poprzez dialog społeczny przez związki zawodowe i organizacje pracodawców. Dlatego w Niemczech dominuje dialog dwustronny.**

Nie przyniosły natomiast trwałych rezultatów próby inicjowania trójstronnych paktów społecznych z udziałem rządu federalnego, co jest właściwe dla wielu krajów zachodnioeuropejskich. Nie powstały także ani na szczeblu centralnym, ani w landach trwałe instytucje trójstronne, które prowadziłyby negocjacje w zakresie stosunków przemysłowych z udziałem poszczególnych rządów. Wyjątkiem są negocjacje dotyczące sektora publicznego, gdzie

przedstawiciele władz reprezentują interesy pracodawcy (przykład dialogu dwustronnego w sektorze publicznym).

Kolejne rządy federalne pod wpływem zmian na wspólnym rynku i na rynkach globalnych podejmowały w ostatnich latach rozmaite inicjatywy zmierzające do zawarcia centralnych trójstronnych umów społecznych. Miały one ustanowić pewien konsensus w zakresie dystrybucji korzyści i kosztów wynikających z przyjęcia europejskiej waluty. Chodziło także o porozumienie się w sprawie czynników mogących zwiększyć konkurencyjność niemieckiej produkcji. Celem było też uelastycznienie warunków pracy, dążenie do poprawy wydajności pracowników, jak również liberalizacja stosunków przemysłowych, a więc zagadnienia jak najbardziej istotne dla partnerów społecznych. W 1996 roku nieudaną próbę podjął rząd Helmuta Kohla, a w latach 1998–2003 rząd Gerharda Schrödera (*Bündnis für Arbeit*). Pod wpływem rozczarowania postawą związków zawodowych koalicja socjaldemokratów i zielonych w latach 2003–2005 jednostronnie realizowała program reform pod hasłem „Agenda 2010”. Miały one obniżyć ciężary finansowe nakładane na pracodawców i pracowników (w celu zwiększenia inwestycji i popytu wewnętrznego) przy jednoczesnym ograniczeniu wydatków publicznych. Zakładały między innymi ograniczenie składki zdrowotnej (płaconej w połowie przez pracodawców i pracowników)

oraz zmniejszenie podatków dochodowych. Proponowały zmniejszenie świadczeń z budżetu federalnego dla bezrobotnych (między innymi obniżenie wielkości pomocy i zmniejszenie czasu świadczenia do 12 miesięcy), powiązanie tej formy wsparcia z pomocą społeczną, a także jej ograniczenie dla osób, których małżonkowie pracują lub mają duże oszczędności. Inną formą oszczędności budżetowych było zmniejszenie świadczeń emerytalnych wypłacanych z budżetu państwa, podwyższenie wieku emerytalnego i utrudnienie przechodzenia na wcześniejsze emerytury. Chodziło również o uelastycznienie regulacji na rynku pracy i przebudowę urzędów federalnych obsługujących bezrobotnych oraz aktywizujących zatrudnienie (pakiet Hartz – nazwa pochodzi od nazwiska szefa komisji opracowującej zmiany)<sup>1</sup>. Reformy te zakończyły się połowicznym sukcesem, wzbudzając przy tym ostry sprzeciw większości związków zawodowych<sup>2</sup>.

**Instytucje publiczne w dialogu.** Brak specjalnych instytucji publicznych dla prowadzenia dialogu, tak jak to ma miejsce w wielu innych krajach, można uznać za wyraz specyfiki, ale także warunków, w jakich toczy się partnerstwo społeczne w Niemczech. Nie oznacza to jednak zupełnej słabości dialogu. Jego najsilniejszą stroną jest dialog dwustronny toczący się między związkami zawodowymi a pracodawcami, którego efektem są liczne układy zbiorowe pracy o dużym zasięgu. Natomiast znaczną rolę instytucjonalną pełni rząd, który w ostatnich latach wpływał na formy i treść dialogu społecznego. Wynikało to głównie z realizowania polityki liberalizacji wspólnego rynku i wprowadzenia euro<sup>3</sup>. Przed Niemcami, jak przed innymi społeczeństwami Zachodu, stało wyzwanie dostosowania się do nowych realiów. Rząd szukał odpowiedzi na pytanie o źródła poprawy konkurencyjności przedsiębiorstw. Władzom wydawało się, że głównym instrumentem dostosowania strukturalnego, czyli poprawy konkurencyjności przedsiębiorstw, jest uelastycznienie regulacji na rynku pracy i zwiększenie wydajności pracy. Podstawowym instrumentem tego dostosowa-

nia stało się oddziaływanie na podmioty dialogu społecznego<sup>4</sup>. Dlatego w ostatnim czasie przedmiotem negocjacji było najczęściej zwiększenie czasu pracy lub zmniejszenie uposażeń pracowniczych w zamian za stabilizację zatrudnienia i poprawę wydajności pracy<sup>5</sup>.

Organizacje dialogu społecznego działały w klimacie sprzyjającym liberalizacji gospodarczej i ograniczania możliwości negocjacyjnych związków zawodowych. Atmosferze sprzyjało stosunkowo wysokie bezrobocie (zwłaszcza we wschodnich landach), a także widmo przeniesienia produkcji za granicę. Również nowo powstające firmy rzadziej uczestniczą w dialogu społecznym. Przykładem mogą być trudności rozwoju związków zawodowych w firmach branży informatyczno-telekomunikacyjnej<sup>6</sup>. Badania pokazują<sup>7</sup>, że zmniejszający się zakres obowiązywania układów zbiorowych wiąże się między innymi z inwestycjami zagranicznymi lokowanymi w Niemczech, które cechuje dążenie do pomniejszenia znaczenia tradycyjnych stosunków przemysłowych. Co interesujące, niemieccy inwestorzy reprezentujący międzynarodowe korporacje mają bardziej negocjacyjne podejście do relacji z pracownikami i w większym stopniu akceptują potrzebę porozumienia w ramach dialogu społecznego<sup>8</sup>. W przeciwieństwie do nich zagraniczni inwestorzy (także wywodzący się z krajów o silnie rozwiniętych prawach pracowniczych) niechętnie przyjmują ustępstwa wobec pracowników i kiedy dochodzi do sporów z załogą, gotowi są nawet odstąpić od inwestycji w Niemczech.

Rząd promował przekonanie o konieczności ograniczania wydatków budżetowych, co pośrednio wiązało się z wymogami funkcjonowania w strefie euro. Jest to szerszy proces wycofywania się wielu krajów europejskich z programów opieki społecznej i socjalnej, prywatyzowania lub wprowadzania mechanizmów rynkowych do usług społecznych, między innymi związanych z obsługą systemów emerytalnych i programów przeciwdziałających bezrobociu<sup>9</sup>. Również władze niemieckie podjęły działania mające ograniczyć wydatki bu-



dżetowe na opiekę społeczną. Jednak obok mechanizmów związanych z ich urynkowaniem wykorzystują także partnerów społecznych i instytucje dialogu społecznego. Wiąże się to z przekazaniem organizacjom społecznym części uprawnień w zakresie decydowania o programach socjalnych oraz zarządzania nimi lub nadzorowania administracji publicznej. Co jest najważniejsze – pracownicy i pracodawcy ponoszą ciężar współfinansowania omawianych programów, a to przynosi wymierne oszczędności dla budżetu państwa. Zmiany te są również w pewnym sensie korzystne dla organizacji uczestniczących w dialogu, ponieważ przekazywane są im zadania zarządzania niektórymi usługami społecznymi, co wzmacnia ich prestiż i pozwala rozwijać dodatkowe usługi dla członków organizacji. W niektórych wypadkach umożliwia również korzystanie z dotacji publicznych. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że bez aktywności rządu i wprowadzenia odpowiednich zmian prawnych niemożliwe byłoby przekazanie omawianych usług publicznym partnerom społecznym<sup>10</sup>. Większość tych działań negocjują organizacje pracodawców i pracowników, co pośrednio wzmacnia instytucje dialogu społecznego.

Treść dialogu w Niemczech kształtują w znacznym stopniu konsekwencje wynikające z poszerzenia Unii Europejskiej o kraje, w których siła robocza jest tańsza i gdzie obowiązują znacznie niższe standardy ochrony praw pracowniczych, a organizacje związkowe oraz instytucje dialogu społecznego nie są silne<sup>11</sup>. Wpływa to na osłabienie strony pracowniczej, której znaczenie dodatkowo zmniejsza spadająca liczba członków związków zawodowych oraz coraz częstszy zanik solidarności poszczególnych reprezentacji pracowników, wywołany zaostrzającą się konkurencją o miejsca pracy<sup>12</sup>. W tym samym czasie organizacje przedsiębiorców zdają się współpracować coraz ściślej. W Niemczech poziom stowarzyszenia

pracodawców w porównaniu ze związkami zawodowymi jest ponad dwa razy większy<sup>13</sup>. Przewagę pracodawcom daje również struktura korporacyjna, bo zarząd główny funkcjonujący w skali europejskiej ma naturalną przewagę nad krajowymi organizacjami związkowymi lub działającymi jedynie w pojedynczym zakładzie pracy<sup>14</sup>.

Wiele inicjatyw rządu zwiększało elastyczność regulacji na rynku pracy lub osłabiało wpływ partnerów dialogu społecznego na rozwiązania w zakresie stosunków pracy. Na przykład w ostatnich latach coraz częściej rząd poszerzał na całe branże obowiązywanie określonych umów zbiorowych dotyczących płacy minimalnej. W 2007 roku Federalne Ministerstwo Pracy i Spraw Społecznych zdecydowało, że układ zbiorowy w zakresie płacy

W ostatnich latach coraz częściej rząd poszerzał na całe branże obowiązywanie określonych umów zbiorowych dotyczących płacy minimalnej.

minimalnej, ustanowiony dla sektorów związanych z elektrykami (pracujący poza siedzibą firmy, głównie na budowach), zostanie rozciągnięty na sześć branż gospodarczych powiązanych z budownictwem<sup>15</sup>. Praktyka taka stanowi wyłom w dotychczasowych zasadach organizowania stosunków przemysłowych, w ramach których ustalanie wysokości

płacy pracowników było wyłączną domeną dialogu dwustronnego. Rozciągnięcie płacy minimalnej ustalonej w ramach jednego układu zbiorowego na inne sektory powoduje, że pozostałe porozumienia zawarte w tej sprawie (na przykład przez inne organizacje społeczne lub w innych regionach) są unieważnione lub nie mogą być zawarte.

Faktycznie podważa to konstytucyjną autonomię partnerów społecznych (*Tarifautonomie*). Należy zaznaczyć, że jest to przykład jednej z wielu podejmowanych w ostatnim czasie inicjatyw, które stopniowo osłabiają uprawnienia dialogu społecznego w Niemczech. Co ciekawe, pretekstem do wprowadzenia omawianej ustawy było prawo europejskie (dyrektywa o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług<sup>16</sup>). Innym przykładem może

być ustawa o pracy tymczasowej z 2003 roku, która była inspirowana propozycją Komisji Europejskiej w zakresie dyrektywy określającej warunki pracy pracowników tymczasowych<sup>17</sup>. Choć intencje Komisji zmierzały do zrównania praw pracowniczych między odmiennymi kategoriami zatrudnienia – prawo niemieckie wprowadziło wiele wyjątków, które zwiększały możliwości elastycznego zatrudnienia<sup>18</sup>. Według niektórych opinii<sup>19</sup> także wzmocnienie kompetencji rad zakładowych (z 2001 roku) prowadzi do osłabienia pozycji związków zawodowych, przynajmniej w niektórych przedsiębiorstwach.

**Problemy partnerów dialogu.** Podobnie jak w większości innych krajów europejskich<sup>20</sup>,

w Niemczech systematycznie spada poziom uzwiązkowienia, mierzony liczbą członków stowarzyszeń pracowniczych w stosunku do ogółu zatrudnionych. W 2000 roku wynosił on około 25 procent, a w 2005 roku tylko 21,5 procent. W latach 80. poziom ten wynosił około 40 procent<sup>21</sup>. Największy spadek nastąpił w latach 90., co wiązało się ze zjednoczeniem Niemiec (na wschodzie notuje się mniejszy poziom członkostwa w organizacjach społecznych, a w omawianym okresie nastąpił silny proces deindustrializacji). Według danych Komisji Europejskiej w 2004 roku<sup>22</sup> całkowita liczba związkowców wynosiła około 8,5 mln osób, co stanowiło 12 procent populacji. Związki są silniejsze w tradycyjnych gałęziach przemysłowych aniżeli w usługach. W dużych zakładach cieszą się większą popularnością wśród pracowników fizycznych niż wśród umysłowych. Związkowcami są znacznie częściej osoby powyżej 30. roku życia i głównie mężczyźni. Dość duży odsetek związkowców (powyżej 30 procent) stanowią emeryci i bezrobotni. W Niemczech notujemy zaskakująco niski poziom członkostwa w związkach zawodowych, zwłaszcza w porównaniu z innymi państwami

Związki są silniejsze w tradycyjnych gałęziach przemysłowych aniżeli w usługach. W dużych zakładach cieszą się większą popularnością wśród pracowników fizycznych niż wśród umysłowych.

o podobnie rozwiniętym i równie długo istniejącym koordynacyjnym modelu stosunków przemysłowych. Zmniejszająca się siła związków zawodowych to jeden z najważniejszych czynników osłabiających znaczenie instytucji dialogu społecznego. Jednocześnie poziom członkostwa pracodawców w stowarzyszeniach biznesu jest znacząco wyższy i wyniósł w 2006 roku ponad 60 procent<sup>23</sup>. Ponadto stowarzyszeń tych nie dotyczy zjawisko zmniejszania się liczby członków, charakterystyczne dla związków zawodowych.

Kolejnym zjawiskiem jest tendencja do fuzji stowarzyszeń oraz wchodzenie w alianse w ramach organizacji parasolowych na szczeblu centralnym, które grupują stowarzyszenia branżowe lub regionalne i lokalne. W Niemczech

największą organizacją parasolową pracowników jest Niemiecka Konfederacja Związków Zawodowych (Deutscher Gewerkschaftsbund – DGB). Zrzesza ona osiem mniejszych związków. W 2006 roku liczyła w sumie około 6,7 mln osób<sup>24</sup>. Wśród największych organizacji z nią stowarzyszonych jest IG Metall (sektor metalowy, samochodowy i inżynierijski), którego korzenie sięgają końca

XIX wieku. Należy do niej także powstały w 2001 roku z połączenia pięciu innych organizacji związek Ver.di (sektor publiczny, usługi, handel, poczta, bankowość, ubezpieczenia i media). Oba liczą po około 2,3 mln osób. Poza strukturami Niemieckiej Konfederacji Związków Zawodowych pozostają trzy większe organizacje: Niemieckie Stowarzyszenie Służby Cywilnej (około 1,2 mln członków, skupiające 45 związków regionalnych i reprezentujące różne segmenty spraw publicznych), Niemieckie Stowarzyszenie „Białych Kołnierzyków” (około 400 tys.) i Chrześcijańskie Związki Zawodowe (Christlicher Gewerkschaftsbund – CGB, około 290 tys. członków)<sup>25</sup>. Warto zauważyć, że jedynymi związkami zwiększającymi w ostatnim okresie liczbę członków są te, które działają w sektorze publicznym.

## Wsparcia dla partnerów dialogu w Niemczech

W Niemczech największe związki zawodowe i organizacje pracodawców dopracowały się profesjonalnego zaplecza umożliwiającego prowadzenie dialogu społecznego. Poza własnym zapleczem partnerzy społeczni korzystają z pracy instytutów naukowo-badawczych. Pracodawcy z organizacji BDA (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände) w ramach własnej struktury utrzymują fundację o charakterze instytutu, Walter-Raymond-Stiftung. Specjalizuje się ona w badaniach makroekonomicznych i współpracuje z ośrodkami akademickimi. Oprócz tego stale współdziała z Institut der Deutschen Wirtschaft Köln, czołowym prywatnym instytutem badań ekonomicznych w Niemczech. Korzysta również między innymi z sieci instytucji łączących biznes z instytucjami szkolnymi i akademickimi, które tworzą różne formy współpracy firm i instytucji naukowych oraz oświatowych (Bundesarbeitsgemeinschaft Schule Wirtschaft). Własna działalność ekspercka BDA ogniskuje się wokół polityki finansowej i danych makroekonomicznych, analiz sytuacji ekonomicznej kraju, analiz sektorowych oraz polityki dochodowej i społecznej. Organizowane są stałe interdyscyplinarne kolokwia, na których dyskutuje się najważniejsze zagadnienia programowe.

Centrale związkowe prowadzą też własne prace analityczne, badania statystyczne, ekonomiczne i prawnicze oraz współpracują z instytutami społeczno-ekonomicznymi. W zakresie analiz programowych dużą rolę odgrywa Konfederacja Niemieckich Związków Zawodowych (DGB) – łącząca osiem central związkowych. Aktywne w tym zakresie są również centrale członkowskie w konfederacji, bo uczestniczą w niezwykle wymagającym procesie uzgadniania układów zbiorowych pracy. Związki mają fundację Hans-Böckler. Wykonuje ona wiele badań. Ma pięć departamentów badawczych, które zajmują się polityką strukturalną, systemem współdecydowania w stosunkach pracy (*co-determination*), problematyką pracy, państwa opiekuńczego oraz dokumentacją badawczą. Ponadto fundacja ma również Instytut Badań Ekonomicznych i Społecznych (WSI), który analizuje układy zbiorowe pracy, oraz Instytut Polityki Makroekonomicznej. Fundacja wydaje setki publikacji, w tym bieżące analizy zmian strukturalnych na rynku pracy i innowacyjności, zagadnień związanych z przyszłością państwa opiekuńczego, globalizacją itp. Organizuje każdego roku setki seminariów i kon-

ferencji, na których prezentowane są prace badawcze. Fundacja jest także drugim co do wielkości funduszem stypendialnym w Niemczech. Około 2 tys. osób rocznie udziela stypendiów. Korzystają z nich także osoby związane ze środowiskiem związkowym. Pracuje z nimi ponad 300 wykładowców.

Niektóre organizacje partnerów społecznych uczestniczą w zarządzaniu pracowniczymi funduszami emerytalnymi (tzw. II filar) i otrzymują za to zapłatę. Pracownicze systemy emerytalne zostały wprowadzone w 2001 roku. Obejmują ponad połowę wszystkich pracowników<sup>1</sup>. Są powoływane w wyniku układów zbiorowych i finansowane wspólnie przez pracodawców i pracowników<sup>2</sup>. Partnerzy społeczni mogą również powoływać fundusze dla pracowników odchodzących na wcześniejsze emerytury. Od 2003 roku zawarto 854 umowy zbiorowe w tej sprawie, które obejmują ponad 16 mln ludzi. Państwo dofinansowuje bezpośrednio te fundusze, a także oferuje zwolnienia podatkowe dla organizacji i osób prywatnych płacących składki emerytalne. Innym przykładem są fundusze przeznaczone na urlopy macierzyńskie. Uzupełniają one w niewielkim stopniu działania państwa w tej mierze, gdyż inicjatywy powoływania takich funduszy przez partnerów społecznych są stosunkowo nieliczne. Nie są one dofinansowywane przez państwo<sup>3</sup>.

Organizacje realizują również zadania zleczone i finansowane przez administrację publiczną. Jest to dla nich pośrednia forma wsparcia publicznego. Przykładem są programy szkoleń zawodowych prowadzonych niejednokrotnie wspólnie przez partnerów społecznych. Pieniądze na te szkolenia w części pochodzą ze składek organizacji społecznych, a w części od władz federalnych, krajowych lub z funduszy unijnych.

Partnerzy społeczni współzarządzają także świadczeniami dla bezrobotnych, finansowanymi z budżetu państwa i obsługiwanymi przez administrację państwową (Federalną Agencję Zatrudnienia i jej 180 lokalnych oddziałów).

<sup>1</sup> Por. *Occupational pensions and industrial relations*, EIRO, 2004, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/>, 05-05-2009.

<sup>2</sup> Por. Ch. Trampusch (2007): *Industrial Relations as a Source of Solidarity in Times of Welfare State Retrenchment*, „Journal of Social Policy”, vol. 36, nr 2, s. 197-215.

<sup>3</sup> Por. *Family-related leave and industrial relations*, EIRO, 2004, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/>, 05-05-2009.

Związki zawodowe mają przede wszystkim charakter branżowy. W ogromnej większości deklarują apolityczność, choć CGB dość blisko współpracuje z chadecją (CDU), a DGB do niedawna z socjaldemokratami (SPD). Jedną z przyczyn oficjalnego zerwania bliskich relacji DGB z politykami socjaldemokratycznymi były próby reform inicjowanych przez to ugrupowanie w latach 2003–2005 (tak zwana Agenda 2010). Związkowcy odbierali je jako zbyt mocno liberalizujące rynek pracy i nie uzyskały ich akceptacji.

Także zrzeszenia pracodawców organizują się głównie według struktur sektorowych, choć w niektórych branżach istniejące stowarzyszenia reprezentują przede wszystkim małe i średnie firmy. W niektórych mniejsi pracodawcy niejednokrotnie narzekają, że stanowisko organizacji jest kształtowane pod wpływem najsilniejszych (dużych) przedsiębiorstw. Być może z tego względu małe firmy mniej chętnie stają się członkami organizacji pracodawców. Z uwagi na te problemy państwo wprowadziło obowiązek ustawowy zrzeszania się niektórych przedsiębiorstw w izbach rzemiosła bądź handlu<sup>26</sup>. Jest to forma systemowego wsparcia dla tych organizacji ze strony państwa, co wynika także z realizowania przez nie dość istotnych zadań publicznych, na przykład związanych z gromadzeniem danych statystycznych lub certyfikowaniem działalności zrzeszonych przedsiębiorstw. Ponadto wspomniany obowiązek stowarzyszania podwyższa statystyki w zakresie członkostwa w organizacjach pracodawców (w stosunku do związków zawodowych, do których przynależność jest całkowicie dobrowolna).

Działa kilkadziesiąt ogólnokrajowych stowarzyszeń biznesu oraz ponad tysiąc organizacji regionalnych i lokalnych<sup>27</sup>. Istnieje także podział na ogólnokrajowe organizacje parasolowe i pozostałe stowarzyszenia, najczęściej sektorowe (centralne, regionalne, lokalne). Z organizacji parasolowych pracodawców największe znaczenie ma Konfederacja Niemieckich Pracodawców (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände – BDA). Zrzesza ona

4 organizacje sektorowe i 14 regionalne, które z kolei skupiają blisko tysiąc organizacji regionalnych i lokalnych. Według danych podawanych przez BDA obejmuje ona w sumie około 2 mln przedsiębiorców (blisko 75 procent) i 20 mln pracowników (80 procent siły roboczej w Niemczech). Inni badacze wskazują<sup>28</sup>, że skupia nie więcej niż 40–43 procent niemieckich przedsiębiorstw. BDA nie uczestniczy bezpośrednio w układach zbiorowych, choć koordynuje współpracę swoich organizacji członkowskich ze związkami zawodowymi. Przedstawia także różne sugestie swoim członkom w zakresie prowadzenia dialogu społecznego. Reprezentuje niemieckie firmy w rozmowach z rządem federalnym, na forum parlamentarnym, w organizacjach międzynarodowych i w ramach europejskiego dialogu społecznego<sup>29</sup>. Inną ważną organizacją jest Federacja Przemysłu Niemieckiego (Bundesverband der Deutschen Industrie – BDI). Zrzesza ona 34 organizacje sektorowe. Specjalizuje się w reprezentowaniu interesów swoich członków przed władzami landów, a także w promowaniu działalności handlowej.

Kolejną organizacją parasolową jest Niemiecka Rada Przemysłu i Handlu (Deutscher Industrie- und Handelskammertag – DIHK). Zrzesza 81 organizacji biznesu, najczęściej branżowe izby przemysłowe lub handlowe, do których przynależność jest obowiązkowa. Reprezentuje około 3 mln przedsiębiorców z wielkich koncernów, jak również małe firmy. Koncentruje się na reprezentowaniu przedsiębiorstw przed władzami centralnymi oraz za granicą (ma między innymi 120 biur zagranicznych). Na stałe współpracuje z około 7 tys. ekspertów (z ekonomistami, prawnikami itp.) oraz z 250 tys. przedstawicieli organizacji stowarzyszonych<sup>30</sup>. Kolejną ważną organizacją pracodawców to Centralne Stowarzyszenie Niemieckiego Rzemiosła (The Zentralverband des Deutschen Handwerks – ZDH). Ta konfederacja zrzesza 55 izb rzemiosła z całego kraju, do których przynależność jest obowiązkowa. Ponadto skupia lokalne gildie rzemiosła, które powstają na zasadach do-

browolnych. Ich liczba systematycznie spada, ale dalej działa ponad 6 tys. takich instytucji. ZDH reprezentuje około 850 tys. firm, głównie małych i średnich (zatrudniają w sumie ponad 5 mln pracowników).

### **Spada liczebność związków zawodowych.**

Na przykład Niemiecka Konfederacja Związków Zawodowych (DGB) od 1991 roku straciła ponad 40 procent członków<sup>31</sup>. Dlatego związki, ale także organizacje przedsiębiorców coraz częściej starają się poszerzyć zakres usług i grono członków. Na przykład związki podejmują akcje rekrutacyjne na wyższych uczelniach i oferują członkostwo studentom (jak również zwolnienia lub ulgi w składkach). Angażują się w projekty szkoleniowe i edukacyjne dla swoich członków. Oferują porady prawne, projekty ubezpieczeniowe, w tym w zakresie emerytalnym lub na wypadek utraty zatrudnienia. Ważnym obszarem ich działalności jest reprezentowanie interesów członków nie tylko w dialogu dwustronnym lub przed władzami publicznymi, ale również na forum organizacji międzynarodowych. Także organizacje pracodawców starają się zwiększyć liczbę członków, między innymi przez oferowanie nowego typu usług (związanych ze szkoleniami, reprezentowaniem interesów handlowych w kraju i za granicą itp.). Niektóre organizacje proponują członkostwo bez konieczności uczestniczenia w układach zbiorowych ze związkami zawodowymi<sup>32</sup>.

Ważnym obszarem stosunków przemysłowych w Niemczech jest sektor publiczny. Wszyscy jego pracownicy mogą się zrzeszać, choć nie wszyscy mają prawo do strajków i do negocjowania układów zbiorowych. Z prawa tego są wyłączeni urzędnicy służby cywilnej (mniej niż 50 procent wszystkich zatrudnionych w sektorze). Negocjacje są najczęściej prowadzone na szczeblu centralnym.

W stosunku do przedsiębiorstw będących własnością władz publicznych negocjacje odbywają się głównie na szczeblu regionalnym lub bezpośrednio w firmach. Dla pracowników najważniejszymi organizacjami są: Niemiecka Konfederacja Związków Zawodowych (DGB), związek Ver.di oraz Niemieckie Stowarzyszenie Służby Cywilnej. Ze strony pracodawców administrację federalną reprezentuje Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, administrację landów – Stowarzyszenie dla Negocjacji Zbiorowych Niemieckich Landów, a administrację i firmy lokalne – Stowarzyszenie Pracodawców Samorządu Lokalnego<sup>33</sup>.

### **Partnerzy w dialogu dwustronnym.**

Tak jak widzieliśmy wyżej, trójstronne paktów nie udawały się w Niemczech, ale zakorzeniły się

Ważnym obszarem stosunków przemysłowych w Niemczech jest sektor publiczny. Wszyscy jego pracownicy mogą się zrzeszać, choć nie wszyscy mają prawo do strajków i do negocjowania układów zbiorowych.

inne formy partycypacji partnerów społecznych w ważnych przedsięwzięciach publicznych. Partnerzy społeczni uczestniczą w różnych instytucjach konsultacyjnych monitorujących lub nadzorujących prace instytucji publicznych na wszystkich szczeblach władz publicznych. Prowadzą również systematyczne konsultacje z rządem federalnym i z władzami krajowymi w zakresie projek-

tów legislacyjnych mających odniesienie do stosunków przemysłowych, zabezpieczenia społecznego i polityki społecznej.

Dominuje dialog społeczny wyrażający się w dwustronnych negocjacjach zbiorowych. Prowadzone są one najczęściej w ramach pojedynczego sektora przemysłowego i w landach. Bardzo rzadko podejmowane są negocjacje międzysektorowe lub na szczeblu federalnym. Wśród partnerów społecznych dominują federacje pracownicze lub pracodawców, które działają na szczeblu centralnym, ale negocjacje prowadzą ich członkowskie struktury branżowe albo regionalne związki zawodowe (lub stowarzyszenia biznesu). Federacje koncentrują się głównie na koordynacji negocjacji w re-

gionach (mają najczęściej przedstawicielstwa w poszczególnych landach) i pomagają zdecydować, które ze stowarzyszonych z nimi organizacji uczestniczą w poszczególnych negocjacjach<sup>34</sup>. Zgodnie z prawem porozumienie zawiera pojedynczy związek zawodowy (który także może reprezentować inne) ze stowarzyszeniem pracodawców lub związek z pojedynczymi władzami przedsiębiorstwa. Ten sam pracodawca nie może realizować układów zbiorowych podpisanych z dwiema różnymi organizacjami związkowymi.

Układ zbiorowy obowiązuje wszystkich członków związku podpisującego porozumienie (w praktyce wszystkich pracowników poszczególnych firm, także niezrzeszonych) i wszystkie firmy reprezentowane przez daną organizację. Porozumienie może również obejmować innych pracowników (na przykład pochodzących z innych związków zawodowych), o ile takie rozwiązania zostaną wpisane do układu zbiorowego. Może być również rozciągnięte – pod pewnymi warunkami – na inne nieobjęte układem zbiorowym przedsiębiorstwa z danej branży lub z regionu. Taka praktyka prowadzi jednak do osłabienia organizacji społecznych, gdyż umożliwia – zwłaszcza pracownikom – korzystanie z ochrony związków bez ponoszenia opłat związkowych.

Porozumienia na szczeblu regionalnym coraz częściej mają elastyczne klauzule zezwalające na negocjowanie szczegółowych rozwiązań w poszczególnych przedsiębiorstwach. Istnieją przepisy prawne umożliwiające porozumienia na poziomie pojedynczego przedsiębiorstwa lub korporacji (mającej na przykład kilka zakładów) bez odniesienia do układów sektorowych. Warto zauważyć, że w ostatnich latach ta tendencja się nasila. Według danych z 2007 roku na około 69,6 tys. porozumień dwustronnych zawartych w Niemczech blisko połowę stanowiły umowy na poziomie firm (dokładnie 32 596)<sup>35</sup>. Około 25 procent tych porozumień

podejmowano bez odniesienia do układów zbiorowych zawieranych na wyższym poziomie. Ponadto władze państwowe wprowadzają regulacje obniżające standardy zabezpieczeń pracowniczych lub uelastyczniające zasady funkcjonowania rynku pracy. Uważają je za sposób poprawy konkurencyjności gospodarczej na wspólnym rynku i w warunkach zaostrzającej się rywalizacji na rynkach globalnych.

Coraz więcej firm wycofuje się z uczestniczenia w porozumieniach sektorowych. Wiąże się to z tym, że rezygnują z członkostwa w stowarzyszeniach pracodawców. W razie potrzeby podejmują indywidualne rokowania

Rząd pełni znaczną rolę w dialogu. Wpływa na jego formy i treść. Wynikało to głównie z realizowania polityki liberalizacji wspólnego rynku i wprowadzenia euro.

ze związkowcami w zakładach pracy. Praktyka taka jest powszechniejsza we wschodnich landach. W odpowiedzi coraz częściej stowarzyszenia przedsiębiorców zezwalają firmom na członkostwo, które nie wiąże się z obowiązkiem uczestniczenia w umowach zbiorowych ze związkami zawodowymi. Według

szacunków z 2006 roku około 40 procent firm (najczęściej małych i średnich) nie objęły żadne układy zbiorowe<sup>36</sup>. Dalej jednak około 80 procent wszystkich pracowników obejmują jakieś formy porozumień zbiorowych pracowników z przedsiębiorcami. Możliwość uszczegóławiania układów zbiorowych na poziomie lokalnym oraz coraz częstsze odstępstwa firm od wchodzenia w układy zbiorowe podpisywane przez stowarzyszenia biznesu przyczyniają się do osłabienia dialogu społecznego. Badania prowadzone przez Komisję Europejską<sup>37</sup> wskazują na to, że im słabsze związki zawodowe, tym bardziej prawdopodobne jest zmniejszenie się liczby pracowników i przedsiębiorstw objętych układami zbiorowymi. Z kolei inne badania<sup>38</sup> pokazują, że bardziej prawdopodobne jest zamknięcie przedsiębiorstwa (na przykład w celu jego przeniesienia poza Niemcy), jeśli nie ma silnej reprezentacji związków zawodowych, a jego pracowników nie obejmują układy zbiorowe.

Podstawowym kierunkiem ewolucji niemieckiego dialogu dwustronnego jest stopniowa decentralizacja układów zbiorowych oraz ich różnicowanie na szczeblu lokalnym. Przejawia się ona w delegowaniu coraz większej liczby porozumień ze szczebla sektorowego na poziom firm. W literaturze przedmiotu wyszczególnia się proces decentralizacji zorganizowanej<sup>39</sup> oraz niezorganizowanej. Pierwsza przebiega według wyraźnie nakreślonych ram regulacyjnych, co przejawia się w tym, że część ogólnych ustaleń jest przyjmowana na wyższym szczeblu negocjacji społecznych, a kwestie szczegółowe przekazuje się do instytucji dialogu na niższym szczeblu (na przykład w zakładach pracy). Dlatego też ważną cechą tej decentralizacji jest zwiększenie jej elastyczności. Oznacza to na przykład pozostawianie otwartych spraw szczegółowych (*opening clauses*) lub umożliwianie odstępstw od zawartego porozumienia z uwagi na trudną sytuację zakładu pracy (*hardship clauses*)<sup>40</sup>. W praktyce pociąga to za sobą odchodzenie od ujednoliconego podejścia w skali kraju (lub branży) w kierunku określania minimalnych standardów lub warunków brzegowych dla późniejszych uzgodnień. Odmiennym procesem jest decentralizacja niezorganizowana. Polega ona na spontanicznym przejściu na najniższy poziom negocjacji (czyli do przedsiębiorstw) bez odpowiedniego ukierunkowania tego procesu przez zawierane między partnerami społecznymi porozumienia wyższego rzędu.

**Decentralizacja zorganizowana.** W Niemczech dominują procesy decentralizacji zorganizowanej. Na przykład w 2005 roku zakres otwartych spraw pozostawionych do uszczegółowienia w firmach obejmował około 29 procent wszystkich zawartych porozumień<sup>41</sup>. Zdarzają się jednak coraz częściej praktyki wskazujące na łamanie w poszczególnych przedsiębiorstwach porozumień

zawieranych w układach zbiorowych na wyższym szczeblu<sup>42</sup>. Trwający przynajmniej od 20 lat proces decentralizacji dialogu społecznego jest inspirowany przez przedsiębiorców, zwłaszcza przez duże korporacje. Wiąże się to z przekonaniem, że niższy poziom negocjacji jest korzystniejszy dla pracodawców. Ważnym argumentem na rzecz decentralizacji porozumień w Niemczech było przyłączenie wschodnich landów, w których słabo rozwinęły się instytucje dialogu społecznego i gdzie panowała niska kultura współdziałania pracodawców z pracownikami<sup>43</sup>. W połączeniu z gorszą koniunkturą gospodarczą wpłynęło to na sytuację w całym kraju. Wymuszało z jednej strony decentralizację, a z drugiej sprzyjało przyjmowaniu bardziej korzystnych rozwiązań z punktu widzenia właścicieli przedsiębiorstw<sup>44</sup>. Właśnie dlatego poszerzenie Unii na wschód kojarzy się związkowcom w Europie Zachodniej z obniżaniem standardów pracowniczych i dumpingiem socjalnym. Warto również zaznaczyć, że zdaniem ekspertów<sup>45</sup> dominujące znaczenie w systemie zdecentralizowanego dialogu społecznego uzyskują negocjacje w firmach, a porozumienia sektorowe w coraz większym stopniu jedynie się do nich dostosowują.

Zakres obowiązywania układów zbiorowych systematycznie maleje i jest różny w poszczególnych landach. Według danych z 2005 roku około 67 procent pracowników zostało objętych tymi porozumieniami na zachodzie Niemiec, a jedynie 59 procent na wschodzie<sup>46</sup>. Co interesujące, we wschodnich landach zawarto więcej układów na poziomie firm niż w negocjacjach sektorowych (11 proc. w porównaniu z 8 proc. na Zachodzie). Przykład ten pokazuje, że dialog społeczny w postkomunistycznej części Niemiec jest znacznie słabiej zinstytucjonalizowany, a ponadto występuje tam presja przedsiębiorców (najczęściej zachodnioniemieckich) na podejmowanie negocjacji bezpośrednio

Ważnym argumentem na rzecz decentralizacji porozumień w Niemczech było przyłączenie wschodnich landów, w których słabo rozwinęły się instytucje dialogu społecznego.

w firmach, a nie na poziomie sektorowym. W ten sposób praktyki wschodnioniemieckie przyczyniają się do obniżania standardów dialogu społecznego w całych Niemczech i powodują jego decentralizację.

W ostatnich latach nastąpiła w Niemczech stopniowa liberalizacja stosunków przemysłowych, w tym wprowadzono bardziej elastyczne reguły prawa pracy, czasu i warunków zatrudnienia<sup>47</sup>. Dokonało się to dzięki zmianie instytucji dialogu społecznego, zwłaszcza dzięki ich decentralizacji i zwiększeniu znaczenia rad zakładowych kosztem roli związków zawodowych. W środowisku politologów nie ma zgodnej oceny tych przemian. Jedni uważają, że opisywane zmiany służą stopniowej dekompozycji systemu dialogu społecznego i modelu koordynacyjnego w gospodarce<sup>48</sup>. Inni sądzą, że jest to jedynie niezbędna korekta systemu, gwarantująca lepsze dostosowanie się do warunków integracji europejskiej i globalizacji<sup>49</sup>. Ważnym elementem tej korekty staje się uzupełnienie systemu narodowego o wymiar instytucji europejskiego dialogu społecznego<sup>50</sup>.

**Dialog na poziomie zakładów.** Oprócz branżowego dialogu społecznego istnieje także dialog na poziomie zakładów pracy z udziałem rad zakładowych. W Niemczech występuje dualny system reprezentacji pracowniczej. Zgodnie z prawem jedynie związki mogą prowadzić negocjacje zbiorowe na temat kwestii płacowych (minimalna pensja jest ustalana najczęściej w ramach dialogu dwustronnego), czasu pracy (liczby godzin miesięcznie) i innych zasadniczych zagadnień w zakresie stosunków przemysłowych (między innymi sposobu traktowania pracowników na niepełnym etacie, szkoleń, programów socjalnych przedsiębiorstw itp.).

Rady zakładowe pełnią głównie funkcje informacyjne, mogą składać petycje do właścicie-

la (lub zarządu firmy), a w niektórych sprawach zarządzania firmą mają prawo weta. Dotyczy to zwłaszcza kwestii socjalnych w przedsiębiorstwie, godzin pracy, urlopów, sposobu wypłacania pensji, szkoleń, decyzji kadrowych (przyjęć nowych pracowników, zwolnień itp.). W niektórych sprawach ich kompetencje pokrywają się z uprawnieniami dialogu społecznego realizowanego ze związkami zawodowymi na szczeblu sektorowym. Ponadto to właśnie rady zakładowe uszczegóławiają układy zbiorowe na poziomie lokalnym (jeśli pozostawiona jest taka możliwość). Niektórzy

Niemiecki dialog dwustronny stopniowo ulega decentralizacji oraz różnicowaniu na szczeblu lokalnym. Przejawia się to w delegowaniu coraz większej liczby porozumień ze szczebla sektorowego na poziom firm.

specjaliści<sup>51</sup> wskazują na to, że rady nie tylko coraz częściej uszczegóławiają porozumienia sektorowe, ale także zawierają uzgodnienia, które stoją w jawnej sprzeczności z układami zbiorowymi wynegocjowanymi przez związki zawodowe. Choć rady zwykle uzupełniają system negocjacji zbiorowych prowadzonych przez związki, to w niektórych sytuacjach stanowią pewną konkurencję instytucjonalną i mogą nawet osłabiać pozycję

związków<sup>52</sup>. Ponadto prawo dotyczące funkcjonowania rad zakładowych stwarza większe – niż w przypadku układów zbiorowych – możliwości interwencji federalnego ministerstwa pracy, na przykład w sytuacji arbitrażu w sporach o ustanowienie planów socjalnych dla zwalnianych pracowników lub w związku z rozwiązaniem zakładu pracy<sup>53</sup>.

W 2001 roku zwiększyły się uprawnienia rad zakładowych, między innymi wprowadzono obowiązek powołania rady we wszystkich przedsiębiorstwach zatrudniających przynajmniej pięć osób (liczba członków rad zwiększa się wraz ze wzrostem pracowników w firmie). Sprzyjało to podejrzeniom, że wspomniane instytucje mogą osłabiać rolę związków zawodowych i znaczenie dialogu społecznego ze związkami. Faktycznie jednak tylko około 13 procent firm ma rady zakładowe, które wystę-



pują głównie w dużych przedsiębiorstwach<sup>54</sup>. Inicjatywa powołania rady należy wyłącznie do odpowiednio dużej grupy pracowników. Obejmują one 47 procent pracowników w zachodnich i 38 procent we wschodnich Niemczech<sup>55</sup>. Jednocześnie notowany jest znaczący udział związkowców w pracach istniejących rad zakładowych. Około 73 procent członków wszystkich rad pochodziło z największej w Niemczech organizacji związkowej (DGB).

Według badań<sup>56</sup> wzrasta liczba przedsiębiorstw, które nie mają ani rad zakładowych, ani nie są objęte układami zbiorowymi ze związkami zawodowymi. Inną tendencją jest słabość związków zawodowych, zwłaszcza w małych i średnich przedsiębiorstwach, co przyczynia się do tego, że rady pracownicze są silnie podporządkowane interesom zarządu. Także raport Komisji Europejskiej uznaje<sup>57</sup>, że strukturalną przyczyną słabnącego dialogu społecznego w Niemczech jest to, że w radach zakładowych mogą zasiadać również pracownicy niezrzeszeni w związkach zawodowych. Prowadzi to w niektórych zakładach do osłabienia pozycji reprezentacji pracowników.

Według prawa niemieckiego w większych zakładach powinny powstać inne ciała reprezentujące pracowników: rada ekonomiczna zajmująca się kwestiami finansowymi firmy, rada zdrowia i bezpieczeństwa pracowników, rady młodzieży i osób niepełnosprawnych, a także struktury reprezentujące menedżerów. Wszystkie te instytucje funkcjonują na koszt pracodawcy, który musi również zapewnić możliwości wykonywania obowiązków przez członków rad zakładowych (w ramach godzin pracy finansowanych przez przedsiębiorcę). Ponadto przedstawiciele pracowników zasiadają w radach nadzorczych przedsiębiorstw (jedna trzecia składu rady w firmach zatrudniających od 500 do 2 tys. pracowników oraz połowa składu rady w przedsiębiorstwach mających ponad 2 tys. pracowników). Według niemieckiego prawa rady nadzorcze zatrudniają i mogą zwolnić członków zarządu, nadzorują jego prace i uczestniczą w głównych decyzjach strategicznych oraz finansowych firmy.

**Podsumowanie.** U naszych zachodnich sąsiadów istnieje długoletnia tradycja silnie rozwiniętych instytucji i organizacji społecznych, które dysponują pokaźnym majątkiem i doświadczonymi kadrami. Specyfika tego modelu opiera się na dialogu dwustronnym związków zawodowych z pracodawcami, a także na konstytucyjnej autonomii partnerów społecznych wobec władz publicznych. W Polsce mamy znacznie słabiej rozwinięty system dialogu społecznego, zwłaszcza na poziomie sektorowym i regionalnym. Mamy zasadniczo mniejsze doświadczenia historyczne i pod każdym względem słabsze organizacje społeczne. Znacznie większa jest za to rola negocjacji na szczeblu centralnym, zwłaszcza w instytucjach trójstronnych. Istnieje również silniejsze upolitycznienie partnerów społecznych, choć nie pociąga to za sobą większego wsparcia publicznego dla rozwoju możliwości organizacyjnych lub finansowych tych organizacji. Tymczasem w Polsce wsparcie publiczne dla dialogu społecznego i organizacji społecznych wydaje się znacznie bardziej pożądane niż w Niemczech.

System niemieckich stosunków przemysłowych stopniowo się liberalizuje, a instytucje dialogu dwustronnego słabną. Są to – jak się wydaje – wspólne tendencje występujące w Niemczech i w Polsce. Zmniejsza się również znaczenie związków zawodowych zarówno ze względu na spadające wskaźniki uzwiązkowania, jak również z powodu systemowych rozwiązań wprowadzanych przez państwo lub Unię Europejską, które prowadzą do osłabienia tradycyjnej roli organizacji pracowniczych. Z punktu widzenia Polski zasadnicze znaczenie ma jednak to, że w systemie niemieckim silnie zaznaczona jest autonomia organizacji społecznych. Powstrzymuje ona władze publiczne od nadmiernego interwencjonizmu w stosunki przemysłowe, jak również od wspierania organizacji społecznych. Mimo to doświadczenia niemieckie mogą być dla nas pouczające, a niektóre powinny być wykorzystane dla wzmocnienia polskiego systemu dialogu społecznego. Wśród nich warto wymienić trzy najważniejsze.

Po pierwsze, niezwykle ciekawy jest przykład powierzania partnerom społecznym niektórych usług publicznych związanych z zabezpieczeniem społecznym lub socjalnym. Polega on przede wszystkim na ograniczaniu wydatków budżetowych władz publicznych i przrzucaniu części kosztów funkcjonowania tych programów na członków organizacji społecznych. Stanowi on również konkurencyjne rozwiązanie w stosunku do prywatyzacji lub komercjalizacji tego typu usług społecznych. Jednocześnie włączenie partnerów społecznych w reformowanie programów emerytalnych lub innych instrumentów polityki społecznej wzmacnia organizacje społeczne, które uczestniczą w istotnych z punktu widzenia swoich członków działaniach publicznych. Państwo przekazuje część swoich uprawnień w zakresie programowania lub zarządzania omawianymi politykami, a także część pieniędzy na ich prowadzenie. Może również wprowadzać zachęty podatkowe zwiększające atrakcyjność omawianych działań dla pracowników i przedsiębiorców.

Innym przykładem mogą być programy szkoleniowe zwiększające kwalifikacje pracowników lub przeciwdziałające bezrobociu. W Niemczech nie ma specjalnych zachęt publicznych dla organizacji społecznych prowadzących takie działania. Niemniej jest to obecnie jeden z najważniejszych obszarów współdziałania pracodawców ze związkami zawodowymi, który staje się istotnym instrumentem poprawy konkurencyjności przedsiębiorstw niemieckich i utrzymania zatrudnienia. W przypadku Polski potrzebne byłyby jednak działania państwa, na przykład ulgi podatkowe, które wsparłyby rozwój takiej współpracy pracowników z przedsiębiorcami.

Po drugie, na uwagę zasługuje obowiązek członkostwa w izbach rzemiosła i handlu, co jest silnym systemowym wsparciem dla tych instytucji. Dzięki temu mogą one prowadzić aktywne działania pomagające niemieckim firmom, zwłaszcza szkolenia, promowanie najlepszych praktyk, pośredniczenie w nawiązywaniu kontaktów biznesowych i stymulowanie

eksportu. Ponadto administracja powierza tym organizacjom wiele istotnych zadań związanych ze zbieraniem informacji statystycznych, dbałością o zachowanie standardów jakościowych i ekologicznych, w tym certyfikowanie działalności produkcyjnej i usługowej. Wspomniane organizacje korzystają przy tym z różnych form pomocy publicznej na realizowanie powierzonych zadań.

Po trzecie, ważnym mechanizmem wsparcia rządowego jest silnie rozwinięta polityka przemysłowa, technologiczna oraz wspomagająca małe i średnie przedsiębiorstwa. Są to działania jedynie pośrednio wzmacniające partnerów społecznych, przede wszystkim stowarzyszenia biznesu. Jednak na uwagę zasługuje to, że wiele programów realizuje wyżej wymienione polityki państwa w ścisłej współpracy z organizacjami społecznymi<sup>58</sup>. ■

<sup>1</sup> *A Quick Guide to 'Agenda 2010'*, „Deutsche Welle”, 17.10.2003.

<sup>2</sup> Por. Ch. Trampusch (2007): *Industrial relations as a Source of Social Policy: A Typology of the Institutional Conditions for Industrial Agreements on Social Benefits*, Social Policy & Administration, vol. 41, nr 3, s. 251–270.

<sup>3</sup> Por. N.A. Siegel (2005): EMU and German welfare capitalism, w: A. Martin G. Ross, G. (red.): *Euros and Europeans*, Cambridge University Press, Cambridge. Szerzej: T.G. Grosse (2008): *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, rozdz. 7.

<sup>4</sup> R. Boyer (2000): *The Unanticipated Fallout of European Monetary Union: The Political and Institutional Deficits of the Euro*, w: C. Crouch (red.): *After the Euro: Shaping Institutions for Governance in the Wake of the European Monetary Union*, Oxford University Press, Oxford; J.E. Dølvik (2005): *Industrial Relations in EMU: are renationalization and Europeanization two sides of the same coin?*, w: A. Martin G. Ross (red.): *Euros and Europeans*, Cambridge University Press, Cambridge; M. Fuchs (2004), s. 44.

<sup>5</sup> J.E. Dølvik (2005); W. Streeck (2001): *The Transformation of Corporate Organization in Europe: An Overview*, MPIfG Working Paper 01/8, December.

<sup>6</sup> Por. P. Marginson, K. Sisson, J. Arrowsmith (2003): *Between Decentralization and Europeanization: Sectoral Bargaining in Four Countries and Two Sectors*, „European Journal of Industrial Relations”, vol. 9, nr 2, s. 163–187.

<sup>7</sup> Por. C. Schnabel, S. Zagelmeyer, S. Kohaut (2006): *Collective Bargaining Structure and its Determinants: An Empirical Analysis with British and German Establishment Data*, „European Journal of Industrial Relations”, vol. 12, nr 2, s. 165–188.

- <sup>8</sup> K. Williams, M. Geppert (2006): *The German model of employee relations on trial: negotiated and unilaterally imposed change in multi-national companies*, „Industrial Relations Journal”, vol. 37, nr 1, s. 48–63.
- <sup>9</sup> Por. P. Pierson (1994): *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- <sup>10</sup> Por. Ch. Trampusch (2006): *Industrial relations and welfare states: the different Dynamics of retrenchment in Germany and the Netherlands*, „Journal of European Social Policy”, vol. 16, nr 2, s. 121–133.
- <sup>11</sup> Por. J. Pakaslahti, P. Pochet (2003): *The Social Dimension of the Changing European Union*, OSE, Brussels. Z punktu widzenia zachodnioeuropejskiego ruchu związkowego podstawowym zagrożeniem jest niski poziom płac i ochrony praw pracowniczych w krajach Europy Środkowej. Związkowcy obawiają się, że może to skutkować dumpingiem socjalnym i masowym przenoszeniem miejsc pracy do nowych krajów członkowskich. Por. *ETUC adopts resolution on coordination of collective bargaining*, EIROOnline, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions 2005, <http://www.eiro.eurofound.eu>.
- <sup>12</sup> J.E. Dølvik (2005); D. Checchi, C. Lucifora (2002): *Unions and labour market institutions in Europe*, Economic Policy, vol. 17, nr 35, s. 362–408.
- <sup>13</sup> Omawiany wskaźnik przedstawia liczbę członków danej organizacji odpowiednio w stosunku do sumy wszystkich firm lub zatrudnionych pracowników. Por. *Industrial Relations in Europe 2008*, s. 74–75.
- <sup>14</sup> P. Marginson, K. Sisson (2002): *European Integration and Industrial Relations: a Case of Convergence and Divergence?*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 40, nr 4, s. 671–692.
- <sup>15</sup> Por. *Germany: Industrial relations developments in Europe 2007*, s. 3; *Minimum wage for mail delivery workers* (EIROOnline), 2007, *Minimum wages extended to workers in six sectors under Posted Workers Act* (EIROOnline), 2007, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro>, 5.05.2009.
- <sup>16</sup> *Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services*, „Official Journal” L 018, 21/01/1997 P. 0001–0006.
- <sup>17</sup> *Amended proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on working conditions for temporary workers*, Commission of the European Communities, COM (2002) 701 final, Brussels, 28.11.2002.
- <sup>18</sup> M. Fuchs (2004), s. 14.
- <sup>19</sup> Por. R. Gumbrell-McCormick, R. Hyman (2004).
- <sup>20</sup> Por. C. Schnabel, J. Wagner (2007): *Union density and determinants of union membership in 18 EU countries: evidence from micro data, 2002/03*, „Industrial Relations Journal”, vol. 38, nr 1, s. 5–32.
- <sup>21</sup> M. Fuchs (2004), s. 16.
- <sup>22</sup> *Industrial Relations in Europe 2006*, s. 24.
- <sup>23</sup> Por. *Industrial Relations in Europe 2008*, s. 74–75.
- <sup>24</sup> *Key Data Germany 2006*, s. 3.
- <sup>25</sup> M. Fuchs (2004), s. 62.
- <sup>26</sup> J. Grote, A. Lang (2004): *The Representation of Small and Medium-Sized Enterprises in Germany*, maszynopis referatu konferencyjnego, Chicago, USA.
- <sup>27</sup> M. Fuchs (2004), s. 21.
- <sup>28</sup> W. Schroeder (1997): *Loyalty and Exit – Austritte aus regionalen Arbeitgeberverbänden* w: U.v. Alemann, B. Wessels (red.): *Verbände in vergleichender Perspektive. Beiträge zu einem vernachlässigten Feld*, Berlin: edition sigma; s. 225–251.
- <sup>29</sup> Por. T.G. Grosse (2007): *Dialog społeczny i obywatelski w Unii Europejskiej*, w: R. Towalski (red.): *Dialog Społeczny. Najnowsze dyskusje i koncepcje*, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 53–74.
- <sup>30</sup> J. Grote, A. Lang (2004).
- <sup>31</sup> Por. *Germany: Collective Bargaining*.
- <sup>32</sup> M. Fuchs (2004), s. 23.
- <sup>33</sup> G. Casale, J. Tenkorang (2008): *Public service labour relations: A comparative overview*, Paper no. 17, International Labour Office, Geneva.
- <sup>34</sup> Por. M. Fuchs (2004): *National Report: Germany: The evolving structure of Collective Bargaining In Europe 1990–2004*, University of Florence, Florence, s. 7.
- <sup>35</sup> Por. *Germany: Industrial relations developments in Europe 2007* (EIROOnline) 2007, <http://www.eurofound.europa.eu>, 24.04.2009, s. 1.
- <sup>36</sup> Por. *Key Data Germany 2006*, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, <http://www.bmas.bund.de>, s. 3.
- <sup>37</sup> Por. *Industrial Relations in Europe 2008*, European Commission, Brussels 2008, s. 78.
- <sup>38</sup> Por. J.T. Addison, L. Bellmann, A. Kölling (2004): *Works Councils and Plant Closing in Germany*, „British Journal of Industrial Relations”, vol. 42, nr 1, s. 125–148.
- <sup>39</sup> Por. F. Traxler (1995): *Farewell to Labour Market Associations? Organised versus Disorganised Decentralization as a Map for Industrial Relations*, w: C. Crouch, F. Traxler (red.): *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?*, Avebury, Aldershot. Szerzej na ten temat: F. Traxler, S. Blaschke, B. Kittel (2001): *National Industrial Relations in Internationalized Markets. A Comparative Study of Institutions, Change, and Performance*, Oxford University Press, Oxford – New York.
- <sup>40</sup> P. Marginson, K. Sisson (2002); W. Streeck (2001).
- <sup>41</sup> Por. *Germany: Collective Bargaining* (2005).
- <sup>42</sup> M. Fuchs (2004), s. 30.
- <sup>43</sup> Por. G. Menz (2005): *Old Bottles – New Wine: The New Dynamics of Industrial Relations*, „German Politics”, vol. 14, nr 2, s. 196–207.
- <sup>44</sup> P. Marginson, K. Sisson, J. Arrowsmith (2003).
- <sup>45</sup> Wywiad przeprowadzony z dr M. Höpnerem z Instytutu Studiów Społecznych Maxa Plancka w Kolonii.
- <sup>46</sup> Por. *Germany: Collective Bargaining* (2005).
- <sup>47</sup> W. Streeck (2001); G. Menz (2005).
- <sup>48</sup> P.W. Schmitter, W. Streeck (1992): *From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market*, w: W. Streeck (red.): *Social Institutions and Economic Performance: Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*, Sage, London. W odniesieniu do Niemiec: A. Hassel, W. Streeck (2004): *The Crumbling Pillars of Social Partnership*, w: H. Kitschelt, W. Streeck (red.): *Germany: Beyond the Stable State*, Frank Cass, London, s. 101–124; A. Hassel (1999): *The Erosion of the German System of Industrial Relations*, „British Journal of Industrial Relations”, vol. 37, nr 3, s. 484–505; M. Fuchs (2004), s. 53.
- <sup>49</sup> A. Hamerijck, M. Ferrera (2000): *Welfare reform in the shadow of EMU*, w: A. Martin, G. Ross, *Euros and Europeans*,

M. Ferrera, A. Hamerijck, M. Rhodes (red.): *The Future of Social Europe*, Celta editora, Oeiras.

<sup>50</sup> A. Reberieux (2002).

<sup>51</sup> M. Fuchs (2004), s. 30.

<sup>52</sup> R. Gumbrell-McCormick, R. Hyman (2004): *Embedded collectivism? Workplace representation in France and Germany*, „Industrial Relations Journal”, vol. 37, nr 5, s. 473–491.

<sup>53</sup> M. Fuchs (2004), s. 42–43.

<sup>54</sup> Por. *Key Data Germany 2006*, s. 3.

<sup>55</sup> Por. *Germany: Collective Bargaining*, National Industrial Relations 2005, [www.worker-participation.eu](http://www.worker-participation.eu), 15.04.2009.

<sup>56</sup> R. Gumbrell-McCormick, R. Hyman (2004), s. 477–481.

<sup>57</sup> *Industrial Relations in Europe 2006*, European Commission, Brussels 2006, s. 73.

<sup>58</sup> Artykuł jest wersją tekstu, który powstał w ramach unijnego projektu systemowego realizowanego przez Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego MPiPS. Został on opublikowany w książce pt. *W kierunku dialogu opartego na wiedzy* (red. A. Zybala), Warszawa 2009. To samo dotyczy tekstu M. Pliszkievicza pt. *Dialog w cieniu państwa*.

Ustawa o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji z 2006 r. powinna stworzyć dobre warunki, aby przedstawicielstwa pracownicze mogły powstawać zwłaszcza w niezwiązanych zakładach pracy. To one stanowią przytłaczającą większość zakładów, które są pozbawione wszelkich form uczestnictwa pracowników – pisze JERZY WRATNY

## Partycypacyjne rachuby rady pracowników po kilku latach działania

**Dostępne dane liczbowe i inne źródła pokazują, że proces wdrażania regulacji dotyczących rad pracowników napotyka na znaczne bariery<sup>1</sup>. Zdecydowana większość pracodawców nie przyjęła do wiadomości, że obowiązuje ta ustawa. Według danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej na koniec marca 2010 r. rady powołało w 2981 zakładach pracy. Stanowią one niecałe 9 procent wszystkich firm, które są objęte wymogami ustawy.**

Ponadto w 4040 zakładach pracodawca i przedstawiciele pracowników zawarli porozumienie, w którym uzgodniono, że wymagania informacyjno-konsultacyjne dyrektywy zostaną spełnione w inny sposób niż poprzez powołanie rady pracowników (taką możliwość dawał art. 21 ustawy, ale wymagał zgłoszenia takiego przypadku przed wejściem w życie ustawy). W przeddzień wejścia w życie ustawy miała miejsce lawina tych porozumień zgłoszonych do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS). Nasuwało to podejrzenia, że w istocie rzeczy chodziło o ominięcie celu ustawy.

Według informacji uzyskanych w MPiPS, ogólna liczba rad wynosi 2981 (dane na koniec marca 2010). Wzrost liczby rad wynikał jednak z tego, że upłynął okres przejściowy, w którym przepisy ustawy były stosowane do pracodawców zatrudniających co najmniej 100 pracowników (trwał do dnia 23 marca 2008 roku). Po tej dacie rady miały powstawać również w zakładach zatrudniających co najmniej 50 pracowników. A zatem obecnie mamy jeszcze niższy odsetek zakładów, w których powołano rady (większa liczba zakładów spełnia kryterium zobowiązujące do objęcia ich ustawą)<sup>2</sup>.

Zjawisko nieprzyjmowania do wiadomości obowiązywania ustawy przez przytłaczającą większość pracodawców budzi niepokój. Taką postawę pracodawców wspiera nagłaśniana, a wielce wątpliwa teza głosząca, że powoływanie rad pracowników nie jest obligatoryjne. Niektóre sformułowania ustawy mogą nasuwać taki wniosek, co jednak nie odpowiada, moim zdaniem, intencji prawodawcy unijnego. Proeuropejską wykładnię obowiązujących przepisów ustawy powinna wspierać jej nowelizacja. W zakresie tu rozważanym szczególnie istotne byłoby zniesienie wymogu pisemnego przedstawienia przez grupę co najmniej 10 procent pracowników wniosku o zorganizowanie wyborów (cytowany art. 8 ust. 1 ustawy); wymóg ten stanowi bowiem trudną psychologicznie

i organizacyjnie barierę na drodze powołania rady pracowników.

Z analizy danych zgromadzonych w MPiPS wynika kolejny interesujący wniosek. Mianowicie rady pracowników tworzone są niemal wyłącznie w zakładach pracy, w których działają reprezentatywne zakładowe organizacje związkowe. Według danych na dzień 1 marca 2007 r. na około 11 000 niezwiązkowionych zakładów pracy, spełniających przewidziane ustawą kryteria podmiotowe, rady pracowników powstały tylko w 3,3 procent wśród nich, a więc tylko zaledwie w 354 przypadkach (przy wskaźniku dla ogółu zakładów pracy wynoszącym 8,9 procent).

Powyższe dane wskazują, że głównym celem ustawy należałoby uczynić stworzenie warunków, aby przedstawicielstwa pracownicze mogły powstawać zwłaszcza w niezwiązkowionych zakładach pracy.

To one stanowią przytłaczającą większość zakładów, które są pozbawione wszelkich form uczestnictwa pracowników. W tym zakresie obecna ustawa nie realizuje takiego celu. Mamy do czynienia z pewnego typu dyskryminacją sektora przedsiębiorstw bez związków zawodowych. Jest wiele przyczyn tego stanu

rzeczy. Wiążą się one z postawami pracowników i pracodawców, ale wpływają również z wadliwości samej ustawy. Po stronie pracowników wymienia się niedostateczną wiedzę dotyczącą zasad organizowania się, a w szczególności brak informacji na temat rozwiązań ustawowych i nierozumienie sensu powoływania rad. Dodatkowo część pracowników odczuwa lęk, spodziewając się szykan pracodawcy. Szykany mogą w szczególności dotknąć grupę inicjatywną (10 procent) pracowników, którzy wnoszą o zorganizowanie wyborów do rady. Takie postawy pracowników współistnieją z niechęcią części – nastawionych konserwatywnie – pracodawców, którzy okazują niechęć do instytucjonalnych form partycypacji.

Z analizy danych zgromadzonych w MPiPS wynika wniosek, iż rady pracowników tworzone są niemal wyłącznie w zakładach pracy, w których działają reprezentatywne zakładowe organizacje związkowe.

Można łatwo poprzestać na hasle, że tworzenie rad jest uprawnieniem załóg, a nie ich czy kogokolwiek innego obowiązkiem. Ale trzeba chcieć zrozumieć przyczyny trudności.

Problemy z wdrożeniem ustawy w zakładach niezwiązkowionych wynikały też z samych jej zapisów (sprzed jej nowelizacji w 2009 r.), a zwłaszcza z faktu założenia, iż desygnowanie na członków rad jest procesem pozbawionym problemów. Tak jest tylko w przypadku, gdy w zakładzie działa reprezentatywny związek albo grupa takich związków. Tymczasem ten proces jest zupełnie inny w zakładach niezwiązkowionych. Związki dają ochronę członkom rady. Tymczasem zmiana ustawy przeprowadzona w 2009 r., która wyeliminowała formalnie związki z tworzenia rad, nie zapewniła mechanizmów ochrony dla potencjalnych członków rady. Może to spowodować spadek i tak już bardzo ograniczonej motywacji do korzystania przez zatrudnionych z tej formy partycypacji.

Nasuwa się refleksja, iż została uchwalona ustawa, która narzuca zbyt wysokie wymagania do spełnienia, jak na poziom rozwoju naszych stosunków przemysłowych. Ustawa jest wynikiem konieczności wypełnienia zobowiązań względem Unii Europejskiej, a nie wynikiem powszechnie podzielanych oczekiwań wynikających z przekonania i wartości. Wprawdzie ustawa powstała, ale wokół niej pojawiły się liczne niedomówienia i wątpliwości. Widoczne jest mechaniczne podejście do obowiązku spełnienia postanowień dyrektywy przy zatraceniu poczucia sensu, który zawiera w sobie europejska dyrektywa.

**Zakłócenia na linii.** Obecne trudności w stosowaniu ustawy wynikały poniekąd z procesu jej przygotowania. Ustawa została uchwalona z ponadrocznym opóźnieniem wobec wyznaczonej dyrektywą daty na dzień 23 marca 2005 r. (art. 11). Partnerzy społeczni mieli

trudności z porozumieniem się w kluczowych kwestiach będących przedmiotem przygotowanej ustawy. Obie strony podchodziły do treści dyrektywy z dystansem i obawami, dostrzegając w jej rozwiązaniach więcej zagrożeń niż szans. Rząd natomiast starał się pozostać neutralny i przerzucić odpowiedzialność za kształt ustawy na partnerów społecznych.

W okresie od listopada 2004 do stycznia 2005 r. przedstawiono cztery konkurencyjne wobec siebie projekty ustawy, których celem było wdrożenie dyrektywy – przygotowane przez organizacje pracodawców<sup>3</sup>, centrale związkowe<sup>4</sup>, rząd oraz grupę posłów sejmowych lewicy zajmujących stanowisko zbliżone do związkowego<sup>5</sup>.

Dla związków zawodowych sprawą kluczową było utrzymanie monopolu na wykonywanie uprawnień w zakresie informacji i konsultacji pracowniczej w tych zakładach, które posiadały struktury związkowe. Opowiadały się one za modelem czeskim, a mianowicie za powoływaniem rad wyłącznie w zakładach niezwiązkowionych i za przypisaniem im uprawnień ograniczonych do wymagań dyrektywy bez dopuszczenia rad do tradycyjnych prerogatyw związkowych.

Z kolei organizacje pracodawców w tej sprawie okazywały niechęć do powierzenia uprawnień informacyjno-konsultacyjnych związkom zawodowym, a z drugiej miały obawy, że tworzenie nowych reprezentacji pracowniczych obok już istniejących zwiększy koszty prowadzenia przedsiębiorstwa (stworzenie warunków techniczno-organizacyjnych funkcjonowania rad pracowników, zwolnienia od pracy i ochrona stosunku pracy członków rady). Obawiały się również naruszania tajemnic przedsiębiorstwa. Przychyliły się w zasadzie do koncepcji rządowej, która przewidywała, że rady pracowników będą pochodzić z wyboru załogi także w uzwiązkowionych zakładach pracy. Pracodawcy starali się pod różnymi względami zredukować skalę uprawnień rad.

Ostatecznie doszło – pod groźbą zastosowania sankcji przez Unię Europejską<sup>6</sup> – do porozumienia organizacji partnerów społecznych. Utorowało to drogę do przyjęcia ustawy w wersji zbliżonej do związkowego punktu widzenia. Ustawa wyposażała rady pracowników w prawo do uzyskiwania informacji dotyczących:

- (1) działalności i sytuacji ekonomicznej pracodawcy oraz przewidywanych zmian w tym zakresie;
- (2) stanu, struktury i przewidywanych zmian zatrudnienia oraz działań mających na celu utrzymanie poziomu zatrudnienia;
- (3) działań, które mogą powodować istotne zmiany w organizacji pracy lub podstawach zatrudnienia.

Rada posiada także uprawnienia do prowadzenia konsultacji, czyli prawo do wymiany poglądów i podejmowania dialogu z pracodawcą na podstawie otrzymanych od niego informacji,

w szerokim *spectrum* problematyki zatrudnienia i organizacji pracy (wymienione wyżej punkt 2 i 3).

Jest tam mowa również o konsultacji mocnej, która ma znajdować wyraz w wypracowanym porozumieniu (por. art. 14 ust. 1 pkt 5 ustawy). Należy podkreślić, że uprawnienia rady nie dotyczą spraw będących przedmiotem bieżących rozstrzygnięć w zakładzie pracy, ale w zasadzie odnoszą się do planowanych przez pracodawcę decyzji w dalszym horyzoncie czasowym. Tym samym działalność rad nie zapełnia luki w zakresie reprezentacji interesów pracowniczych w niezwiązkowionych zakładach pracy; rady w obecnym stanie prawnym nie są więc w tych zakładach pod żadnym względem substytutem związków zawodowych.

W polskich realiach najistotniejsze wydaje się właściwe ukształtowanie stosunków między radą pracowników a zakładowymi organizacjami związkowymi.

**Związkowe rachuby.** W polskich realiach najistotniejsze było ukształtowanie stosunków między radą pracowników a zakładowymi organizacjami związkowymi<sup>7</sup>. Początkowo przyjęto koncepcję, aby reprezentatywne związki

zakładowe posiadały wyłączność na obsadzenie miejsc w radzie. W przypadku gdy u pracodawcy działałaby jedna taka organizacja, to jej przysługiwałoby wyłączne prawo wyznaczenia członków rady. Gdyby było ich więcej, to wspólnie desygnowałyby przedstawicieli na podstawie zawartego między nimi porozumienia (model związkowy rady).

W przypadku braku porozumienia pracownicy mieliby wybierać członków rad spośród kandydatów zgłoszonych przez reprezentatywne związki (model mieszany). Natomiast załoga wybierałaby członków rady w niezwiązkowionych zakładach pracy lub w zakładach, w których działałyby wyłącznie organizacje związkowe niereprezentatywne (model pracowniczy). Jednak taka rada pracowników musiałaby się rozwiązać (pomijając pewne okoliczności, które obowiązek rozwiązania moderowały), gdyby w zakładzie pracy zaistniała reprezentatywna organizacja związkowa. Widać zatem, że w pierwotnej wersji ustawy z 7 kwietnia 2006 r. doprowadzono do skrajności zasadę monopolu związkowego w kształtowaniu urządzeń mających służyć informacji i konsultacji pracowniczej. Stanowiło to przede wszystkim wyraz obaw związków zawodowych przed powstaniem niezależnych od nich struktur w rodzaju znanych m.in. w Niemczech rad zakładowych.

Stan prawny w tym zakresie nie naruszał literalnego brzmienia dyrektywy, gdyż ta nie definiuje pojęcia przedstawicieli pracowników, odsyłając w tej mierze do ustawodawstwa lub praktyki krajowej. Odnosząc się zaś do prawa polskiego, *prima facie* nasuwa się uwaga, że zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, gdy w rachubę wchodzi obrona praw i interesów pracowniczych, to właśnie związki reprezentują pracowników objętych

zakresem ich działania, w tym także pracowników niezrzeszonych.

Za przyjętym rozwiązaniem przemawiał argument pragmatyczny. Negocjacje przeciągały się, co groziło zastosowaniem sankcji przez Komisję Europejską. Nie można też zaprzeczyć, że desygnowanie członków rad przez organizacje związkowe cechowało się prostotą i oszczędnością środków. Z drugiej jednak strony, zmonopolizowanie instytucji rad przez związki zawodowe nasuwało wątpliwości przede wszystkim z punktu widzenia paradygmatu działalności związkowej. Związki zawodowe za przedmiot działania mają głównie negocjowanie układów zbioro-

wych pracy oraz prawo do organizowania sporów zbiorowych, włącznie z możliwością ogłaszania strajku i prawem do uczestniczenia w pokojowych procedurach przedstrajkowych i postrajkowych, przy czym oba rodzaje uprawnień (zdolność układowa oraz zdolność do prowadzenia sporów zbiorowych) są ze sobą funkcjonalnie powiązane.

Tymczasem aktywność niezwiązkowych, ogólnozawodowych przedstawicielstw prac-

owniczych, przynajmniej w tradycji europejskiej, jest na ogół kojarzona z tak czy inaczej pojmowanym uczestnictwem w zarządzaniu zakładami pracy. Zgodnie ze standardem europejskim przedstawicielom pracowników (z reguły wybieranym przez załogę) przysznaje się prawo do uzyskiwania informacji oraz konsultowania decyzji pracodawcy. Przy wykonywaniu uprawnień konsultacyjnych (opiniodawczych) występuje pewien element negocjacji, co przybliża działalność przedstawicielstw niezwiązkowych do typu działań podejmowanych przez związki zawodowe, zwłaszcza gdy celem prowadzenia konsultacji jest zawarcie porozumienia (konsultacja mocna). Tego typu „negocjacje” polegające na wy-

Organizacje pracodawców obawiały się, że tworzenie nowych reprezentacji pracowniczych obok już istniejących zwiększy koszty prowadzenia przedsiębiorstwa. Obawiały się również naruszenia jego tajemnic gospodarczych.



pracowaniu wspólnych decyzji w zakresie zarządzania różnią się jednak charakterem prawnym, przedmiotem i celami od negocjacji układowych i podobnych do nich będących domeną związków zawodowych.

W Polsce rady pracowników, chociaż instytucjonalnie odrębne, w przeważającej liczbie przypadków stanowiły emanację reprezentatywnych związków zawodowych. Faktycznie zatem związki zawodowe uzyskały przewidziane ustawą uprawnienia informacyjno-konsultacyjne, a nie ogół pracowników działających przez swych przedstawicieli. Polska przyjęła zatem nieco zmodyfikowany czeski model polegający na bezpośrednim pobieraniu informacji i konsultowaniu decyzji pracodawcy w zakresie ustalonym dyrektywami WE w uzwiązkowionych zakładach pracy przez związki zawodowe.

**Wyrok Trybunału.** Ustawa została jednak zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego (TK) przez Konfederację Pracodawców Polskich, która wytknęła monopol związkowy w zakresie wyboru członków rad. W wyroku z dnia 1 lipca 2008 r. (K 23/07)<sup>8</sup> Trybunał zakwestionował konstytucyjność monopolu reprezentatywnych zakładowych organizacji związkowych (tj. zakwestionował konstytucyjność przepisów art. 4 ust. 1, 3 i 5 ustawy o informacji i konsultacji). Zdaniem Trybunału, przepisy „stawiają pracowników nienależących do reprezentatywnej organizacji związkowej w gorszej sytuacji niż członków takiej organizacji, co niewątpliwie narusza wolność związkową w jej negatywnym aspekcie” (por. art. 59 ust. 1 Konstytucji). Dodatkowo Trybunał podniósł niekonstytucyjność wymienionych przepisów ustawy jako niezgodnych z zakazem dyskryminacji wynikającym z art. 32 Konstytucji<sup>9</sup>.

Podzielam przekonanie wyrażone w orzeczeniu TK, że funkcje reprezentacji praw i interesów pracowniczych przypisane związkom, a określone w art. 7 ustawy związkowej, nie obejmują uprawnień w zakresie prawa do pobierania informacji i prowadzenia konsultacji. To prawo przysługuje ogółowi pracowników

(por. art. 18<sup>2</sup> k.p.). Nie wyklucza to, moim zdaniem, dopuszczalności zapewnienia w procedurze wyborczej pewnych preferencji związkom zawodowym, zwłaszcza w zakładach pracy w wysokim stopniu uzwiązkowionych, a więc możliwości zastosowania pewnego rodzaju wariantu mieszanego „pracowniczo-związkowego”. Ustawodawca, nowelizując w dniu 22 maja 2009 r. ustawę o informacji i konsultacji pracowniczej<sup>10</sup> w celu dostosowania jej treści do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, nie wziął jednak pod uwagę takich możliwości. W nowym brzmieniu ustawy całkowicie wyeliminowano związkowy oraz mieszany tryb powoływania rad. Nowe rady pracowników po upływie kadencji rad wybranych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizacyjnej będą już powszechnie miały czysto pracowniczy charakter<sup>11</sup>. Całkowite wyeliminowanie roli organizacji związkowych z procesu wyłaniania rad niesie jednak ze sobą poważne niebezpieczeństwo. Należą do nich spodziewane obniżenie ich skuteczności wskutek odcięcia od związkowego zaplecza finansowego i eksperckiego albo nawet obumarcie rad, ponieważ siłą sprawczą ich powstawania są w przytłaczającej większości przypadków organizacje związkowe. Można jednak przypuszczać, że w zakładach pracy o wysokim stopniu uzwiązkowienia związki zawodowe nadal wywierają istotny, choć nieformalny wpływ na wybór radnych. ■

<sup>1</sup> Por. szerzej: J. Wratny, *Rady pracowników. Przedstawiciele pracowników powoływani ad hoc, [w:] Związki zawodowe a niezwiązkowe przedstawicielstwa pracownicze w gospodarce posttransformacyjnej* (red. J. Wratny, M. Bednarski), IPISS, Warszawa 2010, s. 126–129.

<sup>2</sup> Liczne problemy towarzyszą także działalności rad, tam gdzie udało się je powołać. S. Portet zwraca uwagę na zjawisko nieprzyznawania radom budżetów (na koniec pierwszego kwartału 2007 r. tylko 11 procent rad miało własne środki finansowe), w związku z czym rady generalnie nie miały możliwości zamawiania ekspertyz.

<sup>3</sup> Projekt BCC (Business Centre Club), KPP (Konfederacja Pracodawców Polskich), PKPP (Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych), ZRP (Związek Rzemiosła Pol-

skiego) przekazany do Ministerstwa Gospodarki i Pracy w dniu 8 listopada 2004 r.

- <sup>4</sup> Projekt związków zawodowych reprezentowanych w Trójstronnej Komisji złożony w Ministerstwie Gospodarki i Pracy w dniu 17 grudnia 2004 r.
- <sup>5</sup> Druk sejmowy nr 3700 z 19 stycznia 2005 r.
- <sup>6</sup> Nietrzymanie terminu wdrożenia dyrektywy spowodowało reakcję Komisji Europejskiej, która w dniu 31 maja 2005 r. wszczęła przeciwko Polsce postępowanie administracyjne, zarzucając naszemu krajowi naruszenie zobowiązań traktatowych.
- <sup>7</sup> W rozumieniu art. 241<sup>25a</sup>, par. 1 k.p.
- <sup>8</sup> Wyrok ogłoszony w DzU z 2008 r. nr 120, poz. 778. Częściowo krytyczną głosem do wyroku TK opublikowałem w PiZS nr 10 z 2008 r., s. 33–37. W głosie tej wyraziłem pogląd, że wprowadzie „uzwiązkowienie” rad pracowników było koncepcją nieprawidłową, to jednak argumenty o niekonstytucyjności ustawy w tym zakresie zostały przez Trybunał „naciągnięte”. Dodatkowo odseparowanie rad od związków zawodowych zrodzić może problemy natury praktycznej, w tym obciążenie pracodawców dodatkowymi kosztami.
- <sup>9</sup> Warto odnotować, że popierany przez polskie związki zawodowe czeski model wdrożenia dyrektywy 2002/14, polegający na powierzeniu związkom zawodowym uprawnień w dziedzinie informacji i konsultacji prawniczej, został zanegowany przez Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej. Sąd ten w orzeczeniu z dnia 14 marca 2008 r. (sygn. PIUS 83/06) zakwestionował 11 przepisów kodeksu pracy, w tym przepis, który uniemożliwiał wybór przez pracowników rady zakładowej (mającej uprawnienia w zakresie informacji i konsultacji pracowniczej), jeżeli w zakładzie pracy działał związek zawodowy. Informacja ze strony internetowej <http://ralus.usoud.cz>.
- <sup>10</sup> DzU z 2009 r. nr 97, poz. 805. Ustawa weszła w życie z dniem 8 lipca 2009 r.
- <sup>11</sup> W uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej powtórzono argumentację podniesioną przez Trybunał, podkreślając, iż „... ustawa o informowaniu pracowników posługuje się konstrukcją, która nie znajduje dostatecznego umocowania w postanowieniach dyrektywy 2002/14 WE i która w praktyce – wbrew intencjom wyrażanym w preambule tego aktu – nie wszystkim zatrudnionym zapewni równie szeroki dostęp do informacji przekazywanych przez pracodawców, pozbawiając jednocześnie pewną grupę pracowników realnego wpływu na proces konsultacji w tak istotnych dla nich sprawach, jak chociażby: stan, struktura czy prognoza zmian zatrudnienia, możliwe zmiany w organizacji pracy, względnie w podstawach zatrudnienia”. Por. senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji, druk sejmowy nr 1991.

W ostatnich latach nastąpił spadek poziomu uzwiązkowienia, co utrudnia realizację idei reprezentacji interesów pracowniczych w przedsiębiorstwach. Dyrektywa 2002/14 przynosi szansę poprawy w tym względzie  
– pisze JERZY WRATNY

## Partycypacja – europejska odyseja

**W krajach Wspólnoty Europejskiej skala partycypacji pracowników oznaczającej prawo pracowników do informacji i konsultacji w sprawach przedsiębiorstwa stopniowo rosła na przestrzeni dziesięcioleci. Miało to miejsce na gruncie prawa traktatowego<sup>1</sup>, jak i wtórnego Wspólnoty. Stopniowo poszerzano uprawnienia pracowników do uzyskiwania informacji w sprawach zakładu pracy i konsultowania z pracodawcą jego decyzji.**

Zarysowała się także tendencja, aby strony – pracodawcy i pracownicy – zawierały porozumienia w kluczowych sprawach (konsultacja mocna). Realizowano to w różnych cząstkowych rozwiązaniach (procedury zwolnień grupowych, transfer przedsiębiorstwa na innego pracodawcę, problematyka bhp). Natomiast zwieńczeniem tych dążeń było przyjęcie dyrektywy nr 2002/14 Parlamentu Europejskiego i Rady UE (23 marca 2002 r.). Ustanawiała ona ogólne ramowe warunki informowania i konsultowania pracowników we Wspólnocie Europejskiej<sup>2</sup>.

Dyrektywa 2002/14 powstała z myślą o podniesieniu i wyrównaniu krajowych standardów uprawnień pracowniczych. Jest ona przede wszystkim efektem działań na rzecz

promowania dialogu społecznego między pracą a kapitałem, co według tezy pierwszej preambuły nawiązującej do Traktatu założycielskiego stanowi szczególny cel zarówno całej Wspólnoty, jak i wszystkich państw członkowskich. Tym samym ma ona unikatowe znaczenie dla ustroju pracy państw należących do Unii Europejskiej, w tym dla Polski. Przesłaniem ideowym działań Wspólnoty w tej dziedzinie było przekonanie utrwalone wśród większości społeczeństw europejskich, iż stosunki pracy nie powinny zamykać się w formule: wynagrodzenie w zamian za pracę (tzw. salariat), lecz że pracownikom powinno przysługiwać prawo wypowiedzania się w sprawach zakładu pracy, a więc prawo wpływania na rozstrzygnięcia dotyczące ich warsztatu pracy.

**Geneza dyrektywy 2002/14.** Po raz pierwszy w 1995 r. Komisja Europejska zgłosiła – w ramach średnioterminowego programu działań socjalnych – propozycję ustanowienia ramowych przepisów dotyczących informacji i konsultacji pracowniczej<sup>3</sup>. W 1997 r. Komisja zainicjowała dwie tury konsultacji nad założeniami dyrektywy. Nie udało się jednak uzyskać konsensusu między europejskimi organizacjami związków zawodowych (ETUC, CEEP) i pracodawców (UNICE). Dlatego dyrektywę 2002/14 przyjęto wbrew stanowisku pracodawców, którzy uważali, że projekt narusza zasadę pomocniczości prawa wspólnotowego względem krajowych systemów. Ich zdaniem prawa narodowe były w stanie zapewnić pra-

ownikom uprawnienia, które odpowiadały wymaganiom przedstawionym w projekcie dyrektywy. Twórcy dyrektywy zapisali jednak później we wstępie do dyrektywy, że dotychczasowe prawa krajowe (jak zresztą również wcześniejsze prawo wspólnotowe) wprawdzie przewidywały uprawnienia pracowników w zakresie informacji i konsultacji, ale odnosiły się one zazwyczaj do procesów i zdarzeń, które już nastąpiły w przedsiębiorstwie. A zatem poza zasięgiem partycypacji pozostawała faza poprzedzająca podejmowane decyzje mające wpływ na kształtowanie się zatrudnienia w przedsiębiorstwie. W konsekwencji dyrektywa, zdaniem organów Wspólnoty, powinna się przyczynić do zapobieżenia wielu ryzykom, które dotyczą pracowników<sup>4</sup>. Ponadto Komisja Europejska argumentowała, że rozwiązania zawarte w projekcie dyrektywy nie naruszają zasady pomocniczości, ponieważ cele podjętego działania (prawo do informacji i konsultacji) z uwagi na jego skalę i wpływ mogą być lepiej osiągnięte na szczeblu wspólnotowym; nie naruszają również zasady proporcjonalności, gdyż dyrektywa nie wychodzi poza to, co jest dla osiągnięcia tych celów konieczne. W tamtym czasie wpływ na przyspieszenie prac nad dyrektywą miało zamknięcie fabryki Renault w miejscowości Vilvoorde w Belgii; okoliczności tej sprawy wykazały, że obowiązujące wówczas regulacje wspólnotowe dotyczące partycypacji pracowniczej są niewystarczające.

**Główne postanowienia dyrektywy.** Dyrektywa w sposób ramowy określa minimalne wymagania dotyczących prawa pracowników do pozyskiwania informacji oraz do przeprowadzania konsultacji na podstawie uzyskanych informacji. Pracodawca jest zobowiązany do dostarczania informacji oraz do poddania się procesowi konsultacji. Pracodawcą jest kierujący przedsiębiorstwem lub zakładem zatrud-

nającym pracowników w liczbie odpowiadającej normom wskazanym w art. 3 ust. 1 dyrektywy. Państwo członkowskie ma prawo wyboru, czy wprowadza system informacji i konsultacji przedsiębiorstw zatrudniających co najmniej 50 pracowników (opcja węższa) czy też co najmniej 20 pracowników (opcja szersza). Obejmuje on zarówno przedsiębiorstwa publiczne jak i prywatne, prowadzące działalność gospodarczą, bez względu na to, czy ich celem jest osiąganie zysku – czy nie, i mające siedzibę na terytorium państwa członkowskiego (art. 2 lit. a).

Państwa członkowskie mogły również zdecydować o zastosowaniu okresów przejściowych, w których możliwe było zawężenie stosowania dyrektywy do mniejszej grupy przedsiębiorstw i zakładów.

Dyrektywa zdefiniowała dwa kluczowe pojęcia wymienione już w jej tytule – informacja i konsultacja. Informowanie oznacza przekazywanie przez pracodawcę danych przedstawicielom pracowników w celu umożliwienia im zaznajomienia się z przed-

miotem sprawy i zbadania jej. Uzyskiwanie informacji w sprawach gospodarczych to najszabsza forma partycypacji, ale nie wyklucza ona nieformalnych reakcji pracowników, które mogą wpływać korygująco na bieg spraw w przedsiębiorstwie. Poza tym obowiązek informacyjny pracodawcy zyskuje na znaczeniu, ponieważ stanowi przesłankę prowadzenia konsultacji, a więc skorzystania z wyższego stopnia partycypacji. Konsultacja oznacza wymianę poglądów i nawiązanie dialogu między przedstawicielami pracowników a pracodawcą. Ma być prowadzona ona w odpowiednim czasie, za pomocą właściwych środków i we właściwym zakresie; na odpowiednim szczeblu kierownictwa i przedstawicielstwa pracowniczego. Celem jej jest zawarcie porozumienia w sprawach będących przedmiotem konsultacji<sup>5</sup>. Jest to więc tzw. konsultacja moc-

W ostatnich latach nastąpił drastyczny spadek poziomu uzwiązkowienia. Dyrektywa 2002/14 stała się zatem szansą na odbudowanie przedstawicielstwa pracowniczego.

na, typowa dla pojęcia konsultacji w prawie wspólnotowym, o której z reguły mowa w „dyrektywach partycypacyjnych” UE. Porozumienie ma być celem, chociaż niekoniecznym wynikiem konsultacji. W razie nieosiągnięcia porozumienia decyzję podejmuje samodzielnie pracodawca, do czego upoważnia go tytuł własności lub sprawowanie zarządu przedsiębiorstwa.

Informacja dotyczy: 1. zmian w działalności przedsiębiorstwa w okresie przeszłym oraz zmian przewidywanych w przyszłości, jak też ogólnie sytuacji gospodarczej przedsiębiorstwa, 2. sytuacji, struktury i przewidywanych zmian zatrudnienia w przedsiębiorstwie (w tym środków, jakie pracodawca zamierza podjąć w przypadku zagrożeń występujących w tym zakresie); oraz 3. istotnych zmian w zakresie organizacji pracy lub stosunków umownych.

Natomiast pracodawca ma obowiązek konsultacji tylko w zakresie informacji dotyczącej przewidywanych zmian w zakresie struktury zatrudnienia. Jednocześnie tryb konsultacji mocnej – ustanowienie porozumienia – wprowadzono w zakresie organizacji pracy i stosunków umownych. Uprawnienia partycypacyjne przedstawicieli pracowników można więc wyobrazić sobie w postaci trzech koncentrycznie zbudowanych kół: najszerszy zasięg mają uprawnienia informacyjne, węższy – uprawnienia konsultacyjne, najwęższy – uprawnienia do konsultacji mocnej, ściśle powiązane z zamierzonymi decyzjami pracodawcy.

Zatem przedstawicielstwo pracownicze uzyskuje szerokie możliwości wpływu na funkcjonowanie przedsiębiorstwa. Ma to szczególne znaczenie w kategorii spraw dotyczących bytu i struktury przedsiębiorstwa zaliczanych według nomenklatury Międzynarodowej Organizacji Pracy do *politique générale* firmy: restrukturyzacja, wprowadzenie nowej technologii, reorganizacja, zastąpienie w szerszym

zakresie umów o pracę umowami cywilnoprawnymi, ograniczenie bądź zaprzestanie produkcji, fuzja, zmiana lokalizacji, przejście zakładu lub jego części na innego pracodawcę, zmiana formy prawnej przedsiębiorstwa<sup>6</sup>.

Dyrektywa zawiera elementy elastyczności. Dopuszcza bowiem odstępstwa od przedstawionego modelu informacji i konsultacji pracowniczej na drodze porozumień między partnerami społecznymi (art. 5). Porozumieniem nie można jednak obniżyć poziomu uprawnień pracowniczych ani tym bardziej ich uchylić. Odmienne rozwiązania wprowadzone na mocy porozumienia powinny być

ekwiwalentne względem modelu partycypacji ustalonego w dyrektywie.

Dyrektywa w sposób ramowy określa minimalne wymagania dotyczących prawa pracowników do pozyskiwania informacji oraz do przeprowadzania konsultacji na podstawie uzyskanych informacji.

**Partnerzy zakładowego dialogu.** Stronami zaangażowanymi w proces informacji i konsultacji są partnerzy społeczni – pracodawca oraz przedstawiciele pracowników. Zasadnicze problemy wiążą

się ze wskazaniem strony pracowniczej. Dyrektywa nie definiuje pojęcia przedstawicieli pracowników (*representatives of employees*). Odsyła bowiem do prawa krajowego, którego ustawodawstwo lub praktyka są właściwe do uznania, komu przysługuje status przedstawicieli, w jaki sposób i w jakiej liczbie są oni ustanawiani itp.

Rozwiązaniem typowym (choć niezwiązanym) dla krajów Europy Zachodniej jest powierzenie funkcji partycypacyjnych ciałom ogólnozakładowym, niekiedy z udziałem czynnika pracodawczego<sup>7</sup>. Niski stopień związkowości w krajach „starej Unii” nie stoi więc na przeszkodzie implementacji dyrektywy. Z kolei w postkomunistycznych krajach Unii w okresie minionym typową i powszechną formą reprezentacji pracowniczej były związki zawodowe, zaś gremiów ogólnozakładowych albo w ogóle nie powoływano, albo zasięg ich, tak jak w Polsce, pozostał ograniczony sektorowo.

W ostatnich latach nastąpił spadek poziomu uzwiązkowienia, co utrudniło reprezentację interesów pracowniczych. Dyrektywa 2002/14 stała się zatem szansą w tym względzie. Ukształtowały się dwa podstawowe modele reprezentacji<sup>8</sup>. Pierwszy z nich, określany jako węgierski<sup>9</sup>, polega na współistnieniu obok siebie związków zawodowych oraz ogólnozalógowej rady zakładowej. Drugi model, zwany czeskim<sup>10</sup>, przewiduje reprezentację jednokanałową, którą w uzwiązkowionych zakładach pracy stanowią związki zawodowe mające w tych zakładach monopol na wykonanie uprawnień informacyjno-konsultacyjnych w sprawach gospodarczych. Wtórny kanał reprezentacji, funkcjonujący wyłącznie w nieuzwiązkowionych zakładach pracy, stanowią ogólnozalógowe rady pracownicze, których kompetencje ograniczają się do wspomnianych uprawnień informacyjno-konsultacyjnych; nie wchodzi one w tradycyjne prerogatywy związkowe. ■

<sup>1</sup> Por. art. 137, ust. 1 TWE wyrażający poparcie dla działań państw członkowskich w zakresie informacji, konsultacji i partycypacji pracowniczej oraz art. 27 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 2000 r. (będącej obecnie częścią Traktatu Lizbońskiego), zgodnie z którym pracownikom i ich przedstawicielom należy zagwarantować, na odpowiednich poziomach, informację i konsultację we właściwym czasie, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w prawie Unii oraz w ustawodawstwach i praktykach krajowych.

Według Europejskiej Karty Społecznej (będącej dokumentem Rady Europy) w wersji zrewidowanej z 1996 r., pracownicy mają prawo do informacji i konsultacji w przedsiębiorstwie. Informacja ma być udzielana regularnie lub w stosownym czasie oraz w przystępny sposób; powinna dotyczyć sytuacji gospodarczej i finansowej przedsiębiorstwa; informacje, których ujawnienie mogłoby przynieść przedsiębiorstwu szkodę, mogą nie być ujawnione lub ujawnione z zastrzeżeniem poufności; konsultowanie powinno odbywać się we właściwym czasie przed powzięciem decyzji mogących istotnie wpłynąć na interesy pracowników, a zwłaszcza decyzji, których skutki mogą mieć poważny wpływ na stan zatrudnienia (art. 21).

<sup>2</sup> Directive 2002/14 EC of the European Parliament and the Council establishing a general framework for informing and consulting employees in the European Community, OJ L 080, p. 0029.

<sup>3</sup> Uwagi dotyczące genezy omawianego tu instrumentu prawnego czerpałem głównie od R. Blanpaina, *European Labour*

*Law*, Hague 2008, s. 760–762. Por. także L. Florek, *Europejskie prawo pracy*, Warszawa 2007, s. 226.

<sup>4</sup> Por. pkt 13 preambuły.

<sup>5</sup> Por. art. 4 ust. 4 lit. e.

<sup>6</sup> Por. La Participation des travailleurs aux decisions dans l'entreprise, Bureau International du Travail, Genève 1981, s. 24–26.

<sup>7</sup> Są to przykładowo: rady zakładowe (*Betriebsrat*) w Niemczech i Austrii, komitety lub rady przedsiębiorstwa albo rady pracownicze (*comité d'entreprise* we Francji, *conseil d'entreprise* w Belgii, *comite de empresa* w Hiszpanii, *comissões de trabalhadores* w Portugalii, *comité mixte d'entreprise* w Luksemburgu, *samarbejdsudvalg* w Danii, *ondernemingsraad* w Holandii).

<sup>8</sup> Por. na ten temat A. Tóth, Y. Ghellab, *The Challenge of Representation at the Workplace in EU Accession Countries; Does the Creation of Works Councils Offer a Solution alongside Trade Unions?*, opracowanie przygotowane na konferencję „The Right to Information and Consultation in Practice in an Enlarged European Union”, Warszawa, 12–13 grudnia 2003 r.

<sup>9</sup> Szczegółowo węgierski i czeski model partycypacji omawiam w książce *Partycypacja pracownicza. Studium zagadnienia w warunkach transformacji gospodarczej*, Warszawa 2002. Dwukanałowy system reprezentacji pracowniczej występuje poza Węgrami na Słowacji i w Słowenii. A. Tóth, Y. Ghellab, op. cit.

<sup>10</sup> Jednokanałowy, związkowy system reprezentacji pracowniczej z posiłkową rolą przedstawicieli pracowników w nieuzwiązkowionych zakładach pracy występuje w większości krajów postkomunistycznych oraz na Malcie, lecz instytucja wybieralnych rad znana jest jedynie w Czechach (rady pracownicze) oraz na Litwie (rady pracy), A. Tóth, Y. Ghellab, op. cit. Model czeski charakteryzuje się jednak wąskim zakresem uprawnień rady pracowniczej, toteż z tego punktu widzenia rozwiązania przyjęte w innych krajach mogą uchodzić za bardziej zaawansowane.

<sup>11</sup> Są to przykładowo: rady zakładowe (*Betriebsrat*) w Niemczech i Austrii, komitety lub rady przedsiębiorstwa albo rady pracownicze (*comité d'entreprise* we Francji, *conseil d'entreprise* w Belgii, *comite de empresa* w Hiszpanii, *comissões de trabalhadores* w Portugalii, *comité mixte d'entreprise* w Luksemburgu, *samarbejdsudvalg* w Danii, *ondernemingsraad* w Holandii).

Badania IPISS wskazują, że powstają różnorodne modele funkcjonowania rad pracowniczych w przedsiębiorstwach. Są one wypadkową wielu czynników, w tym siły i wpływu na nie związków zawodowych, relacji z pracodawcami, komunikacji z załogami itp. – pisze MAREK BEDNARSKI

## Profilowanie rad wnioski z badań nad radami pracowniczymi

**Rady pracowników wprawdzie powstały w Polsce w wyniku konieczności implementacji prawa europejskiego, stały się jednak oryginalnym wkładem w rozwój pozazwiązkowych form uczestnictwa pracowników we współzarządzaniu wybranymi sferami działania firm<sup>1</sup>.**

Warto pokreślić, że powstanie rad było niezwykle ważnym wydarzeniem w wielu firmach. Oznaczało bowiem naruszenie dotychczasowych relacji społecznych, pewnej mapy interesów właścicieli oraz interesów zatrudnionych, reprezentowanych przez związki zawodowe. Przedstawiane poniżej badanie opisuje ten nowy stan stosunków przemysłowych. Przedstawiam, jak rady pracowników – w różnorodny sposób kreowane w firmach – są generalnie postrzegane przez różne strony dialogu społecznego w przedsiębiorstwie.

Badania wskazują, że rady pracowników jako instytucja partycypacji pracowniczej generalnie zdobyły akceptację partnerów społecznych, a tylko nieliczni skłonni są kwestionować ich rację bytu. Dotyczy to w zasadzie tylko przedstawicieli dużych, silnie uzwiązkowanych zakładów bądź małych, o płynnym zatrudnieniu i słabo wykształconych załogach. Natomiast problemem pozostaje to, że rady

nie uzyskały wspólnych, jednoznacznie określonych zadań. W konsekwencji funkcjonują obecnie w praktyce jako instytucje wzmacniające związki zawodowe albo pełnią rolę ich substytutów. Rzadko stają się instrumentami zarządu w komunikowaniu się z załogą. Relacje ze związkami zawodowymi profilują rady w dwóch możliwych kierunkach: rada jest względnie niezależna od zarządu firmy, ale słaba (bierna) albo z drugiej strony rada jest podporządkowana związkom, ale silna z uwagi na ich siłę oddziaływania na zarząd.

Przedstawiciele zarządów firm mają zaskakująco pozytywne opinie o działaniu rad, poza przypadkami tych firm, w których one praktycznie nie funkcjonują. Podważali sens istnienia rad w mniejszych firmach (poniżej 200 zatrudnionych), gdzie kontakty między osobami na różnych stanowiskach są bardziej bezpośrednie.

Pracodawcy postrzegają rady jako partnera łatwiejszego w kontaktach w porównaniu ze związkami. Uznają je za partnera pozytywnej nastawionego do konstruktywnych rozwiązań. Dotyczy to zwłaszcza firm, w których istnieje ostry konflikt ze związkami. Jednocześnie pracodawcy zdecydowanie woleliby, aby przedstawicielstwa całej załogi były wybierane przez wszystkich pracowników, a nie przez związki zawodowe. Podkreślali, że dałoby to pełną reprezentację zatrudnionych i nie wywoływałoby konfliktów związanych z wyborem członków rad.

Również związkowcy i członkowie rad uważają, że rady pracowników to ciała pozytywne. Można było oczekiwać takiego aprobeującego stosunku, bo jedni powołali te instytucje, a drudzy w nich pracują, jednak można było zasadnie zakładać, że część mogła wyrażać rozczarowanie ich funkcjonowaniem. Tymczasem związkowcy podkreślali, że rady przekraczają spektrum działania organizacji związkowych. Niektórzy członkowie rad sygnalizowali nawet, że mogą one z czasem zastąpić organizacje związkowe, te spośród nich, które mają charakter schyłkowy. W syntetyczny sposób określił to jeden z szefów rady: „Na pewno ta ustawa to krok w bardzo dobrym kierunku, szkoda tylko, że ustawodawca założył, że w Polsce instytucja dialogu społecznego jest bardzo mocno ugruntowana. Niestety – o czym wszyscy wiemy – tak nie jest”.

Związki podkreślają czasami, że rady mają raczej bytu tylko w małych firmach, gdzie brak innych przedstawicielstw. W dużych, ze związkami, rady same nie mają sił, podlegają manipulacjom ze strony pracodawców i w ten sposób zmniejszają rolę organizacji związkowych. Widać więc, że przynajmniej w niektórych przypadkach w tej formule wyboru rada się autonomizuje, choć trudno stwierdzić, czy faktycznie nie ulega zarządowi.

**Po co rady?** Związkowcy podnosili kwestię, czy istnieje w ogóle potrzeba powołania rady wobec możliwości zastosowania alternatywnych mechanizmów informacji i konsultacji z pracownikami (na mocy art. 24 ustawy). Mogło to wynikać z obaw przed powstaniem konkurencyjnego przedstawicielstwa, które mogłoby stać się arbitrem w sytuacji wielości rywalizujących związków. Ale w przebadanych firmach, czyli tam, gdzie ostatecznie powstały rady, zdecydowano się na ten krok ze względu na ich uprawnienia do pozyskiwania dodatkowych informacji w stosunku do tych, które pozyskują związki. Może to świadczyć o tym, że same związki natrafiają na bariery w pozyskiwaniu informacji dotyczących problematyki zatrudnienia.

Badania wykazały, że w przedsiębiorstwach, w których nie działają związki (a więc tam, gdzie rady byłyby najpotrzebniejsze), istnieje jedynie umiarkowane zainteresowanie powołaniem rad. Załogi nie traktowały rady jako szansy dla zaistnienia partycypacji pracowniczej. Brak związków mógł oznaczać, że nastąpiła tam wcześniej silna atomizacja wśród załogi, której członkowie w efekcie nie wykazują zainteresowania uruchomieniem mechanizmów współuczestnictwa, albo załoga mogła ulec pewnej presji czy nawet zastraszeniu ze strony pracodawcy. A zatem

### Pracowniczy punkt widzenia

Badania wskazują, że strona pracownicza w związku z funkcjonowaniem rad oczekuje:

1. poszerzenia uprawnień rad,
2. zapisania zakresu uprawnień w ustawie w sposób jednoznaczny,
3. prawo do współdecydowania również w kwestiach wykraczających poza sprawy pracownicze,
4. wprowadzenia reguły zawierania porozumień z zarządami, które byłyby rejestrowane w Państwowej Inspekcji Pracy (wskazywano, że kultura dialogu w polskich firmach nie jest dostateczna, by zostawiać to swobodnej decyzji stron,
5. obligatoryjności konsultacji z radami i nadania im prawa weta na pewnych obszarach,
6. zdefiniowania pojęcia informacji poufnej,
7. stworzenia możliwości arbitrażu w sytuacjach spornych między radą a zarządem.
8. skuteczniejszych narzędzi pozwalających egzekwować prawo do informacji, w szczególności w zakresie sytuacji finansowej przedsiębiorstwa.
9. wzmocnienia finansowego rad. Formułowano wnioski, że rady powinny mieć własne budżety współtworzone przez związki zawodowe i pracodawców. Szczególnie ważne były dla respondentów fundusze na szkolenia.



sama prawna szansa powołania ciała partycypacyjnego – w niektórych przypadkach – niewiele przynosi. Załoga musi mieć wolę organizowania swojego przedstawicielstwa.

W tych firmach to zarządy wychodziły zawsze z inicjatywą powołania rady. Chciały bowiem spełnić wymogi ustawy. Jak twierdzi kierownik badanej firmy, „pracodawca prywatny powinien umieć znaleźć balans pomiędzy realizacją swoich interesów a postulatami pracowniczymi”. Temu właśnie miała służyć rada.

Generalnie można było zauważyć dwa podejścia. Po pierwsze czasami zarząd nie był generalnie przeciwny radzie, a nawet szukał sposobu na wykrystalizowanie się pewnego ciała reprezentującego pracowników, które nie posiadałoby silnych uprawnień do współdecydowania. Trudno stwierdzić, na ile tego typu zarządy poszukiwały stałego konsultanta reprezentującego załogę, a na ile instytucji, która formalnie akceptowałaby różne decyzje kierownictwa w imieniu załogi, dając zarządowi swoiste alibi. W każdym razie w tym modelu przynajmniej część załogi akceptuje radę. Decyduje się bowiem na angażowanie się w wybory do rad.

W przypadku drugiego podejścia nikt nie chce utworzenia rady: ani kierownictwo, ani pracownicy. Powstaje ona w rezultacie przymusu prawnego, co nie oznacza, że musi być ciałem całkowicie fasadowym.

Z kolei członkowie rady w swoich opiniach prezentują pogląd, że rady są potrzebne jako ciało o innym zakresie uprawnień względem związku. Podobnie też domagają się doprecyzowania przepisów i dania radom uprawnień również stanowiących.

Podsumowując, można stwierdzić, że proces wyboru rad przebiegał sprawnie i bez prawnych konfliktów. Dobrze to świadczy o kształcie przyjętych rozwiązań ustawowych, które okazały się jednoznaczne w tym zakresie. Wielo-

wariantowość sposobów wyboru była faktycznie wykorzystana przez firmy, a stosowanie różnych ścieżek tworzenia rad pracowników wyrażało kształt relacji panujących w firmie między załogą, związkami i zarządem.

**Tworzenie rad.** Badania wskazują, że rady pracowników najłatwiej powstawały w zakładach, w których kreował je jeden związek zawodowy. Powstaniu rady nie towarzyszyły nieporozumienia, nawet wtedy, gdy istniał silny konflikt między związkiem a zarządem. Ten ostatni przyjmował istnienie rady bez oporów, choć niekoniecznie z zadowoleniem. Do władz rady wchodził głównie członkowie zarządu związku wraz z przewodniczącym albo szeregowi działacze, natomiast rzadko osoby niezrzeszone. W pierwszym przypadku związek przejmował pełną kontrolę nad radą, co z pewnością blokowało możliwości kreowania nowych przywódców załogi. W drugim przypadku powstawała możliwość autonomizacji rady i poszerzenia rozmiaru partycypacji pracowniczej.

W powyższych zakładach pracownicy nie okazywali jednak często zainteresowania pracą w radzie, w wielu wypadkach okazywali niechęć do pracy społecznej w ogóle, a także lęk przed pracodawcą (w firmach skonfliktowanych). Badania pokazują, że powstanie rad inicjował zarówno związek, jak i pracodawca. Członków rady wskazywano na dwa sposoby – przez wewnątrzzwiązkowe wybory lub przez desygnowanie. Wybierano ich na podstawie kryteriów – jak wskazywali respondenci – merytorycznych: kompetencji (szczególnie ceniona była umiejętność prowadzenia analizy finansowej), stażu, zaufania pracowników.

W zakładach o wielu związkach reprezentatywnych (według ustawy) nie sygnalizowano wielkich sporów wokół składu rady. Dzielono miejsca proporcjonalnie do liczebności zwią-

Badania pokazują, że sposób powołania rady pracowników, zwłaszcza konflikty w trakcie tego procesu, wpływa na późniejszy proces przekazywania informacji, przede wszystkim związanych z kwestiami, gdzie pojawia się problem poufności danych.

ków. Ale konflikty zdarzały się nieraz, gdy związek dominujący w zakładzie nie chciał dopuścić do rady przedstawicieli mniejszych, acz reprezentatywnych związków albo wówczas, gdy siła konkurencyjnych związków była zbliżona i spór dotyczył 1–2 miejsc. Sytuacja taka nie zawsze musi wynikać z ostrego sporu, ale na przykład z niezdzążania z negocjacjami, wobec czego pozostawało tylko przeprowadzenie wyborów wśród załogi.

Nawet w bardzo konfliktowych sytuacjach wybory przebiegały zgodnie z prawem, bez agresywnej kampanii (w firmach wszyscy zazwyczaj dobrze się znają), a wyników nie kontestowano. Był tylko jeden wyjątek, w którym przegrany związek wycofał swego przedstawiciela z rady. Bywało jednak, że związkom udało się zablokować (co umożliwia art. 24 ustawy) powstanie rady, argumentując, że funkcje informacyjne i konsultacyjne pełnią istniejące związki, a ponadto w niektórych przypadkach (spółdzielnie, duże firmy z kapitałem państwowym) reprezentanci pracowników zasiadali w radach nadzorczych. Podkreślano, że rezygnację z rady konsultowano z załogą, która w tych zakładach była faktycznie silnie uzwiązkowiona (60–95 procent). Wskazywano na potencjalne dublowanie działań już istniejących przedstawicielstw oraz na brak chętnych do dodatkowego wysiłku przy organizowaniu rady i społecznej pracy w niej.

**Zasady współpracy.** Rada pracowników może (ale nie musi, wówczas stosuje się tylko przepisy ustawy) zawrzeć z pracodawcą specjalne porozumienie, w szczególności w sprawie trybu przekazywania informacji i konsultacji, rozstrzygnięcia kwestii spornych czy finansowania zewnętrznych ekspertów<sup>2</sup>. W przebadanych przedsiębiorstwach różnie podchodzono do tego zagadnienia. W części już doszło do zawarcia stosowanego porozumienia, w części przygotowywano się do jego zawarcia, a w części zamie-

rzano pozostać na gruncie ustawy, ze względu na brak porozumienia między zarządem i stroną pracowniczą.

W chwili badania większość respondentów z przedsiębiorstw, gdzie rada pracowników jest powołana przez jeden związek lub wiele związków zawodowych, nie miała stosownego porozumienia. Czasami do jego zawarcia w ogóle nie doszło, a czasami trwały mniej lub bardziej ostre negocjacje. Niemniej jednak można łatwo odczytać pole sporu w tych przypadkach. Otóż tam, gdzie dochodziło do podpisania porozumienia, najczęściej sygnalizowano – jako sporną – kwestię opłacania zewnętrznych rzeczoznawców. Można sądzić, że ten konflikt

Badania wskazują, że rady pracowników jako instytucja partycypacji pracowniczej generalnie zdobyły akceptację partnerów społecznych, a tylko nieliczni skłonni są kwestionować ich rolę w bycie.

ma dwa wymiary. Z jednej strony koszt pracy eksperta jest wysoki i rzeczywiście może być to problem finansowy. Z drugiej jednak członkowie rady w zdecydowanej większości nie są specjalistami od finansów czy zarządzania. Bez wynajętych rzeczoznawców ich zdolność do oceny sytuacji firmy jest mała, a zatem użyteczność uzyskanych informa-

cji jest niewielka. Ta sytuacja może pracodawcy odpowiadać.

Inne pole konfliktu dotyczy terminu przekazywania informacji. Wiąże się to ze strategią pracodawcy polegającą na przeciąganiu dostarczania odpowiednich danych. Tej strategii towarzyszy nadzieja, że przedmiot sporu zdezaktualizuje się z czasem. Niekiedy zarząd stara się w umowie ograniczyć zakres udzielanych informacji do – w jego pojęciu – najistotniejszych. To podejście odrzuca często strona pracownicza.

Warto zauważyć, że w kilku przypadkach przedstawiciel zarządu zapytany o zawarcie porozumienia z radą pracowników nie umiał się do tej kwestii odnieść. Ale nie ma to jednak często istotniejszego znaczenia, bo w firmach ma miejsce zazwyczaj tylko przepisywanie z ustawy odpowiednich praw dla rady. Respondenci reprezentujący stronę pracowniczą za wadę

### Przyszłość rad pracowników

Wyniki badań wskazują, że przyszła formuła działania czy model rad uzależnione są od kilku czynników:

1. Od rozwoju sytuacji na poziomie firm, co wynika z dużej roli zakładowych związków zawodowych jako dominującego wpływu na funkcjonowanie rady. Tym samym – w dłuższej perspektywie – ważną będzie ewolucja związków zawodowych. Wiele będzie zależało od tego, na ile wciąż będzie widoczny proces ich słabnięcia, a na ile zostanie on powstrzymany. Słabe związki mogą poszerzyć przestrzeń działania dla rad, a wciąż silne organizacje zakładowe związków mogą oznaczać ich jeśli nie marginalizację, to instrumentalizację.

2. Od kierunkowania przyszłego ustawodawstwa: czy pójdzie ono w kierunku przydzielenia uprawnień przedstawicielstwom pracowniczym, czy pozostanie na gruncie silnych uprawnień właścicielskich dla kapitału. To pierwsze rozwiązanie będzie wymagało zdefiniowania na nowo roli rad pracowników.

3. Od przyjęcia jednej z dwóch form funkcjonowania rad pracowników: czy powinny być bardziej elastyczne, aby ułatwiać im adaptowanie się w odmiennych warunkach (wielkość firmy, poziom jej uzwiązkowienia itp.), czy powinny być bardziej doprecyzowane z trwałym zestawem zadań rad tak, by pełniły tę samą rolę w odmiennych okolicznościach i warunkach.

ustawy uznają to, że porozumienie w sprawie informowania i konsultowania nie jest obowiązkowe, a ustawa mało precyzyjnie określa zobowiązania pracodawcy. Dlatego dla pracodawców jest korzystne, aby pozostać na gruncie ustawy, nieistotne, czy z podpisanym, czy z niepodpisanym porozumieniem. Jeden z szefów rady powiada: „Porozumienie o współpracę nie zostało przez zarząd podpisane, po co mieliby takie porozumienie podpisywać, jeśli ustawa nie nakłada takiego obowiązku na pracodawcę”.

**Partycypacji nie da się narzucić.** Jest kwestia, czy wybór rad przez załogę zmienia uwarunkowania dla zawarcia porozumienia z pracodawcą. Otóż we wszystkich przebadanych firmach bez związków zawodowych podpisano porozumienia z pracodawcą. Widać strony uznały, że wobec braku związków zawodowych potrzebne jest jakieś formalnoprawne umocowanie rad. Treść porozumień i stosunek do nich potwierdza wcześniej sformułowane tezy dotyczące charakteru rad w firmach bez związków zawodowych. W połowie badanych podmiotów kształt porozumienia skopiowano z Internetu i faktycznie o nim zapomniano. Pracodawca, a nawet szef rady nie pamiętają zawartych tam treści. W pozostałych umowa była albo punktem wyjścia dla praktyki w za-

kresie informowania i konsultowania rady, albo zawierała szeroką treść przekraczającą rozstrzygnięcia ustawowe.

W pierwszym przypadku pracodawca szukał swojego substytutu związku zawodowego zajmującego się sprawami pracowniczymi. Starał się wciągnąć w to radę, która przystała na taki model współpracy. W drugim – to rady poważnie potraktowały swoją rolę. Jedna z nich w trakcie uzgadniania umowy najpierw weszła w kluczowy spór z pracodawcą dotyczący tego, kto ma opłacać ekspertyzy. Rada wygrała – potencjalne koszty poniesie firma. Uzgodniono także sposób przekazywania informacji i ich zakres (restrukturyzacja przedsiębiorstwa, zatrudnienie, zmiany organizacyjne, zakładowy fundusz świadczeń socjalnych). Jest to jednak specyficzna firma, zatrudniająca bardzo wysoko kwalifikowanych ludzi, którzy widać postanowili skorzystać z instrumentu ofiarowanego im przez ustawodawcę. Z różnych powodów było to widocznie wygodniejsze od założenia związku zawodowego. Niemniej potwierdza się tu teza, że partycypacji nie da się narzucić. Szansa stworzona przez prawo musi znaleźć odzew w załodze, a przynajmniej wśród jej liderów.

Z kolei gdy rada jest pod wpływem wielu związków, w badanych firmach nie dochodziło do porozumienia z zarządem. Nie wykazywał

zainteresowania udzielaniem takiego zakresu informacji, który wychodziłby poza zakres określony w ustawie. Związki silnie dążyły do maksymalnego poszerzenia uprawnień rady (i tu najważniejszy był motyw finansowy – kwestia opłacania zewnętrznych ekspertów).

Inaczej rzecz się ma, gdy rada ma charakter pluralistyczny, ale nie pozostaje pod wpływem jednego czy więcej związków. W takiej sytuacji widoczny jest brak zainteresowania porozumieniem albo pracodawca je podpisuje, oferując dość szeroki zakres informacji. Pierwszy przypadek dotyczy rad, które są raczej bierne i zadowalają je uprawnienia ustawowe. W drugim przypadku, gdy mamy do czynienia z radami aktywnymi, ale również faktycznie autonomicznymi w stosunku do związków, pracodawca nie odczuwa istotnych obaw przed udzieleniem dostępu do szerszego zakresu informacji. Czasami może też być to gra przeciw związkowi. W badanym przypadku porozumienie dotyczyło głównie informowania o sprawach pracowniczych, ale też o zmianach w firmie i jej rozwoju.

Badania pokazują, że sposób powołania rady pracowników, zwłaszcza konflikty w trakcie tego procesu, wpływa na późniejszy proces przekazywania informacji, przede wszystkim związanych z kwestiami, gdzie pojawia się problem poufności danych. Rady wykreowane przez jeden związek zawodowy realizują zwyczaj jego politykę informacyjną. Taki związek ma dwie strategie wobec rady. W jednym przypadku rada jest traktowana marginalnie czy wręcz fasadowo. W drugim przypadku związek stara się wykorzystać prawne umocowania rad do zdobywania dodatkowych informacji. Ma to miejsce szczególnie wówczas, gdy związek jest w konflikcie z zarządem. Marginalna rola rady przejawia się w tym, że do spotkań z zarządkiem dochodzi wówczas bardzo rzadko. Rada nie domaga się informacji na piśmie, a kierownictwo związku zupełnie nie interesuje się pracą rady. Rada praktycznie nie pełni funkcji informacyjnej, egzystuje na poboczu problemów firmy, jej działalność nikogo nie ciekawi.

Marginalizacja rady może także być faktem, nawet gdy wydaje się, że rada jest aktywna. Mają

### Trzy modele rad w firmach niezwiązkowionych

Badania w firmach bez związków wskazują, że ukształtowały się w nich trzy modele funkcjonowania rady:

1. Model rady powołanej ze względów formalnych – całkowicie pasywna, niewiele przejawów działania. Okazała się niepotrzebna ani pracodawcy (znajdował inne sposoby kontaktowania się z załogą), ani zatrudnionym, którzy byli bierni, zatimizowani i jeśli nawet potrzebowali reprezentacji, to nie potrafili jej wykreować. Brak pieczy związkowej spowodował więc uwiąd rady.

2. Model rady zdominowanej przez pracodawcę. Wprowadzał do rady menedżerów firmy, którzy budzili zaufanie zarządu. Dzięki temu rada była naprawdę dobrze poinformowana. Jej członkowie uczestniczyli w cotygodniowych odprawach kierownictwa i o firmie wiedzieli praktycznie wszystko. Wydaje się, że z perspektywy zarządu odgrywali rolę konsultantów utrzymujących kontakt z załogą. Trud-

no jednak stwierdzić, na ile wynikało to z ich przynależności do rady, a na ile z dobrych relacji z zarządkiem.

3. Model rady niezależnej, aktywnej, reprezentującej zdecydowanie stronę pracowniczą, ale umiejącej ułożyć sobie stosunki z kierownictwem. W tym przypadku zarząd nie ufa radzie do końca, ale traktuje ją pozytywnie jako konstruktywnego partnera w sporze. Rada pracowników otrzymuje coroczne sprawozdania, w kwestiach bieżących natomiast informuje się według potrzeb, często w trybie nieformalnym. Ze względu na kompetencje członków rady może dochodzić do częstych kontaktów z kierownictwem za pośrednictwem łączy elektronicznych. Nie ma tu pełnego otwarcia i zaufania jak w przypadku poprzednim, ale rada nie ma poczucia bezradności czy bezużyteczności. Cieszy się dobrą opinią obu stron dialogu. Ten model rady sprawdził się w firmie z wysokim poziomem wykształcenia pracowników.

bowiem miejsce częste spotkania z zarządem, przekazywanie materiałów na piśmie. Jednak szef rady okazuje się jednocześnie szefem związku i w tej roli naprawdę jest partnerem pracodawcy. Ten dostrzega stan rzeczy i widzi w swoim rozmówcy związkowca, a nie działacza rady. Związek wykorzystuje radę zwłaszcza w sytuacji konfliktu z zarządem firmy. Dzięki niej zdobywa pożądane informacje. Jak podkreślają respondenci, pracodawca nie ignoruje pytań rady, choć stosuje czasem rozmaite sposoby, by uniknąć przekazania terminowo pełnych i prawdziwych informacji, jeśli chce z pewnych powodów coś ukryć. Jak twierdzi przewodniczący rady: „Pracodawca przekazuje nam chętnie informacje, które są dla nich wygodne, niekontrowersyjne. Ale bardzo widoczne są próby uników odpowiedzi wprost na trudne pytania”. W ekstremalnych przypadkach jednak rada może sięgnąć nawet do sądowego instrumentu rozwiązania sporu, gdy pracodawca, w jej opinii, nie informuje zgodnie z zapisami ustawy. Stąd użyteczność rad dla związku w sporach z pracodawcą.

Przedstawiciele zarządów firm mają zaskakująco pozytywne opinie o działaniu rad, poza przypadkami tych firm, w których one praktycznie nie funkcjonują.

**Podejście zarządów.** W przypadku zarządów firm też można generalnie zaobserwować dwa podejścia. Jedno wyraża się pełną otwartością, chęcią do systematycznych kontaktów z radą, gotowością do spotkania na każde życzenie strony pracowniczej, przekazywaniem materiałów w formie pisemnej. Nie oznacza to, rzecz jasna, braku konfliktów, ale są one rozwiązywane kompromisowo, nawet gdy żądania strony pracowniczej idą daleko. Przykładem może być tu dążenie związkowców do uzyskania imiennych list płac. Kompromisem okazało się dostarczenie informacji o wynagrodzeniach bez podawania nazwisk, według stanowisk.

Z kolei druga grupa zarządów przyjmuje podejście wyrażające się ograniczeniem dopływu informacji do strony pracowniczej. Niektóre zarządy wprawdzie dbają o formalne kontakty

ze stroną pracowniczą, ale próbują jednocześnie manipulować informacją. Chętnie przekazują informacje niekontrowersyjne, wygodne. Natomiast kluczą w przypadku próby egzekwowania informacji dotyczących trudniejszych spraw. Jeszcze inne zarządy stosują podejście dopuszczające odmowę udzielania informacji. Jeśli dochodzi do spotkań, to strona pracownicza jest ignorowana; jeśli prosi o dane na piśmie, spotyka się z odmową lub otrzymuje informacje bardzo ogólne. W tym badanym przypadku ma dojść do złożenia pozwu sądowego. W tej grupie przedsiębiorstw w badaniach nie zgłoszono natomiast konfliktów związanych z utajnieniem informacji.

**Spleceni w jedno.** Z kolei nieco inaczej jest z radami pracowników, które zostały powołane zgodnie przez kilka związków zawodowych. Rada wydaje się wprawdzie prostą emanacją związków, ale nie jest, przynajmniej w badanych

przypadkach, wykorzystywana jako instrument wymuszania dodatkowych informacji przez związki zawodowe. W tej sytuacji staje się instytucją nieco zmarginalizowaną. Związki pozostają bowiem partnerem pracodawcy w odniesieniu do informowania. Jak twierdzi jeden z dyrektorów: „Ostatnio rada nie dopomina się o spotkanie. My w takiej sytuacji jako zarząd wychodzimy z założenia, że nie ma potrzeby organizowania takich spotkań. My znacznie częściej kontaktujemy się ze związkiem zawodowym. I na tych spotkaniach w grę wchodzi już inne tematy, na przykład regulamin socjalny”.

Zatem obie reprezentacje pracownicze splecają się w jedno. Pracodawcy rozumieją, że załogę trzeba informować za pośrednictwem tych instytucji, przynajmniej w pewnym stopniu. Zjawisko bardziej biernego traktowania rady może wynikać z faktu, że jest ona emanacją kilku związków, które pewne aktywne działania rady musiałyby między sobą uzgodnić. Ponadto

taka forma tworzenia rady pracowników występuje zwykle w dużych, silnie uzwiązkowionych firmach, które radzą sobie z pracodawcą bez pomocy prawnych możliwości rady. Paradoksalnie rady powołane przez kilka związków są słabsze, mniej znaczą od rad powołanych przez jeden związek.

W powyższych radach proces przekazywania informacji przebiega podobnie jak w przypadku wcześniej opisanych rad będących pod wpływem jednego związku. Informacje przekazywane są głównie podczas bardziej lub mniej systematycznie organizowanych spotkań, na których dane przekazywane są ustnie, ale udostępniane są też raporty na piśmie. I tu mamy pełne spektrum postaw pracodawców: od pełnej otwartości do zdecydowanej wrogości. Dominuje jednak postawa ostrożna – zarząd dostarcza informacje tak, by nie wejść w konflikt z prawem, ale i nie przekazać ich zbyt dużo. Informuje się zatem w zakresie pytań zadawanych przez radę, nie szerzej, korzysta z opracowań przygotowanych dla związków (co potwierdza tezę o marginalizacji rady). Niemniej rzadziej dochodzi do ewidentnego unikania przekazywania informacji i ich drastycznego opóźniania. Ale zależy to zapewne, jak wspomniano, od siły strony pracowniczej związanej z dużymi rozmiarami firm i wysoką stopą uzwiązkowienia. Próbuje się natomiast odmawiać informacji, uzasadniając to pracochłonnością ich zbierania i brakiem użyteczności dla rady. Zwykle w tej sytuacji dochodzi do kompromisu.

Tradycyjnie przedmiotem sporu są płace indywidualne. Odmowę informacji pracodawcy argumentują ustawą o ochronie danych osobowych, niemniej strona pracownicza raz zgłosiła sprawę do sądu. Wydaje się, że tego typu dane budzą nie tylko ekonomicznie uzasadnioną ciekawość związkowców, której pracodawca nie chce zaspokoić. Nie było konfliktów wokół informacji niejawnych. Problemy strony

pracowniczej dotyczą raczej kwestii zatrudnieniowo-płacowo-socjalnych niż handlowych czy strategicznych decyzji podejmowanych przez zarząd spółki.

**Rady wszystkich pracowników.** Z kolei w przypadku rad pracowników powołanych przez całą załogę (z powodu braku zgody wśród związków) można było potencjalnie spodziewać się większej autonomii w dążeniach do uzyskania informacji. W świetle przeprowadzonych wywiadów trudno jednak taką tezę przyjąć. W badaniach daje się zauważyć dwie grupy rad. W pierwszej rady są pod pełną kontrolą związku, który zdecydowanie wygrał wybory. W drugiej – rady mają członków rekomendowanych przez różne związki. Sytuacja obu grup w kwestii pozyskiwania informacji jest zdecydowanie zróżnicowana.

W drugim przypadku, gdy rada nie ma „patrona” związkowego, ulega marginalizacji. Zostaje po prostu dołączona do systemów informowania załogi za pośrednictwem związków, a ponieważ odbiorcy informacji – załoga – są ci sami, to rola rady jest bardzo ograniczona. Na przykład w jednej

z badanych firm systematycznie, co miesiąc, odbywały się narady kierownictwa z udziałem związkowców. Po wybraniu rady dołączyli jej przedstawiciele, co nie zmieniło sytuacji załogi w kwestii informacji. W drugiej firmie pracodawca deklaruje przekazywanie informacji przez związki i radę, ale ta ostatnia spotyka się z zarządem bardzo rzadko. Wyjątek stanowił tu okres wcześniejszy, gdy firma przechodziła bardzo głębokie przemiany organizacyjne i kierownictwo starało się różnymi kanałami dotrzeć do załogi, by ją uspokoić. W tym momencie rada pracowników została zaktywizowana, potem jednak, po ustabilizowaniu sytuacji, uległa swoistemu „uspieniu”.

Zasadniczych konfliktów między radą a pracodawcą w tym wariantcie nie sygnal-

Pracodawcy postrzegają rady jako partnera łatwiejszego w kontaktach w porównaniu ze związkami. Uznają je za partnera pozytywniej nastawionego do konstruktywnych rozwiązań.

lizowano, bo też i kluczową rolę odgrywały tu związki zawodowe, a zarządy umiały utrzymywać dobre kontakty z przedstawicielami załogi, nie szukając sporów, podobnie jak strona pracownicza.

W przypadku pierwszym, gdy rada jest całkowicie pod kontrolą jednego związku, zauważono w badaniach dwa modele jej działania. Pierwszy odpowiada sytuacji opisanej wcześniej – rada jest fasadą, pracodawca dla przekazania informacji spotykał się jednocześnie ze związkowcami i członkami rady, traktując takie zebrania faktycznie jako kontakt z reprezentantami związków zawodowych. Strona pracownicza nie była tu zresztą zbyt dociekliwa, bo wobec faktu, że firma jest spółką

akcyjną, zadowalała się danymi i tak upublicznionymi z tytułu jej statusu prawnego. Z wywiadu nie odnosi się też wrażenia, że między różnymi organizacjami związkowymi istniał ostry konflikt. Organizacje pracownicze wydają się tkwić w marazmie, zajęte bardziej sobą niż firmą i załogą.

Drugi model funkcjonowania rady zdominowanej przez jeden związek jest rezultatem konfliktu między związkowcami, gdzie rada jest wciągana w ich rozgrywki. W badanym przypadku dominujący związek zbudował dobre relacje z zarządem i obie strony marginalizowały inne związki. Zarząd kontaktował się z radą systematycznie co miesiąc, przekazywał w zasadzie wystarczające informacje, eksperci

### Cel, metoda i zakres badania

Badania rad pracowników oparte zostały na formule wywiadu pogłębionego<sup>1</sup>. Przeprowadzono 52 wywiady w okresie maj–wrzesień 2008 roku<sup>2</sup> w 20 przedsiębiorstwach. Respondentami byli przedstawiciele zarządów firm, związków zawodowych i rad pracowników (chyba że jedno z przedstawicielstw pracowniczych nie istniało w danej firmie). Badania przeprowadzono przed nowelizacją ustawy o informacji i konsultacji z pracownikami, która zmieniła sposób wyłaniania członków rad pracowniczych (weszła w życie z dniem 8 lipca 2009 roku).

Badanie zostało przeprowadzone w firmach, gdzie stworzono radę pracowników na cztery różne, możliwe prawnie, sposoby, a także tam, gdzie też zgodnie z prawem rady nie powołano. Badano przedsiębiorstwa, gdzie radę powołał jeden reprezentatywny związek, kilka reprezentatywnych związków, a także takie, gdzie radę wybrała załoga spośród zgłoszonych przez związki kandydatów bądź ze zgłoszonych bezpośrednio pracowników (braku związków).

Przebadane przedsiębiorstwa mają różnorodną charakterystykę w różnych wymiarach: wielkości, lokalizacji, branży i formy prawnej. Są zatem w próbie reprezentowane duże spółki akcyjne (w tym z istotnym udziałem kapitału zagranicznego lub państwowego), małe spółki z ograniczoną odpowiedzialnością,

spółdzielnie, ale też instytucje niemające charakteru klasycznych przedsiębiorstw, jak ośrodki doradztwa rolniczego czy zarząd budynków mieszkalnych. Zlokalizowane są one zarówno w dużych miastach (Warszawa, Kraków, Łódź, Gdynia, Białystok, Rzeszów), jak i w mniejszych (Łańcut, Olecko, Mysłowice, Wieluń, Skarżysko-Kamienna). Badane podmioty znajdują się w Polsce centralnej, Małopolsce, na Śląsku, „ścianie wschodniej” i na północy kraju.

Próbowano uwzględnić różne konteksty działania rad pracowników związane ze specyfiką regionalną, rozmiarami czy formą prawną. Zwrócono też uwagę na odpowiednie zróżnicowanie dziedziny wytwórczości. W próbie są firmy z takich branż, jak: maszynowa, samochodowa, zbrojeniowa, elektroniczna, energetyczna, odzieżowa, budowlana, rolna, sprzętu gospodarstwa domowego, lotnicza, ochrony mienia, chemiczna.

<sup>1</sup> C. Frankfort-Nachmias, D. Nachmias, *Metody badawcze w naukach społecznych*, Poznań 2001.

<sup>2</sup> Informacje statystyczne o całej populacji przedsiębiorstw, gdzie powstały rady pracowników (na dzień 15 maja 2007 r.), można znaleźć między innymi w tekście K. Balsam, *Rady pracowników w praktyce*, w: A. Sobczyk (red.), *Informowanie i konsultacja pracowników w polskim prawie pracy*, Kraków 2008, s. 237–243.

firmy udzielali konsultacji. Niemniej w radzie byli przedstawiciele tylko jednego związku, a istnienie rady stanowiło podstawę do odrzucenia żądań informacji ze strony innych związków. Rada pracowników służyła więc manipulacjom, a nie umacnianiu pozycji strony pracowniczej jako całości.

Rady pochodzące z wyboru załogi zdobywały podobny zakres informacji jak w radach powołanych w inny sposób. Dotyczyło to głównie szeroko rozumianych spraw dotyczących pracowników (zatrudnienie, płace, przywileje socjalne), ale też kwestii ekonomicznych czy planów firmy warunkujących pośrednio sytuację zatrudnionych. Dane, jakich oczekiwały rady, nie miały generalnie charakteru poufnego.

Tradycyjnie konflikty powstawały, gdy domagano się indywidualnych list płac. Ale tu rady musiały ustępować – takich danych im nie udostępniono, przynajmniej wprost. Jak widać, mimo że w analizowanym modelu związki zawodowe nie dochodziły do porozumienia w sprawie rad, działały one w ich cieniu.

### Tam, gdzie nie ma rady.

Rozpatrzmy także sytuację, w której nie dochodzi do powołania rady (na mocy art. 24 ustawy). Związki albo pracodawca proponują wówczas zawarcie porozumienia o zasadach przekazywania informacji i konsultacji. Ideę rady związki odrzucały w firmach, gdzie mają silne i duże struktury. Uznawały je bowiem za ciało konkurencyjne. Pracodawcy zazwyczaj proponowali kształt porozumienia w firmach, w których związki były słabe i słabo aktywne, a jednocześnie istniały inne ciała, w skład których wchodziłi reprezentanci pracowników. Kształt porozumienia przygotowywał radca prawny firmy albo wręcz przepisywano zapisy z układu zbiorowego. Niemniej w obu przypadkach treść umów jest zbliżona. Przede wszystkim przedstawiony

jest zakres przedmiotowy informacji – parametry ekonomiczno-finansowe firm, ale głównie w kontekście spraw pracowniczych. Związki interesują się głównie tym, czy sytuacja ekonomiczna firmy nie zagraża wypłatom wynagrodzeń i czy nie są przewidziane zwolnienia. Ważne są dla nich również projektowane zmiany organizacyjne, które mogłyby zmienić sytuację poszczególnych pracowników. Dalej porozumienia określają formy i terminy przekazywania informacji. Związki zwracały uwagę, aby nie doszło do dostarczenia „przeteterminowanych” danych, z których nie miałyby pożytku.

Generalnie skorzystanie z art. 24 ustawy oznacza, że związki wchodzi w rolę rad pracowników. Szczególnie widać to w przypadku związków silnych, które świadomie zablokowały powstanie nowego ciała. Dyrektor dużej firmy powiada: „Związki zawodowe zasugerowały, że one reprezentują trzy czwarte załogi, że nie ma większego sensu organizowanie rady pracowników”. Układ sił społecznych w firmie pozostaje w takiej sytuacji niezmienny i klarowny. Badania pokazują również, że ambicje, a także pozycja rady pracowników w firmie determinują w sumie okoliczności

Pracodawcy zdecydowanie woleliby, aby przedstawicielstwa całej załogi były wybierane przez wszystkich pracowników, a nie przez związki zawodowe. Podkreślali, że dałoby to pełną reprezentację zatrudnionych i nie wywoływałoby konfliktów związanych z wyborem członków rad.

ustalania zasad oraz trybu informowania i konsultowania. Na ile chce być ona ciałem autonomicznym, a na ile instrumentem związków zawodowych, w jakim stopniu jest tworem autentycznym, a w jakim podmiotem, którego główną racją bytu są wymogi ustawowe.

Rezygnacja z utworzenia rady pracowników nie oznacza oczywiście rezygnacji z pozyskiwania przez zatrudnionych informacji za pośrednictwem swoich przedstawicieli w różnych ciałach. W świetle badań nie oznaczało to zablokowania aktywności owych przedstawicieli przez pracodawcę, ale chęć zachowania przez obie strony dotychczasowego stanu rzeczy.



Po podpisaniu porozumienia proces informowania praktycznie nie ulegał zmianie. W firmach, gdzie w radach nadzorczych zasiadali przedstawiciele pracowników, nadal pełnili oni funkcje przekazywania danych o sytuacji ekonomicznej. Wszędzie natomiast kluczową rolę odgrywały związki zawodowe pozyskujące informacje zgodnie z trwającymi zwykle od dłuższego czasu procedurami. I tak, zależnie od firmy zapraszano przewodniczącego związku na posiedzenia zarządu, przynajmniej w częściach dotyczących spraw pracowniczych, kierownictwo związków występowało o spotkania informacyjne, formułując wcześniej pytania na piśmie, aranżowano też spotkania w trybie pilnym na żądanie strony związkowej. Systematycznie, w ściśle uzgodnionych odcinkach czasu, odbywały się też narady.

Zwraca uwagę, że nigdzie w badanych firmach, które przyjęły rozwiązanie zgodne z art. 24 ustawy, nie dochodziło do nieporozumień na tle zakresu udzielanych informacji. Związkowców interesowały zmienne ekonomiczne wpływające na warunki życia pracowników. Sami nie wchodzili w kwestie dotyczące kontraktów, technologii, co mogłoby narazić ich na odmowę uzyskania informacji. Widać obie strony miały tu doświadczenie i unikały sytuacji konfliktowych. Można zatem uznać, że w przypadku dobrze utrwalonej współpracy między związkami a zarządem rada pracowników pełniąca funkcję informacyjną nie jest potrzebna. ■

<sup>1</sup> Artykuł jest rezultatem badań zrealizowanych przez autora w ramach projektu badawczego kierowanego przez Jerzego Wrątnego w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych, finansowanego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Wyniki przedstawiono również w książce pod red. J. Wrątnego i M. Bednarskiego *Związki zawodowe a niezwiązkowe przedstawicielstwa pracownicze w gospodarce posttransformacyjnej*, IPISS 2010.

<sup>2</sup> Informacje z badań na ten temat zob. w: R. Okraska (red.), *Jesteśmy u siebie. Rady pracowników jako narzędzie kształtowania postaw obywatelskich*, Łódź 2007, s. 22–23.

W następstwie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego doszło do nowelizacji kodeksu pracy w zakresie zasad podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracowników<sup>1</sup>. Nowe zasady weszły w życie 16 lipca 2010 r.

– pisze BARBARA SURDYKOWSKA

## Kwalifikacje dla nowoczesności podnoszenie kwalifikacji zawodowych w Polsce

**Kwestią cywilizacyjną jest, aby sprostać wyzwaniu stworzenia systemowych warunków, które ułatwiałyby pracującym kształcenie ustawiczne. Na rynku pracy wciąż widoczne są szybko zachodzące zmiany pod wieloma względami (technologicznymi, organizacyjnymi itp.). Pracujący mogą dostosować do nich tylko wówczas, gdy mają dostęp do racjonalnie zorganizowanych instytucji kształceniowych.**

W tym obszarze konieczny wydaje się dialog społeczny, a partnerzy społeczni mają poważną rolę do odegrania w zakresie szeroko rozumianej problematyki podnoszenia kwalifikacji zawodowych<sup>2</sup>. Obecnie wciąż stoimy wobec wielu wyzwań. Negatywnie oddziałuje fakt słabego rozprzestrzenienia rokowań zbiorowych (brak poziomu sektorowego), malejąca ilość i słabnąca jakość układów zbiorowych pracy. Związki zawodowe nawet jeśli podnoszą kwestię szkoleń w ramach dialogu dwustronnego z pracodawcą, to zazwyczaj osiągają niewiele. Tym bardziej nie mają wpływu na kształtowanie zasad zarządzania środkami przeznaczonymi na szkolenia.

Tematyka kształcenia ustawicznego odgrywa marginalną rolę w obowiązujących układach

zbiorowych w wielu przypadkach. Brakuje także odpowiednich instrumentów prawnych do prowadzenia na poziomie przedsiębiorstwa dialogu w zakresie podnoszenia kwalifikacji zawodowych. „Solidarność” wyszła z inicjatywą wprowadzenia do kodeksu pracy instytucji planów szkoleniowych. Tworzyliby je pracodawcy po konsultacji z organizacjami związkowymi<sup>3</sup>. Nie spotkało się to jednak z zainteresowaniem innych partnerów dialogu. Ponadto w obecnych rozwiązaniach partnerzy społeczni nie mają wpływu na zarządzanie środkami, które *de facto* i tak finansują pewne potrzeby szkoleniowe (poprzez Fundusz Pracy).

Wydaje się, że wpływ partnerów społecznych na wydatkowanie środków Funduszu Pracy jest zdecydowanie niewystarczający. Ich oddziaływanie na jego wydatki poprzez powiatowe i wojewódzkie rady zatrudnienia ma charakter doradczy. W 2001 roku L. Karwowski pisał, że członkowie powyższych rad – zarówno związki pracodawców, jak i związki zawodowe – wykazują pasywność. A zatem istotne staje się znalezienie stymulatorów pobudzających instytucje i partnerów społecznych do działania. Formy tego działania winny stać się tematami dyskusji w obrębie struktur obu partnerów<sup>4</sup>. Niestety, po dziewięciu latach sytuacja ta, jak się wydaje, nie uległa zmianie. Brakuje także całkowicie wspólnych inicjatyw o charakterze sektorowym.

Niepokój wzmaga to, że w innych państwach członkowskich UE partnerzy i rządy

radzą sobie nieźle w tej sferze. Dużą rolę odgrywają fundusze szkoleniowe zarządzane wspólnie przez partnerów społecznych. Finansowane są one z obligatoryjnych składek wliczanych w koszty pracy. Ich wysokość w UE waha się od 0,1 do 2,5 procent funduszu płac. W większości państw (z wyjątkiem Francji, gdzie obowiązuje system, który w skrócie można by określić: szkolisz albo płacisz) obowiązkowa składka jest niezależna od działań podejmowanych przez pracodawców w zakresie szkolenia pracowników. Jakkolwiek fundusze szkoleniowe są także finansowane z innych źródeł (budżetowych, europejskich funduszy strukturalnych), to szacuje się, że około 75 procent ich środków pochodzi z obowiązkowej składki<sup>5</sup>. Mogą to być fundusze dla jednej branży, dla kilku branż lub o charakterze międzybranżowym. Sektorowe fundusze szkoleniowe zarządzane są bądź dwustronnie przez organizacje pracodawców i związki zawodowe, bądź trójstronnie z udziałem przedstawicieli administracji publicznej. W literaturze podkreśla się zalety funkcjonowania sektorowych funduszy szkoleniowych<sup>6</sup>. Wskazuje się między innymi na:

- ich rolę we wzmacnianiu współpracy między organizacjami pracodawców a związkami zawodowymi i generalnie pozytywny wpływ na rozwój dialogu społecznego;
- zabezpieczanie ciągłości finansowania szkoleń;
- spełnianie funkcji ogólnospołecznej poprzez ułatwianie dostępu do szkoleń pracowników nisko wykwalifikowanych, starszych, emigrantów oraz – aczkolwiek tu osiągnięcia nie są w pełni satysfakcjonujące – pracowników MŚP;
- opracowywanie programów szkoleniowych dostosowanych do potrzeb branż;
- prowadzenie działalności eksperckiej w zakresie analizy potrzeb szkoleniowych w poszczególnych branżach, analizy potrzeb

w zakresie przyszłych kwalifikacji czy działań dotyczących promocji określonych zawodów, co istotne, przy współudziale stron bezpośrednio zaangażowanych, jakimi są organizacje pracodawców i związki zawodowe<sup>7</sup>.

Wracając do polskiej sytuacji, wypada z niepokojem skonstatować, że zmiany w prawie pracy niejako „wymuszone” przez wykonanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie zmobilizowały partnerów społecznych do podjęcia autonomicznej i pogłębionej debaty na temat zasad finansowania podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników i osób zagrożonych utratą pracy. Są to zagadnienia niewątpliwie trudne i łączące się w oczywisty sposób z całym budowanym na nowo modelem kształcenia ustawicznego w Polsce<sup>8</sup>. Należy jednak mieć świadomość, że wyzwania rysujące się przed polską gospodarką wymagają wypracowania jak najszybciej kompleksowych mechanizmów zapewniających konsekwentny jakościowy wzrost potencjału siły roboczej. Wydaje się, że

Wpływ partnerów społecznych na wydatkowanie środków Funduszu Pracy wydaje się niewystarczający. Ich oddziaływanie na jego wydatki poprzez powiatowe i wojewódzkie rady zatrudnienia ma charakter doradczy.

bez wykorzystania mechanizmów dialogu społecznego, zakładających realną odpowiedzialność partnerów społecznych na każdym poziomie, władze publiczne nie są w stanie tym wyzwaniom sprostać. A ważne jest także to, że mądrze prowadzony dialog na rzecz kwalifikacji zawodowych mógłby doprowadzić do ożywienia dwustronnych relacji między partnerami społecznymi na poziomie sektorowym, czyli tego, czego wciąż brakuje polskim stosunkom przemysłowym.

**Ranga konstytucyjna.** Zaletą jest to, że polityka kształcenia ustawicznego w Polsce ma przynajmniej głębokie podstawy prawne. Konstytucja RP – w art. 65 ust. 5 – wskazuje, że państwo prowadzi politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia, w szczególności poprzez realizowanie programów

### Nowelizacja kodeksu pracy

16 lipca 2010 roku weszły w życie zmiany do kodeksu pracy, w tej części, które dotyczą zasad podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracowników<sup>1</sup>. Przeprowadzenie nowelizacji nastąpiło w następstwie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, że art. 103 kodeksu pracy jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Na mocy art. 103 minister edukacji narodowej oraz minister pracy i polityki społecznej mogli ustalać – w drodze rozporządzenia – zakres i warunki, na jakich pracodawcy mają/mogą organizować system podnoszenia kwalifikacji zawodowych dla pracowników. Trybunał wskazał, że ustawa została skonstruowana w niewłaściwy sposób (blankietowo – to znaczy, że z ustawy nie wynikał charakter regulacji zawartych w rozporządzeniu – akcie wykonawczym). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego naruszeniem Konstytucji RP był brak precyzyjnego określenia przedmiotu rozporządzenia, a także brak wytycznych do treści tego aktu.

W wyniku nowelizacji kodeksu pracy [art. 103 (1)] wprowadzono nową definicję podnoszenia kwalifikacji zawodowych – jako zdobywanie lub uzupełnianie wiedzy i umiejętności przez pracownika, z inicjatywy pracodawcy albo za jego zgodą. Zgodnie z nowymi przepisami

pracownikowi podnoszącemu kwalifikacje zawodowe przysługują:

- urlop szkoleniowy (6 dni dla pracownika przystępującego do egzaminów eksternistycznych, do egzaminu maturalnego czy do egzaminu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe,
- 21 dni w ostatnim roku studiów (na przygotowanie pracy dyplomowej oraz przygotowanie się i przystąpienie do egzaminu dyplomowego),
- zwolnienie z całości lub części dnia pracy, na czas niezbędny, by punktualnie przybyć na obowiązkowe zajęcia, oraz na czas ich trwania.

Pracodawca może przyznać – zgodnie z art. 103(6) pracownikowi zdobywającemu lub uzupełniającemu wiedzę i umiejętności na zasadach innych niż określone w art. 103(1)–103(5):

- zwolnienie z całości lub części dnia pracy bez zachowania prawa do wynagrodzenia,
- urlop bezpłatny. Wymiar zwolnienia i urlopu następuje w porozumieniu między pracodawcą i pracownikiem.

<sup>1</sup> Ustawa z 20 maja 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

zwalczania bezrobocia. To konstytucyjne zobowiązanie można uznać za zobowiązanie władz publicznych (a więc obok państwa także samorządu terytorialnego) do realizowania programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowania i wspierania poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz prac interwencyjnych.

Państwo jest zobowiązane do tych działań również na podstawie Konwencji MOP nr 122 dotyczącej polityki zatrudnienia<sup>9</sup> oraz Konwencji MOP nr 142, która dotyczy roli poradnictwa i kształcenia zawodowego w rozwoju zasobów ludzkich<sup>10</sup>. Podobne zobowiązania płyną z Europejskiej Karty Społecznej (art. 1, 9, 10). Podkreśla to także kodeks pracy w zasadzie wskazanej w art. 10 par. 3. Jest tam mowa o tym, że państwo prowadzi politykę zmierzającą do pełnego produktywnego zatrudnienia.

Również pracodawcy mają obowiązek – na gruncie kodeksu pracy – art. 17 – ułatwiać pracownikowi podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Należy także pamiętać, że również pracownik może inicjować podnoszenie kwalifikacji i wiedzy ogólnej. Ma prawo zwrócić się do pracodawcy z propozycją ułatwienia podnoszenia kwalifikacji zawodowych bezpośrednio związanych z wykonywaną pracą, kwalifikacji przydatnych do wykonywania innej pracy, którą pracownik jest zainteresowany, oraz podnoszenia ogólnego poziomu wiedzy i samorozwoju pracownika<sup>11</sup>.

M. Włodarczyk w głosie do orzeczenia Sądu Najwyższego wskazuje, że treść obowiązku ułatwienia podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracownikom powinna obejmować także tworzenie pozytywnej atmosfery w stosunku

do osób podejmujących naukę. Niezależnie od tego, czy pracownik podejmuje naukę na skutek skierowania go tam przez pracodawcę, czy też samorzutnie, bez skierowania, pracodawca nie może podejmować działań, które można by ocenić jako mające na celu utrudnianie pracownikowi realizację takich planów<sup>12</sup>.

Poniżej opiszemy instrumenty wspomagające podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników. Warto zacząć od ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>13</sup> i od regulacji zawartych w rozdziale 14. Wprawdzie ustawa ta jest kojarzona głównie z regulacjami dotyczącymi osób bezrobotnych, ale zawiera także zapisy ważne z punktu dokształcenia. Mam tu na myśli tworzenie przez firmy funduszu szkoleniowego (art. 67, 68 ustawy) oraz słabo wykorzystywane w praktyce możliwości dofinansowania szkoleń ze środków Funduszu Pracy (art. 69, 70 ustawy). Fundusz szkoleniowy w firmie jest instrumentem umożliwiającym finansowanie lub współfinansowanie kosztów kształcenia ustawiczne-

go pracowników lub pracodawców. Może być tworzony przez jednego lub więcej niż jednego pracodawcę na zasadzie porozumienia (art. 67 ust. 3). Pracodawcy wspólnie tworzący fundusz nie muszą być zorganizowani w organizację pracodawców. Fundusz może działać w oparciu o zapisy układu zbiorowego pracy lub regulamin wewnętrzny funduszu.

Wydatki ze środków funduszu szkoleniowego mają miejsce na podstawie postanowienia pracodawcy w uzgodnieniu z pracownikiem kierowanym na szkolenie. Dochody funduszu stanowią: wpłaty pracodawców zgodne z postanowieniem układu zbiorowego pracy lub regulaminu funduszu, w wysokości nie niższej niż 0,25 procent funduszu płac, oraz inne wpływy. Wpłaty pracodawcy można zaliczyć w koszty działalności firmy.

**Dofinansowanie szkoleń ze środków Funduszu Pracy.** Pracodawcy, którzy zorganizowali fundusz szkoleniowy, mogą dofinansować go ze środków pochodzących z Fundu-

### Bieda kształceniowa

Zarówno w latach 2005–2007, jak i 2007–2009 zaledwie 12 procent osób w wieku 25 i więcej uczestniczyło w jakiegokolwiek aktywności związanej z podnoszeniem swoich kwalifikacji zawodowych czy innych umiejętności. W tych okresach struktura doksztalających się – według wykształcenia – nie ulega zmianie:

- 57 procent osób doksztalających się w obu okresach miało wykształcenie wyższe lub policealne,
- około 29 procent – wykształcenie średnie,
- 12 procent – zasadnicze zawodowe
- 1,7 procent – co najwyżej podstawowe.

Struktura doksztalających się ze względu na miejsce zamieszkania także nie uległa zmianie. Jedyne co piąta osoba, która podnosi swoje kwalifikacje, mieszka na wsi, a ponad połowę stanowią mieszkańcy miast powyżej 200 tysięcy. Osoby doksztalające się to głównie osoby młode – 47 procent jest w wieku 25–34 lata. Wszystkie te informacje wskazują na wysoki stopień selektywności procesu dokształcania

się ze względu na wiek, poziom wykształcenia i miejsce zamieszkania.

Osoby w wieku 25 plus podnoszą kwalifikacje zawodowe czy doskonaliły inne umiejętności głównie dzięki finansowaniu przez pracodawców (39,5 procent wskazań w okresie 2007–2009), głównie w formie kursów. Około 20 procent respondentów podnosiło kwalifikacje w różnego typu szkołach i uczelniach wyższych. Około 10 procent respondentów uczestniczyło w kursach finansowanych ze środków własnych, około 7 procent uczestniczyło w kursach finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego, jedynie 5 procent respondentów wskazało na finansowanie szkoleń z Funduszu Pracy.

Rozkład form dokształcania świadczy o selektywności tego procesu. Najwięcej respondentów wskazuje na działania finansowane przez pracodawcę, co dowodzi, że kwalifikacje podnoszą głównie osoby pracujące.

Źródło: *Diagnoza społeczna 2009, Warunki i jakość życia Polaków* pod red. Janusz Czapiński, Tomasz Panek.

szu Pracy. Ale mogą z niego korzystać także pracodawcy (art. 69 ust. 2a), którzy nie utworzyli funduszu szkoleniowego. Pracodawca, który utworzył fundusz szkoleniowy, może wnioskować do starosty o refundowanie z Funduszu Pracy do 50 procent kosztów szkoleń (ale nie więcej jednak niż do wysokości przeciętnego wynagrodzenia w przeliczeniu na jedną szkoloną osobę). Czasami pracodawca może uzyskać wyższą refundację. Ma to miejsce wówczas, gdy chodzi o szkolenie osób w wieku 45 lat i powyżej. Wówczas dofinansowanie ze środków Funduszu Pracy może wynosić do 80 procent kosztów szkolenia (nie więcej jednak niż 300 procent przeciętnego wynagrodzenia; art. 69 ust. 1).

Pracodawca może uzyskać refundację poniższej przedstawionych kosztów z Funduszu Pracy. Dotyczy to pracodawcy, który skieruje pracownika na trwające co najmniej 22 dni robocze szkolenie odpowiadające jego wymiarowi pracy w ramach płatnego urlopu szkoleniowego, a na okres szkolenia zatrudni bezrobotnego z urzędu pracy. Oto koszty do refundacji:

- koszty szkolenia pracownika – do 80 procent przeciętnego wynagrodzenia;
- wynagrodzenie bezrobotnego skierowanego z powiatowego urzędu pracy, wraz ze składkami ubezpieczeniowymi, ale do wysokości 40 procent przeciętnego wynagrodzenia w przeliczeniu na każdego skierowanego.

W pierwszym przypadku „starosta może refundować” (art. 69 ust. 1), a w drugim przypadku „starosta refunduje”, czyli wykonuje to obligatoryjnie (art. 69 ust. 2). Natomiast wykaz kosztów, które kwalifikują się do objęcia refundacją, znajduje się w rozporządzeniu<sup>14</sup> Ministra Pracy i Polityki Społecznej<sup>15</sup>. Na przykład wielkość pomocy nie może przekroczyć 25 procent kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą w przypadku szkolenia specjalistycznego oraz 60 procent w przypadku szkolenia ogólnego (par. 6 rozporządzenia). Definicje szkolenia

specjalistycznego i szkolenia ogólnego znajdują się w art. 38 rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych<sup>16</sup>. Szkolenia specjalistyczne to szkolenia polegające na przekazywaniu wiedzy głównie i bezpośrednio związanej z obecnym lub przyszłym stanowiskiem pracownika w przedsiębiorstwie oraz na przekazywaniu umiejętności, których wykorzystanie w innym przedsiębiorstwie lub obszarze zatrudnienia jest możliwe tylko w ograniczonym stopniu lub w ogóle nie jest możliwe.

Szkolenia ogólne oznaczają szkolenia polegające na przekazywaniu wiedzy, która nie jest wyłącznie lub głównie związana z obecnym lub przyszłym stanowiskiem pracownika w przedsiębiorstwie, lecz przekazujące umiejętności, które można wykorzystać w innym przedsiębiorstwie lub obszarze zatrudnienia. Rozporządzenie wskazuje, kiedy szkolenie uznaje się za „ogólne”<sup>17</sup>.

Warto wskazać, że są jednak wyjątki od powyższych wskaźników refundacji kosztów szkoleń. Rozporządzenie zawiera bowiem priorytety w zakresie podnoszenia kwalifikacji zawodowych kilku szczególnych grup pracowników,

w tym pracowników starszych. Wynika to z treści art. 43 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Starosta może kierować na szkolenia finansowane z FP pracowników oraz osoby wykonujące inną pracę zarobkową w wieku 45 lat i powyżej. Refundacja kosztów szkoleń może mieć miejsce do wysokości 80 procent kosztów szkolenia (nie więcej jednak niż do wysokości 300 procent przeciętnego wynagrodzenia). Preferencje dla pracowników starszych widać także w treści rozporządzenia w sprawie refundacji zaliczającego pracowników starszych (plus 50) do pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji, co przekłada się na możliwość wyższego dofinansowania ze środków Funduszu Pracy.

Druga preferowana grupa to pracownicy, którzy w krótkim okresie utracą pracę. Widać

W wielu państwach członkowskich UE partnerzy społeczni odgrywają dużą rolę w zarządzaniu funduszami szkoleniowymi.

to w regulacji art. 43 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Na jej gruncie starosta może kierować na szkolenia finansowane z FP pracowników będących w okresie wypowiedzenia stosunku pracy lub stosunku służbowego z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz pracowników zatrudnionych u pracodawcy, wobec którego ogłoszono upadłość lub który jest w stanie likwidacji (z wyłączeniem likwidacji w celu prywatyzacji). Preferencje dla pracowników, którzy niedługo utracą pracę, widać także w regulacjach dotyczących zwolnienia monitorowanego.

Rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych wśród pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji wskazuje także (1) osoby bez wykształcenia ponadgimnazjalnego lub zawodowego, (2) osoby mieszkające samotnie, mające na utrzymaniu co najmniej jedną osobę, (3) osoby pracujące w sektorze lub zawodzie, w którym dysproporcja kobiet i mężczyzn jest co najmniej 25 procent większa niż średnia dysproporcja we wszystkich sektorach gospodarki w danym państwie oraz (4) osoby należące do grupy stanowiącej mniejszość etniczną. Do kategorii pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji rozporządzenie zalicza także członków mniejszości etnicznych.

Rozporządzenie zakłada również wyższy poziom dofinansowania szkoleń ogólnorozwojowych. W regulacji tej widać pewien załamek budowania modelu *flexicurity*. Jego ważnym elementem jest przejście od ochrony miejsca pracy do ochrony zatrudnialności pracownika, czyli innymi słowy wspieranie działań ułatwiających pracownikowi znalezienie kolejnego zatrudnienia. Ponadto na wyższy poziom dofinansowania mogą liczyć pracownicy zatrudnieni u małych i średnich pracodawców.

Analiza treści rozporządzenia wskazuje, że potrzebne jest bardziej wyraźne wskazanie preferencji polityki państwa w zakresie wspierania dokształcania poszczególnych grup pracowników. Warto byłoby zdecydować się na odmienne traktowanie pracodawców charakteryzujących się określonymi cechami (na

przykład liczbą zatrudnianych pracowników) czy odmiennego traktowania zasad dofinansowania ze względu na charakter szkolenia (ogólnorozwojowe czy specjalistyczne). W obecnym stanie prawnym takie preferencje ujawniają się głównie w oparciu o normy zawarte w akcie wykonawczym (rozporządzenie w sprawie refundacji ze środków Funduszu Pracy kosztów szkoleń oraz wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne od refundowanych wynagrodzeń z 3 grudnia 2009 roku). Właściwszą formułą byłoby uregulowanie ogólnych zasad na gruncie rozdziału 14 (instrumenty dotyczące rozwoju zasobów ludzkich) ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

**Regulacje kodeksowe.** Kodeks pracy zawiera cały szereg regulacji określających zasady dostępu do dokształcania. W lipcu 2010 roku doszło do znaczącej modyfikacji kodeksu pracy. Było to wyrazem konieczności wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. W wyniku nowelizacji kodeksu pracy [art. 103 (1)] wprowadzono nową definicję podnoszenia kwalifikacji zawodowych – jako zdobywanie lub uzupełnianie wiedzy i umiejętności przez pracownika, z inicjatywy pracodawcy albo za jego zgodą. Zgodnie z nowymi przepisami pracownikowi podnoszącemu kwalifikacje zawodowe przysługują:

- urlop szkoleniowy (6 dni dla pracownika przystępującego do egzaminów eksternistycznych, do egzaminu maturalnego czy do egzaminu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe,
- 21 dni w ostatnim roku studiów (na przygotowanie pracy dyplomowej oraz na przygotowanie się i przystąpienie do egzaminu dyplomowego),
- zwolnienie z całości lub części dnia pracy, na czas niezbędny, by punktualnie przybyć na obowiązkowe zajęcia oraz na czas ich trwania.

Pracodawca może przyznać – zgodnie z art. 103(6) – pracownikowi zdobywającemu lub uzupełniającemu wiedzę i umiejętno-

ści na zasadach innych niż określone w art. 103(1)–103(5):

- zwolnienie z całości lub części dnia pracy bez zachowania prawa do wynagrodzenia,
- urlop bezpłatny. Wymiar zwolnienia i urlopu następuje w porozumieniu między pracodawcą i pracownikiem.

**Kiedy ci odmówią.** W świetle powyższych przepisów warto postawić pytanie, czy i kiedy pracodawca może odmówić pracownikowi zgody na podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Wprawdzie generalnie obowiązuje zasada wyrażona w art. 17, która mówi, że pracodawca jest obowiązany ułatwiać pracownikom podnoszenie kwalifikacji zawodowych, ale w doktrynie prawa pracy niemal powszechnie prezentowany jest pogląd, że obowiązek pracodawcy ułatwiania pracownikom podnoszenia kwalifikacji zawodowych nie ma charakteru bezwzględny. Tym samym pracownik nie może wyrażać roszczeń względem pracodawcy<sup>18</sup>. Podobne stanowisko zajmuje Sąd Najwyższy<sup>19</sup>. W wyroku z dnia 20 kwietnia 2006 roku Sąd wskazuje, że obowiązek podnoszenia kwalifikacji zawodowych nie należy do istoty stosunku pracy<sup>20</sup>. Przepisy kodeksu pracy nie wymagają od pracodawcy, aby ustalał system podnoszenia kwalifikacji przez własnych pracowników, pozostawiając to ich swobodnemu wyborowi<sup>21</sup>. W doktrynie pojawiają się opinie, że obowiązek nałożony na pracodawcę w art. 94 pkt 6 kodeksu pracy ma charakter zobowiązania nie wobec indywidualnego pracownika, ale jest zobowiązaniem wobec załogi i ewentualnych sankcji ze jego nieprzestrzeżenie należy upatrywać w zbiorowym prawie pracy (egzekwowaniem tego obowiązku powinny się zająć organizacje związkowe)<sup>22</sup>. Nieliczne są poglądy, że wyrażona w art. 17 kodeksu pracy zasada nakłada na pracodawcę obowiązek o charakterze

bezwzględnym, którego naruszenie powoduje po stronie pracownika roszczenia względem pracodawcy<sup>23</sup>.

Kiedy zatem pracodawca może odmówić zgody na podnoszenie kwalifikacji zawodowych? Jak wyżej wspomnieliśmy, kodeks pracy [art. 103(1)] podnoszenie kwalifikacji zawodowych definiuje jako zdobywanie lub uzupełnianie wiedzy i umiejętności przez pracownika. Czy pracodawca może odmówić zgody w sytuacji, gdy uzna, że pracownik chce zdobyć dodatkowy zakres wiedzy, który nie jest dostatecznie powiązany z zakresem jego obowiązków, a ma charakter wiedzy ogólnorozwojowej? Nie istnieje dotąd odpowiednie orzecznictwo Sądu Najwyższego. Ze względu na podnoszone wątpliwości Departament Prawa Pracy MPiPS w swoim stanowisku wskazał, że pojęcie „podnoszenia kwalifikacji zawodowych” z art. 103(1) kodeksu pracy współgra z innymi przepisami kodeksu pracy, zgodnie z którymi kwalifikacje zawodowe pracowników, jakie są wymagane do wykonywania pracy określonego rodzaju lub na określonym stanowisku, są ustalone w przepisach wewnątrzzakładowych (na przykład układ zbiorowy pracy) lub w przepisach szczególnych.

Przepisy te wskazują, jakich kwalifikacji pracodawca może oczekiwać od pracowników przy wykonywaniu pracy określonego rodzaju lub na określonym stanowisku (art. 102 kodeksu pracy). Tak więc zdaniem Departamentu Prawa Pracy MPiPS nowe przepisy kodeksu pracy dotyczą przede wszystkim podnoszenia kwalifikacji zawodowych w ramach pracy aktualnie wykonywanej przez pracownika, a również mogą mieć zastosowanie w przypadku, gdy pracodawca planuje awans pracownika lub też pracodawca zamierza zaproponować pracownikowi inne warunki pracy, na przykład pracę na innym stanowisku, ze

Tematyka kształcenia ustawicznego odgrywa marginalną rolę w obowiązujących układach zbiorowych. Brakuje także odpowiednich instrumentów prawnych do prowadzenia na poziomie przedsiębiorstwa dialogu w zakresie podnoszenia kwalifikacji zawodowych.



względu na zmianę profilu działalności przedsiębiorstwa.

Jeżeli natomiast pracownik wyrazi wolę zdobywania lub uzupełniania wiedzy i umiejętności niestanowiących, w ocenie pracodawcy, podnoszenia kwalifikacji zawodowych (wiedza ogólna pracownika) – to w takim przypadku ten nie będzie zobowiązany do udzielenia żadnego ze świadczeń, przewidzianych dla pracowników podnoszących kwalifikacje zawodowe. Natomiast będzie on mógł dobrowolnie przyznać takiemu pracownikowi urlop bezpłatny lub niepłatne zwolnienie z całości lub części dnia pracy, w wymiarze ustalonym w porozumieniu [art. 103(6) kodeksu pracy].

W praktyce może dochodzić do sporów pomiędzy pracownikiem a pracodawcą co do charakteru wiedzy, którą chce nabyć pracownik: czy ma ona charakter podnoszenia kwalifikacji zawodowych, czy podnoszenia wiedzy ogólnej. Moim zdaniem w razie nieudzielenia pracownikowi podnoszącemu wiedzę ogólną żadnych świadczeń przewidzianych w art. 103(6) kodeksu pracy pracownik będzie miał roszczenie wobec pracodawcy ze względu na treść zasady prawa pracy wyrażonej w art. 17 kodeksu pracy.

Warto zwrócić uwagę, że związki zawodowe – w trakcie ustawowych konsultacji nad wprowadzeniem wyżej wymienionych regulacji do kodeksu pracy – zwracały uwagę, że względy ogólnospołeczne wskazują na potrzebę wsparcia organizacyjnego ze strony pracodawcy pracowników pragnących z własnej woli podnosić wiedzę ogólną. Nie została jednak uwzględniona propozycja wprowadzenia zapisu, aby pracodawca w miarę możliwości uwzględnił wnioski takiego pracownika o zmianę organizacji czasu pracy w celu umożliwienia udziału w obowiązkowych zajęciach, a w razie braku możliwości uwzględnienia takiego wniosku uzasadniał to pracownikowi na piśmie. ■

<sup>2</sup> B. Surdykowska, *Podnoszenie kwalifikacji zawodowych – wyzwanie dla partnerów społecznych*, „Kontrola Państwowa”, 2/2010.

<sup>3</sup> Decyzja Prezydium KK nr 35/10 w sprawie opinii o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

<sup>4</sup> L. Karwowski, *Kształcenie ustawiczne jako element rynku pracy*, w: *Polskie szkolnictwo wyższe w procesie budowania Europejskiego Społeczeństwa Wiedzy*, pod. red. G. Świątowsy, Wrocław 2001, s. 258.

<sup>5</sup> Sectoral training funds in Europe, CEDEFOP, Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities, 2008, s. 14.

<sup>6</sup> Sectoral training funds in Europe, CEDEFOP, Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities, 2008, s. 15.

<sup>7</sup> Wśród dostrzeganych problemów wskazuje się między innymi na:

- wciąż istniejący problem z dostępem do szkoleń pracowników małych i średnich firm;
- zbyt wysokie koszty natury biurokratycznej (związane np. z wypełnianiem wniosków czy inną dokumentacją);
- finansowanie szkoleń, które i tak pracodawcy by sfinansowali, a także zbyt duże skoncentrowanie na szkoleniach związanych z potrzebami konkretnych branż i pracodawców, a zaniedbywanie szkoleń ogólnorozwojowych, którymi mogłoby być zainteresowani pracownicy.

<sup>8</sup> W zakresie budowania modelu kształcenia ustawicznego w Polsce można odwołać się do dokumentu MEN *Założenia projektowanych zmian. Kształcenie zawodowe i ustawiczne*, MEN, Warszawa 2010.

<sup>9</sup> Konwencja MOP nr 122 dotycząca polityki zatrudnienia, DzU z 1967 r. nr 8, poz. 31.

<sup>10</sup> Konwencja MOP nr 142 dotycząca roli poradnictwa i kształcenia zawodowego w rozwoju zasobów ludzkich, DzU z 1979 r., nr 29, poz. 164.

<sup>11</sup> A.M. Świątkowski, *Indywidualne prawo pracy*, Gdańsk–Kraków 2001, s. 116.

<sup>12</sup> M. Włodarczyk, Glosa do uchwały SN z dnia 10 marca 2005 r. (II PZP 2/05) opublikowana w: *Orzecznictwo Sądów Polskich 2006/6/76*.

<sup>13</sup> Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, DzU 08.69.415, ze zmianami.

<sup>14</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 3 grudnia 2009 r. w sprawie refundacji ze środków Funduszu Pracy kosztów szkoleń oraz wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne od refundowanych wynagrodzeń z 3 grudnia 2009 r., DzU 09.215.1669.

<sup>15</sup> Par. 4 rozporządzenia w sprawie refundacji ze środków Funduszu Pracy kosztów szkoleń oraz wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne od refundowanych wynagrodzeń stanowi, że są to:

- wynagrodzenia i obowiązkowe składki na ubezpieczenia społeczne osób prowadzących szkolenie,
- koszty podróży osób prowadzących szkolenie i uczestników szkolenia oraz koszty zakwaterowania,
- inne wydatki bieżące, w tym w szczególności wydatki na materiały bezpośrednio związane ze szkoleniem,
- koszty wynagrodzeń uczestników szkolenia wraz z obowiązkowymi składkami na ubezpieczenie społeczne od wynagrodzeń (w odniesieniu do kosztów osobowych po

<sup>1</sup> Ustawa z 20 maja 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

stronie uczestników szkolenia uwzględnia się tylko czas faktycznie spędzony na uczestnictwie w szkoleniu, po odjęciu czasu pracy, podczas którego uczestnik wykonywał zadania niebędące częścią szkolenia),

- koszty pośrednie – koszty administracyjne, koszty wynajmu, koszty ogólne.
- <sup>16</sup> Rozporządzenie Komisji WE nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych), DzUrz UE L 214 z 09.08.2008, s. 3.
- <sup>17</sup> a) jest organizowane wspólnie przez różne, niezależne przedsiębiorstwa lub mogą z niego korzystać pracownicy różnych przedsiębiorstw; lub  
b) jest uznane lub poświadczane przez władze lub jednostki publiczne lub przez inne jednostki lub instytucje, którym państwo członkowskie lub Wspólnota przyznały niezbędne kompetencje.
- <sup>18</sup> T. Liszcz, *Prawo pracy*, Warszawa 2005, str. 252, L. Florek, T. Zieliński, *Prawo pracy*, Warszawa 2004, str. 155, M. Wandzel w: *Kodeks pracy. Komentarz*, red. B. Wagner, Gdańsk 2007, str. 61; K. Rączka w: *Kodeks pracy. Komentarz*, red. Z. Salwa, Warszawa 2007, s. 58.
- <sup>19</sup> Wyrok SN z 25 marca 2000 r., I PKN 657/99, OSNP 2001, nr 22, poz. 660.
- <sup>20</sup> Wyrok SN z 20 kwietnia 2006 r., I UK 260/05, Monitor Prawa Pracy 7/2006, s. 386.
- <sup>21</sup> D. Pogorzelska, *Podnoszenie kwalifikacji zawodowych w prawie międzynarodowym, europejskim i na gruncie prawa polskiego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2/2002, s. 12.
- <sup>22</sup> J. Wratny, *Kodeks pracy. Komentarz* Warszawa 2005, str. 266; A. Patulski w: W. Musiański, A. Nałęcz, G. Orłowski, A. Patulski, W. Patulski, *Kodeks pracy z komentarzem*, Gdańsk 1998, s. 196.
- <sup>23</sup> M. Romer, *Prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2005, [www.lex-polonika.pl](http://www.lex-polonika.pl).

Najnowsze orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie zbiorowego prawa pracy w sektorze publicznym sprawia, że wskazane wydają się zmiany w polskich regulacjach dotyczących wykonywania praw do wolności związkowych w sektorze publicznym

– pisze ANNA REDA

## Wolności związkowe pracowników sektora publicznego

najnowsze orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

**Orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z ostatniego okresu wskazują na pewną zmianę tendencji w zakresie zbiorowego prawa pracy, czyli głównie wolności związkowych. Wskazują na to orzeczenia wobec Turcji. Trybunał zakwestionował tamtejsze decyzje sądów dotyczące wykonywania prawa do określonych działań związkowych w sektorze publicznym.**

Trybunał orzekł, że nastąpiło naruszenie art. 11 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w Turcji w decyzjach władz i sądów dotyczących związków zawodowych w sprawach *Demir i Baykara*<sup>1</sup> oraz *Enerji Yapı-Yol Sen*<sup>2</sup>. Władze tureckie zakwestionowały prawo pracowników samorządu miejskiego do utworzenia związku zawodowego, prowadzenia rokowań zbiorowych i zawierania układów zbiorowych. Wprowadziły także zakaz strajku w sektorze publicznym.

Tymczasem wcześniej orzeczenia Trybunału w zakresie interpretacji art. 11 powyższej Konwencji szły w kierunku akceptowania ograniczeń w wykonywaniu powyższych praw związkowych. Nowe podejście może mieć da-

leko idące konsekwencje w sferze zbiorowego prawa pracy w Polsce. Zauważmy, że nasze rozwiązania mogą zostać uznane za niezgodne z nowym kierunkiem szerokiej interpretacji art. 11 Konwencji bądź co najmniej za budzące uzasadnione wątpliwości<sup>3</sup>.

Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>4</sup> (art. 11 ust. 1) stanowi, że każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów. Jest tam także zapis, z którego wynika, że wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Niniejszy przepis nie może jednak stanowić przeszkody w korzystaniu z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej.

**Sprawa Demir i Baykara.** Funkcjonariusze miejscy w Turcji spotkali się z decyzją unieważniającą układ zbiorowy pracy, który z administracją zawarł związek zawodowy *Tüm Bel Sen* (związek zawodowy funkcjonariuszy miej-

skich). W 1993 roku zawarł on układ zbiorowy pracy z Radą Miejską w Gaziantep. Na jego podstawie urzędnicy samorządowi dochodzili w sądzie zobowiązań, których Rada Miejska nie chciała realizować. Sąd pierwszej instancji uwzględnił roszczenie pracowników, ale sąd kasacyjny uznał, że urzędnicy miejscy nie mieli prawa utworzenia związku zawodowego i tym samym nie mieli oni prawa do prowadzenia rokowań i zawierania układu zbiorowego pracy. W konsekwencji układ zbiorowy pracy został unieważniony, a urzędnicy zostali zobowiązani do zwrotu wypłaconych im, na podstawie układu, świadczeń pieniężnych<sup>5</sup>.

Funkcjonariusze miejscy w skardze do Trybunału wskazywali, że sądy tureckie naruszyły art. 11 Konwencji, ponieważ odmówiły im prawa do tworzenia związku zawodowego i prowadzenia rokowań zbiorowych. Trybunał przedstawił wykładnię w zakresie ustalenia zakresu ograniczeń wolności zrzeszania się, o których mowa w art. 11 ust. 2 Konwencji. Po drugie, Trybunał ustalił, czy prawo do zrzeszania się obejmuje prawo do rokowań zbiorowych.

W drugiej kwestii Trybunał nie zgodził się z postępowaniem Turcji, wskazując na kilka argumentów. Dokonując wykładni art. 11 Konwencji, stwierdził, że prawo zrzeszania się obejmuje także prawo do rokowań zbiorowych, w tym prawo do zawierania układów zbiorowych pracy<sup>6</sup>. Przede wszystkim szeroka interpretacja zakresu prawa z art. 11 Konwencji, w ocenie Trybunału, pomoże związkom zawodowym w ochronie swoich członków (par. 143). Biorąc pod uwagę rozwój międzynarodowego i krajowego prawa pracy oraz stosowną praktykę państw-stron Konwencji, Trybunał stwierdził, że prawo do zbiorowych negocjacji z pracodawcą stało się zasadniczo jednym z kluczowych elementów „prawa tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów” (par. 153–154).

Natomiast w pierwszej kwestii Trybunał uznał, iż państwo ma obowiązek szanować wolność stowarzyszania się swoich pracowników. Wprawdzie stwierdził, że „członkowie sił zbrojnych, policji i administracji państwowej”

mają ograniczenia w korzystaniu z praw gwarantowanych w art. 11 Konwencji, ale powinny być one interpretowane ściśle i mieć podstawę prawną, a także ograniczenia nie mogą być arbitralne i nieproporcjonalne.

Trybunał uznał, że pracownicy samorządowi zasadniczo nie mogą być traktowani jak „członkowie administracji państwowej”. W konsekwencji nie mogą podlegać z tego tytułu ograniczeniom prawa do tworzenia związków zawodowych. „Członkowie administracji państwowej” podlegają ochronie art. 11 Konwencji, natomiast władze krajowe mogą w odniesieniu do nich nakładać „zgodne z prawem (z ustawą)” ograniczenia na podstawie art. 11 ust. 2 Konwencji. Trybunał powołał się także na opinię Komitetu Ekspertów Międzynarodowej Organizacji Pracy, który stwierdził, że pozbawieni wolności związkowych mogą być jedynie funkcjonariusze, których działalność jest przypisywana administracji państwowej. Pozostali funkcjonariusze tych wolności nie powinni zostać pozbawieni (par. 147).

**Sprawa Enerji Yapı-Yol Sen.** Związek zawodowy urzędników miejskich Enerji Yapı-Yol Sen organizował wspólnie z federacją, do której należy, jednodniowy strajk w ramach kampanii na rzecz zawarcia układu zbiorowego pracy. Związkowcy, którzy wzięli udział w strajku, spotkali się z konsekwencjami dyscyplinarnymi. Oddalono odwołania od tych decyzji, powołując się na art. 11 Konwencji. Trybunał orzekł w tej sprawie, że związki zawodowe mają prawo do działania w obronie interesów swoich członków, włącznie z prawem do strajku. W ocenie Trybunału ograniczenia w zakresie prawa do strajku należy określić klarownie i wąsko<sup>7</sup>. Trybunał uznał, że prawo do strajku nie jest absolutne i może podlegać pewnym ograniczeniom. W odniesieniu do niektórych kategorii urzędników możliwe jest wprowadzenie zakazu podejmowania strajku, jednakże zakaz ten nie może obejmować wszystkich pracowników sfery publicznej. W tym szczególnym tureckim przypadku ogólne uregulowanie całkowicie po-

zbawiło wszystkich urzędników prawa do strajku. Przystępując do jednodniowego strajku, członkowie związku zawodowego Enerji Yapı-Yol Sen po prostu korzystali z wolności pokojowego zgromadzenia się.

**Regulacje polskie.** W polskim prawie wolność zrzeszania się została uregulowana w ustawie o związkach zawodowych, która zasadniczo nie ogranicza prawa pracowników do zrzeszania się<sup>8</sup>. Ale inne ustawy ograniczają prawa związkowe niektórych kategorii pracowników i funkcjonariuszy. Ustawa o służbie cywilnej<sup>9</sup> wprawdzie nie odmawia członkom korpusu służby cywilnej<sup>10</sup> prawa zrzeszania się w związkach zawodowych, ale ci z nich, którzy zajmują wyższe stanowisko, nie mogą pełnić funkcji w związkach (art. 78 ust. 6). W konsekwencji jedynie wolność związkowa w odniesieniu do osób zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej została ograniczona. Zakaz ten uniemożliwia tym urzędnikom służby cywilnej utworzenie także własnego związku zawodowego<sup>11</sup>.

Tymczasem w literaturze przedmiotu podkreśla się, że wyłączenie z zakresu prawa zrzeszania się osób zatrudnionych w sektorze publicznym powinno mieć miejsce tylko wyjątkowo i jedynie w niezbędnym zakresie<sup>12</sup>. Wynika to z powszechnego charakteru wolności związkowych. Ale w polskim wypadku jedynie osoby zajmujące wyższe stanowiska w służbie cywilnej stoją wobec ograniczeń w realizacji wolności zrzeszania się.

Powyższą regulację – zawartą we wspomnianym art. 78 ust. 6 – można uznać za budzącą wątpliwości. Przepis ten nie definiuje bowiem pojęcia funkcji związkowej. Nie wyjaśnia on również sytuacji, w której członek korpusu służby cywilnej obejmuje wyższe stanowisko w służbie cywilnej. Właśnie w kontekście art. 11 Konwencji wskazuje się, iż dyskusyjna jest regulacja, która zmniejsza uprawnienia tych członków korpusu służby cywilnej, jacy zajmują wyższe stanowiska w stosunku do pozostałych członków korpusu służby cywilnej<sup>13</sup>. G. Goździewicz wskazywał na gruncie wcześniej obo-

wiązujących regulacji w tym zakresie, iż pozbawienie urzędników służby cywilnej możliwości piastowania funkcji związkowych to istotne ograniczenie wolności związkowej, ponieważ obejmuje nie tylko prawo tworzenia i wstępowania do swobodnie wybranych związków zawodowych, ale również prawa decydowania o strukturze związku i wyborze jego władz<sup>14</sup>.

Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie Demir i Baykara przeciwko Turcji uznał, że prawo zrzeszania się w związki zawodowe obejmuje także prawo do rokowań zbiorowych. Tymczasem u nas – zgodnie z art. 239 par. 3 kodeksu pracy – układy zbiorowe pracy nie mogą obejmować: 1) członków korpusu służby cywilnej, 2) pracowników urzędów państwowych zatrudnionych na podstawie mianowania i powołania, 3) pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, mianowania i powołania w: urzędach marszałkowskich, starostwach powiatowych, urzędach gminy, biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego, biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego oraz dla sędziów i prokuratorów.

Powyższa regulacja ogranicza rolę związków zawodowych w reprezentacji zbiorowych interesów pracowników sektora publicznego<sup>15</sup>. W świetle obecnego prawa układy zbiorowe pracy nie mogą obejmować umownych pracowników, jak i mianowanych urzędników służby cywilnej. Wskazuje się jednak, że takie rozwiązanie nie pozostaje sprzeczne ze standardami międzynarodowymi, o ile dopuszczają one, że przedstawiciele pracowników publicznych uczestniczą w ustalaniu swoich warunków zatrudnienia, ale nie w formie układów zbiorowych. Jednak takie rozwiązanie budzi wątpliwości z uwagi na wyłączenie zbyt szerokich grup pracowniczych<sup>16</sup>. W piśmiennictwie można spotkać także wypowiedzi wyrażające wątpliwości, czy takie ograniczenie w stosunku do członków korpusu służby cywilnej jest uzasadnione<sup>17</sup>.

W konsekwencji trzeba się zgodzić, że pozbawienie szerokich grup pracowników sfery

publicznej prawa zawierania układów zbiorowych pracy nie narusza postanowień Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy, ale konieczne jest zapewnienie „innej metody pozwalającej na uczestniczenie przedstawicieli pracowników sfery publicznej w ustalaniu tych warunków”. Obecnie obowiązujące regulacje takich metod nie przewidują, poza uprawnieniami, o których mowa w art. 19 i 20 ustawy o związkach zawodowych<sup>18</sup>. Pojęcie negocjacji zbiorowych w odniesieniu do pracowników sfery publicznej można rozumieć odmiennie, jako umożliwianie im bycia wysłuchanymi. A to oznacza prawo dialogu społecznego z pracodawcą, niekoniecznie zaś prawo do zawarcia układu zbiorowego prawa pracy<sup>19</sup>.

Należy także przypomnieć, że zgodnie z Konwencją Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 151 pracownicy publiczni będą korzystali, tak jak inni pracownicy, z praw obywatelskich i politycznych, mających podstawowe znaczenie dla normalnego korzystania z wolności związkowej, z zastrzeżeniem jedynie obowiązków wynikających z ich statusu i charakteru funkcji przez nich wykonywanych (art. 9).

Wobec nowej linii orzeczniczej Europejskiego Trybunału Praw Człowieka powstaje pytanie, czy uregulowania naszego kodeksu pracy (art. 239 par. 3 kodeksu pracy) nadal pozostają zgodne z Europejską Konwencją Praw Człowieka (art. 11)<sup>20</sup>. Otóż może okazać się, że mamy zbyt szerokie ograniczenia w odniesieniu do pracowników sfery publicznej (wyłączenie z zakresu podmiotowego układów zbiorowych pracy). Dotyczy ono bowiem wszystkich członków korpusu służby cywilnej. Tymczasem wypowiedzi Trybunału mogą stanowić argument na rzecz zmiany tej właśnie regulacji. Trybunał ocenia bowiem, że prawo do zrzeszania się pracowników sektora publicznego obejmuje również prawo do rokowań zbiorowych.

Polskie regulacje odmiennie traktują różne kategorie pracowników sektora publicznego. Układ zbiorowy pracy może obejmować urzędników tzw. kontraktowych oraz innych pracowników zatrudnionych w urzędach państwo-

wych na podstawie umowy o pracę<sup>21</sup>, a wyłącza się pracowników urzędów państwowych zatrudnionych na podstawie mianowania i powołania (art. 239 par. 3 pkt 2 kodeksu pracy). Możliwa jest sytuacja, w której zawarty dla określonych instytucji administracji państwowej układ zbiorowy pracy będzie obejmował urzędnika zatrudnionego na podstawie umowy o pracę, a wyłączał będzie urzędnika mianowanego zatrudnionego na podobnym stanowisku, podczas gdy taka sytuacja nie będzie mogła mieć miejsca w służbie cywilnej<sup>22</sup>.

Poza służbą cywilną w drodze układowej można kształtować treść stosunków pracy urzędników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Jednakże kodeks pracy stanowi, że zawarcie układu dla pracowników zatrudnionych w jednostkach budżetowych, zakładach budżetowych oraz gospodarstwach pomocniczych jednostek budżetowych może nastąpić wyłącznie w ramach środków finansowych będących w ich dyspozycji, w tym wynagrodzeń określonych na podstawie odrębnych przepisów (art. 240 par. 4 kodeksu pracy). Nie zawiera się jednak takich układów zbiorowych pracy z uwagi na brak pola do negocjacji poprzez uregulowanie warunków płacowych pracowników aparatu urzędniczego w przepisach powszechnie obowiązujących, które i tak normują uprawnienia pracownicze na wyższym poziomie niż kodeks pracy<sup>23</sup>.

Również pracownicy samorządowi zatrudnieni na podstawie wyboru, mianowania i powołania zostali wyłączeni z praw do układów zbiorowych, choć pominięto w tym przepisie pracowników wojewódzkich i powiatowych samorządowych jednostek organizacyjnych, pracowników jednostek pomocniczych gminy i gminnych jednostek i zakładów pomocniczych, a także pracowników zakładów budżetowych utworzonych przez związki jednostek samorządu terytorialnego<sup>24</sup>. Należy także wspomnieć, że kodeksowe ograniczenie wobec pracowników samorządowych (art. 239 par. 3) częściowo straci swoje obecne uzasadnienie dotyczące mianowanych pracowników samorządowych. Nowa ustawa o pracownikach sa-

morządowych likwiduje bowiem mianowanie jako jedną z form zatrudnienia. Stosunek pracy osób mianowanych przekształcił się 1 stycznia 2012 r. w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony<sup>25</sup>. W konsekwencji uregulowanie art. 239 par. 3 pkt 2 kodeksu pracy w obecnej treści stanie się bezprzedmiotowe.

Ponadto – w związku z drugim orzeczeniem Trybunału – zastrzeżenia może budzić kształt regulacji ustawy o służbie cywilnej w odniesieniu do prawa do strajku. Obecnie członkowie korpusu służby cywilnej nie mogą uczestniczyć w strajku lub akcji protestacyjnej zakłócającej normalne funkcjonowanie urzędu (art. 78 ust. 3). W przypadku innych pracowników sektora publicznego zastosowanie będzie miał art. 19 ust. 3 o rozwiązywaniu sporów zbiorowych i zgodnie z nim prawo do strajku nie przysługuje pracownikom zatrudnionym w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądach oraz prokuraturze.

Powyższa regulacja uznawana jest za niejednoznaczna, ponieważ nie wskazuje przesłanek, które decydowałyby o tym, który strajk lub akcja protestacyjna zakłóca funkcjonowanie urzędu<sup>26</sup>. Powyższa regulacja jest także oceniana jako zbyt daleko idąca i restrykcyjna<sup>27</sup>. Głównym zarzutem Trybunału w stosunku do Turcji było właśnie to, że ograniczenie prawa do strajku w stosunku do pracowników sfery publicznej powinno zostać ujęte w sposób wyraźny i niebudzący wątpliwości.

**Zakończenie.** Wydaje się, że w świetle ostatnich orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka polskie regulacje prawne wymagają uporządkowania i wprowadzenia jasnych i czytelnych rozwiązań. Wydają się zbyt restrykcyjne. Kroki w tym kierunku powinny zostać poczynione jak najszybciej, zwłaszcza w związku z tym, że tworzony jest obecnie na poziomie europejskim sektorowy komitet dialogu społecznego dla sektora służby publicznej. Powstała już struktura reprezentująca stronę pracowników – delegacja związków zawodo-

wych pracowników sektora publicznego<sup>28</sup> oraz struktura reprezentująca stronę pracodawców, składająca się z dyrektorów generalnych (DG) właściwych ds. administracji publicznej krajów członkowskich Sieci Unii Europejskiej ds. Administracji Publicznej<sup>29</sup>. ■

<sup>1</sup> Application no. 34503/97, <http://www.echr.coe.int>

<sup>2</sup> Application no. 68959/01, <http://www.echr.coe.int>

<sup>3</sup> Należy zauważyć jednak, że sędziowie Spielmann, Bratza, Casadevall i Villieger wyrazili opinię odrębną, zgadzając się z tezą wyroku w sprawie Demir i Baykara przeciwko Turcji.

<sup>4</sup> Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r. ratyfikowana przez Polskę, DzU z 1992 r., nr 85, poz. 427.

<sup>5</sup> M.A. Nowicki, Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór Orzeczeń 2008, s. 245 i nast.

<sup>6</sup> W. Sanetra wskazuje, że właściwie trybunał uznał, iż bez znaczenia jest to, że unormowania prawa międzynarodowego i wspólnotowego wyraźnie odróżniają prawo zrzeszania się, tworzenia i przystępowania do związków zawodowych od prawa do rokowań zbiorowych, Zob. szerzej na ten temat w: *Wyrok przeciwko Turcji a sprawa polska*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2009, nr 5, s. 4.

<sup>7</sup> K.D. Ewing, J. Hendy QC, *The Dramatic Implications of Demir and Baykara*, „Industrial Law Journal” 2010, Vol. 39, No 1, s. 13.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, DzU z 2001, nr 79, poz. 854 j.t.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, DzU, nr 227, poz. 1505 ze zm.

<sup>10</sup> Zgodnie z art. 3 ustawy o służbie cywilnej członkowie korpusu służby cywilnej to w rozumieniu ustawy: 1) pracownicy służby cywilnej zatrudnieni na podstawie umowy o pracę; 2) urzędnicy służby cywilnej zatrudnieni na podstawie mianowania zgodnie z zasadami określonymi w ustawie.

<sup>11</sup> A. Dubowik, *Prawo zrzeszania się w związki zawodowe pracowników sektora publicznego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2002, nr 6, s. 23.

<sup>12</sup> A. Dubowik, *Prawo zrzeszania się w związki zawodowe pracowników sektora publicznego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2002, nr 6, s. 21–22.

<sup>13</sup> P. Zuzankiewicz w: W. Drobný, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 343.

<sup>14</sup> G. Goździewicz, *Wpływ instytucji zbiorowego prawa pracy na status prawny pracowników służby cywilnej i samorządu terytorialnego*, w: *Stosunki pracy w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym*, pod red. W. Sanetry, Białystok 2001, s. 44–45.

<sup>15</sup> Zob. A. Dubowik, *Prawo zrzeszania się w związki zawodowe pracowników sektora publicznego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2002, nr 6, s. 21.

<sup>16</sup> Z. Góral, *Zbiorowa reprezentacja pracowników sfery publicznej*, w: *Zbiorowe prawo pracy w XXI w.*, praca zbiorowa pod red. A. Wypych-Zywickiej, M. Tomaszewskiej i J. Steliny, Gdańsk 2010, s. 144.

- <sup>17</sup> H. Szewczyk, *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Warszawa 2010, s. 298.
- <sup>18</sup> Wymienione przepisy dotyczą uprawnień organizacji związkowych, reprezentatywnych w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych, tj. występowania z wnioskami czy opiniowania projektów aktów prawnych, zob. L. Florek, w: *Komentarz. Kodeks pracy*, pod red. T. Zielińskiego, Warszawa 2003, uwagi w odniesieniu m.in. do ustawy o służbie cywilnej z 1998 r., s. 1113.
- <sup>19</sup> Zob. W. Sanetra, *Wyrok przeciwko Turcji a sprawa polska*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2009, nr 5, s. 8.
- <sup>20</sup> Zob. W. Sanetra, *Wyrok przeciwko Turcji a sprawa polska*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2009, nr 5, s. 10.
- <sup>21</sup> K.W. Baran, *Kodeks pracy 2010. Komentarz*, pod red. B. Wagner, Gdańsk 2010, s. 1030.
- <sup>22</sup> M. Gersdorf, K. Rączka, M. Rączkowski, *Kodeks pracy. Komentarz*, Wielkie Komentarze 2010, s. 934.
- <sup>23</sup> J. Stelina, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2009, s. 79.
- <sup>24</sup> Tak M. Gersdorf, K. Rączka, M. Rączkowski, *Kodeks pracy. Komentarz*, Wielkie Komentarze 2010, s. 935.
- <sup>25</sup> Zob. art. 54 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, DzU nr 223, poz. 1458.
- <sup>26</sup> P. Zuzankiewicz, w: *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 341.
- <sup>27</sup> H. Szewczyk, *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Warszawa 2010, s. 289.
- <sup>28</sup> Trade Unions’ National and European Administration Delegation (TUNED).
- <sup>29</sup> EU Public Administration Network, EUPAN.



Francuskie związki zawodowe organizowały spektakularne manifestacje i strajki, ale jednocześnie uczestniczyły w wymianie argumentów w trakcie debaty emerytalnej. Wszyscy byli zgodni, że tamtejszy system wymaga wzmocnienia, ale sporne było rozłożenie kosztów tej operacji – pisze JANINA PETELCZYC

## Dialog z przeszkodami wokół reformy francuskiego systemu emerytalnego

**We wrześniu 2010 roku francuski rząd przedstawił Zgromadzeniu Narodowemu gotowy projekt reformy emerytalnej. Największe kontrowersje wywołało wydłużenie wieku uprawniającego do przejścia na emeryturę z 60 do 62 lat w 2016 roku. Oznacza to na przykład, że osoby, które rozpoczęły pracę w wieku 17 lat, będą musiały opłacać składki przez 45 lat, aby uzyskać świadczenie w pełnym wymiarze. Do chwili obecnej, niezależnie od okresów składkowych, prawo do emerytury w pełnym wymiarze miały osoby, które skończyły 65 lat. W projekcie reformy wiek ten podniesiono do 67 lat<sup>1</sup>.**

Jak pokazuje najnowsza historia francuskiego systemu emerytalnego, rząd często wdraża swoje reformy, pomimo okresowych protestów. Podobnie było z reformą Fillona z 2003 roku. Wówczas, mimo olbrzymich strajków społecznych i niezgody partnerów, udało się przeforsować ustawę, zgodnie z którą stopniowo wydłużano okres składkowy z 40 do 42 lat w 2020

roku. Powstała wtedy możliwość wykupienia brakujących kwartałów do wymaganego stażu zawodowego. Po raz pierwszy na tak szeroką skalę zachęcano do aktywności zawodowej osoby, które już osiągnęły wiek emerytalny, oraz wprowadzono dobrowolny, indywidualny plan oszczędzania – PERP (Plan d'épargne retraite populaire). Wprowadzono także system oszczędności zbiorowej – PERCO (Plan d'épargne pour la retraite collectif). Te dwa programy (PERP i PERCO) były pierwszą formą oszczędzania na przyszłe emerytury opartą na zasadzie kapitałowej.

16 maja 2010 roku minister pracy, solidarności i służby cywilnej Éric Woerth przedstawił wytyczne rządu w dziedzinie systemu emerytalnego. W dokumencie tym oświadczył, że tylko stopniowe wydłużanie wieku emerytalnego może zapewnić bezpieczeństwo finansowe systemów emerytalnych, nie narażając Francuzów na obniżenie poziomu życia przez wyższe składki i niższe świadczenia<sup>2</sup>. 7 września 2010 roku Éric Woerth przedstawił Zgromadzeniu Narodowemu gotowy projekt reform. Do głównych propozycji, budzących największe kontrowersje, należało stopniowe wydłużanie wieku uprawniającego do przejścia na emeryturę przy wymaganym czterdziestoletnim okresie składkowym z 60 do 62 lat w 2016 roku. Do tej pory, niezależnie od okresów składkowych, prawo do emerytury w peł-

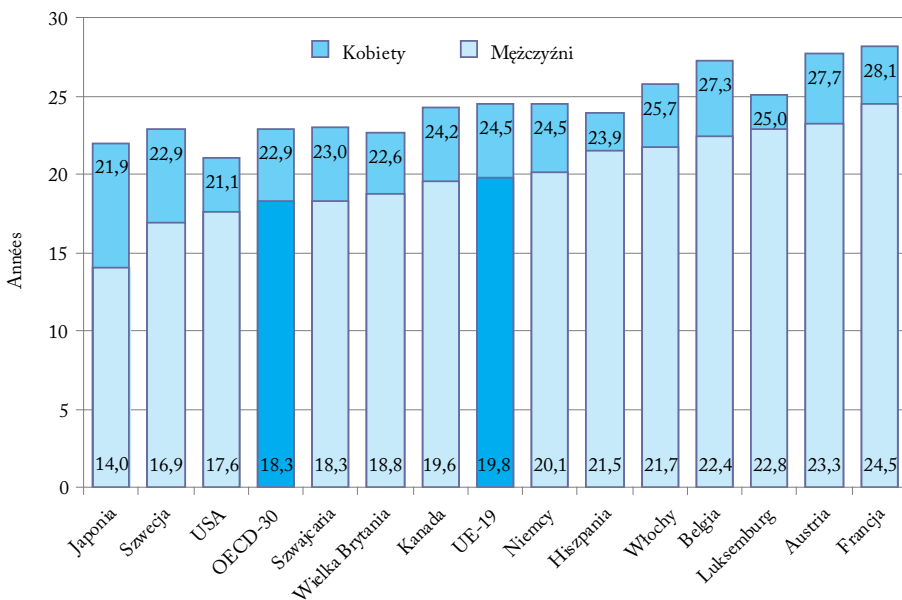
nym wymiarze miały też osoby, które skończyły 65 lat. W projekcie reformy wiek ten podniesiono do 67 lat<sup>3</sup>.

W kwietniu 2010 roku Rada Programowa ds. Emerytur, składająca się z parlamentarzystów, partnerów społecznych i ekspertów, opublikowała raport dotyczący sytuacji systemu emerytalnego we Francji w okresie kryzysu oraz wizję jego dalszego rozwoju. W raporcie stworzono trzy scenariusze w relacji do różnych wariantów sytuacji demograficznej i gospodarczej kraju. Obejmowały one zarówno perspektywę średnioterminową – 2015–2020 – którą określa wpływ kryzysu ekonomicznego, jak i długoterminową – do 2050 roku. Z opracowania wynika, że z uwagi na parametry demograficzne wpływy ze składek będą małe do 2050 roku, natomiast wydatki związane z wypłatą emerytur będą rosły. Kryzys demograficzny, co prawda w mniejszym stopniu niż inne kraje Europy, ale dotyka także i Francję. Społeczeństwo się starzeje, liczba osób pobierających emeryturę będzie gwałtownie rosła, natomiast liczba osób opłacających składki, z których finansuje się obecne wypłaty świadczenia, będzie coraz niższa. Już w 2010 roku konieczność do-

finansowania systemu emerytalnego osiągnęła poziom 1,7 PKB, czyli ten, który w poprzednim raporcie z 2007 roku przewidywano dopiero na rok 2030. Sytuację systemu emerytalnego pogorszył kryzys ekonomiczny lat 2008–2009. Wzrost bezrobocia sprawił, że skurczyły się wpływy ze składek<sup>4</sup>. Wkrótce po ukazaniu się tego opracowania, które kwestionowały związki zawodowe, rząd zarządził spotkanie z partnerami społecznymi i partiami politycznymi.

**Sila argumentów.** Zwolennicy podniesienia wieku emerytalnego we Francji wskazywali na prognozy demograficzne i ekonomiczne. Z jednej strony sytuacja w tym kraju przedstawia się lepiej niż w innych państwach europejskich. Według najnowszych prognoz Narodowego Instytutu ds. Badań Statystycznych i Ekonomicznych INSEE (Institut National de la Statistique et des Études Économiques) w najbliższych latach będzie rosła liczba osób aktywnych zawodowo. Francja ma bowiem bardzo wysokie współczynniki zastępowalności pokoleń (1,9 dziecka przypadającego na kobietę) i wysokie dodatnie saldo migracji (100 tys.

WYKRES 1. SZACOWANA DEUGOŚĆ ŻYCIA NA EMERYTURZE, WG PŁCI 2007



Źródło: OECD, Pensions in France and Abroad: 7 key indicators.

**TABELA 1. WSKAŹNIK ZATRUDNIENIA DLA OSÓB W WIEKU 50–64, % OSÓB W WIEKU 50–64**

|                   | 1998 | 2008 | różnica |
|-------------------|------|------|---------|
| SZWECJA           | 71,6 | 75,1 | 3,5     |
| SZWAJCARIA        | 71,4 | 74,8 | 3,4     |
| JAPONIA           | 69,8 | 70,7 | 1,0     |
| STANY ZJEDNOCZONE | 66,0 | 67,9 | 2,0     |
| KANADA            | 56,5 | 66,2 | 9,7     |
| WIELKA BRYTANIA   | 59,1 | 65,7 | 6,5     |
| NIEMCY            | 48,4 | 63,3 | 14,9    |
| OECD              | 54,4 | 60,9 | 6,5     |
| EU-19             | 48,5 | 57,2 | 8,8     |
| AUSTRIA           | 44,2 | 55,4 | 11,1    |
| HISZPANIA         | 42,9 | 54,0 | 11,1    |
| FRANCJA           | 50,2 | 53,2 | 3,0     |
| LUKSEMBURG        | 38,6 | 52,9 | 14,3    |
| WŁOCHY            | 37,5 | 47,3 | 9,7     |
| BELGIA            | 36,7 | 47,2 | 10,6    |

Źródło: OECD, *Pensions in France and Abroad: 7 key indicators*.

osób rocznie). Jednak prognozy długoterminowe wskazują, że Francja również stanie przed bardzo trudnym wyzwaniem, jakim jest starzenie się społeczeństwa; nastąpi to tylko później niż w większości państw UE. Dodatkowym wyzwaniem jest to, że w tym kraju istnieją dwa filary zabezpieczenia emerytalnego oparte na repartycji.

Ponadto według raportu Zgromadzenia Narodowego kraj boryka się z innymi problemami<sup>5</sup>. Do najważniejszych należy niski stan zatrudnienia zarówno młodzieży, jak i osób powyżej 55. roku życia oraz nieudolna polityka integracyjna wobec imigrantów. Stopa zatrudnienia osób pomiędzy 55. a 64. rokiem życia wynosi tylko 38,2 procent. Stopa zatrudnienia absolwentów wynosi 77,4 procent, w porównaniu z 83,1 procent średniej unijnej. Ważnym problemem poruszonym w raporcie jest kwestia imigracji. Następuje szybka integracja prawna przybyłych, czyli uzyskiwanie przez nich obywatelstwa, a co za tym idzie, prawa do opieki społecznej przy jednoczesnej bardzo słabej integracji gospodarczej. Często dotyka ich bezrobocie, a stopa zatrudnienia imigrantów jest o 20 procent niższa od stopy zatrudnienia rodowitych Francuzów. Wszystko to sprawia, że mimo dość korzystnej sytuacji demograficznej, w porównaniu z pozostałymi

państwami Unii Europejskiej, we Francji może się pojawić znaczny kryzys w systemach emerytalnych. Problemy rynku pracy w prosty sposób przekładają się bowiem na system emerytalny. Jak pokazuje poniższa tabela, Francuzi mają najniższy wiek uprawniający do przejścia na emeryturę w Unii Europejskiej. Spędzają obecnie najwięcej lat na emeryturze, czyli średnio 24,5 roku mężczyźni i aż 28,1 roku kobiety. Sprawia to, że system jest wyjątkowo narażony na wysokie wydatki publiczne. Ilustruje to wykres nr 2 przedstawiający lata pozostawania na emeryturze w wybranych krajach Unii Europejskiej.

Rząd stosuje wszelkie środki, by zmniejszyć populację emerytów. Powstaje wiele programów aktywizacji zawodowej osób powyżej 60. roku życia. Wynika to również z tego, że Francja jest krajem o niekorzystnej relacji między pracującymi a osobami pobierającymi świadczenie. Bardzo słabo wypada na tle innych państw Unii Europejskiej, a w ciągu najbliższych 10 lat relacja emerytów powyżej 65. roku życia do osób pracujących przekroczy 50 procent.

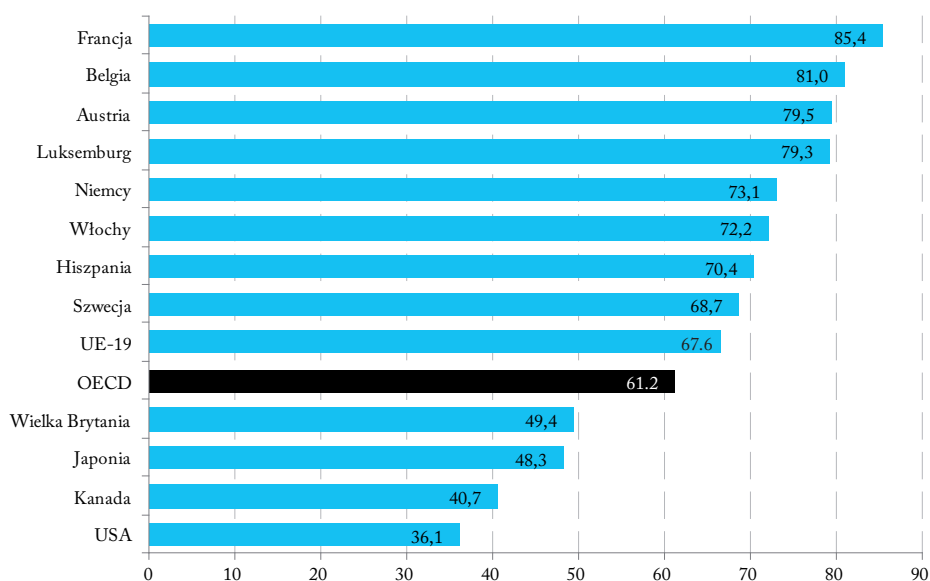
Wart podkreślenia jest także fakt, że francuski system emerytalny jest wyjątkowo moc-

**TABELA 2. RELACJA OSÓB W WIEKU EMERYTALNYM (65+) DO OSÓB PRACUJĄCYCH W KRAJACH UE**

| PAŃSTWO         | 2010 | 2020 |
|-----------------|------|------|
| IRLANDIA        | 22,8 | 26,1 |
| PORTUGALIA      | 25,5 | 31   |
| LUKSEMBURG      | 32   | 34,8 |
| HOLANDIA        | 24,3 | 35,3 |
| WIELKA BRYTANIA | 28,8 | 38,8 |
| SŁOWACJA        | 23,6 | 40,9 |
| DANIA           | 28   | 40,9 |
| CZECHY          | 26,5 | 41,1 |
| HISZPANIA       | 36,3 | 42,3 |
| AUSTRIA         | 31,3 | 42,8 |
| NIEMCY          | 33,4 | 45,2 |
| SZWECJA         | 32,7 | 45,5 |
| BELGIA          | 38,5 | 46,4 |
| FINLANDIA       | 26   | 48,7 |
| GRECJA          | 43,7 | 49,5 |
| FRANCJA         | 35,9 | 51,4 |
| WŁOCHY          | 41,9 | 54,5 |
| WĘGRY           | 33,6 | 58,1 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD, *Ratio of the population aged 65 and over to the labour force*.

WYKRES 2. PROCENTOWY UDZIAŁ TRANSFERÓW PUBLICZNYCH W DOCHODACH OSÓB POWYŻEJ 65. ROKU ŻYCIA



Źródło: OECD, *Pensions in France and Abroad: 7 key indicators*.

no oparty na transferach publicznych do emerytów. Przeciwnicy reformy podkreślają jednak, że uderzy ona w najstarsze grupy, czyli osoby, które weszły na rynek pracy najwcześniej i będą musiały pracować ponad 45 lat do otrzymania świadczenia. Z kolei osoby, które weszły późno na rynek pracy, na przykład po studiach, mogą nie zaliczyć odpowiednio wielu lat składkowych, aby móc liczyć na emeryturę w wieku 65 lat. Podobne problemy mogą mieć kobiety, które częściej pracują w niepełnym wymiarze czasu pracy. Przeciwnicy podwyższania wieku emerytalnego często podnoszą argument, że takich decyzji nie powinno się podejmować na podstawie danych o wydłużaniu się dalszego trwania ludzkiego życia, lecz tego, jak długo żyjemy w dobrym zdrowiu umożliwiającym pracę. Według badań obecnie jest to we Francji wiek 63,1 roku dla mężczyzn i 64,2 roku dla kobiet. Wiele także zależy od rodzaju wykonywanego zawodu<sup>6</sup>.

Niektórzy argumentują, że najlepszym rozwiązaniem byłoby stopniowe podnoszenie wieku emerytalnego, jednak z uwzględnieniem sytuacji poszczególnych grup. Niektóre z nich powinny być uprawnione do wcześniejszej emerytury. Przy dokonywaniu zmian na-

leżałoby zachować długi okres *vacatio legis* i przeprowadzić je zgodnie z zasadą ochrony praw nabytych i będących w trakcie nabycia. Pojawiają się także argumenty, że ze względu na trudną sytuację na rynku pracy Francja potrzebuje nie tylko reformy emerytalnej, ale także szeroko zakrojonych zmian. Ważne byłoby poprawienie stanu edukacji i polityki zatrudnienia, aby efektywniej tworzyć miejsca pracy dla osób powyżej 55. roku życia. Konieczne jest także prowadzenie aktywnej polityki na rzecz integracji imigrantów.

Rząd deklarował, że jest gotowy kontynuować dyskusję tylko i wyłącznie nad szczegółami regulacjami w reformie. Zgodził się na to, aby emeryturę w pełnym wymiarze otrzymywały osoby 65-letnie, pod warunkiem że mają co najmniej trójkę dzieci lub dziecko niepełnosprawne. Ale jak stwierdził premier Francois Fillon w parlamencie 12 października 2010 roku, rządowy projekt jest „racjonalny, sprawiedliwy i konieczny”<sup>7</sup>.

**Logika systemu.** We Francji prawo do zabezpieczenia przed skutkami ryzyka starości ma silne umocowanie prawne. Przepisy te znajdują się w preambule konstytucji z 27 października

1946 roku, która jest częścią składową obecnie obowiązującej Konstytucji V Republiki z 3 czerwca 1958 roku. Szczególnie mocno podkreśla to art. 11, zgodnie z którym każdy, kto jest niezdolny do pracy ze względu na wiek, kondycję fizyczną lub psychiczną, ma prawo do otrzymania od społeczności środków potrzebnych do przeżycia<sup>8</sup>. Warto podkreślić, że cechą wyróżniającą francuski system emerytalny spośród innych jest to, że technika repartycji jest tu powszechna w całym systemie, także w części dodatkowej. Wyróżnia go również to, że poszczególne grupy zawodowe dysponują odrębnymi systemami ubezpieczeń.

System emerytalny składa się z czterech części; są to: system ogólny (*le régime général*), systemy specjalne (*les régimes spéciaux*), systemy ubezpieczeń dla osób pracujących na własny rachunek z wyjątkiem osób pracujących w sektorze rolniczym (*les régimes autonomes des professions non salariés non agricoles*) i system rolniczy (*le régime agricole*)<sup>9</sup>. Każda z tych czterech części składa się z trzech poziomów:

bazowego, dodatkowego i oszczędnościowego. Charakterystyczna jest współzależność pomiędzy systemem bazowym a dodatkowymi. Zgodnie z prawem uchwalonym w 1972 r. każdy pracownik objęty systemem bazowym ma obowiązek przynależenia do jednego z systemów dodatkowych (tabela 3).

Do systemu ogólnego należą osoby, które pracują w prywatnym sektorze usług i przemysłu. Część bazowa, wspólna dla wszystkich ubezpieczonych, jest zarządzana przez Krajową Kasę Ubezpieczenia Emerytalnego Osób Zatrudnionych (Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse de Travailleurs Salariés – CNAVTS). Z kolei na warstwę dodatkową składają się trzy różne instytucje. Są to: Stowarzyszenie Uzupełniających Systemów Emerytalnych (Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés – ARRCO), Powszechne Stowarzyszenie Uzupełniających Systemów Emerytalnych Kadr (Association générale des institutions de retraite des cadres – AGIRC) i Stowarzyszenie Uzupełniających Systemów

**TABELA 3. STRUKTURA FRANCUSKIEGO SYSTEMU EMERYTALNEGO: CZĘŚCI, POZIOMY, INSTYTUCJE**

| POZIOM/CZĘŚĆ          | SYSTEM OGÓLNY   | SYSTEMY SPECJALNE  | SYSTEMY UBEZPIECZEŃ DLA OSÓB PRACUJĄCYCH NA WŁASNY RACHUNEK  | SYSTEM ROLNICZY                                      |
|-----------------------|---|--|--|--|
| CZĘŚĆ BAZOWA          | KRAJOWA KASA UBEZPIECZENIA EMERYTALNEGO OSÓB ZATRUDNIONYCH  | ISTNIEJE OKOŁO 120 SYSTEMÓW SPECJALNYCH  | NARODOWA KASA UBEZPIECZEŃ NA STAROŚĆ OSÓB WYKONUJĄCYCH WOLNE ZAWODY; SYSTEM UBEZPIECZEŃ DLA RZEMIEŚLNIKÓW; SYSTEM UBEZPIECZEŃ DLA PRZEMYSŁOWCÓW I HANDLOWCÓW | ROLNICZA KASA UBEZPIECZEŃ WZAJEMNYCH                 |
| CZĘŚĆ DODATKOWA       | STOWARZYSZENIE UZUPEŁNIAJĄCYCH SYSTEMÓW EMERYTALNYCH; POWSZECHNE STOWARZYSZENIE UZUPEŁNIAJĄCYCH SYSTEMÓW EMERYTALNYCH KADR; STOWARZYSZENIE UZUPEŁNIAJĄCYCH SYSTEMÓW EMERYTALNYCH NIEMIANOWANYCH URZĘDNIKÓW PAŃSTWOWYCH I ADMINISTRACJI I ADMINISTRACJI LOKALNEJ | EMERYTURY DODATKOWE SŁUŻBY CYWILNEJ; STOWARZYSZENIE UZUPEŁNIAJĄCYCH SYSTEMÓW EMERYTALNYCH URZĘDNIKÓW PAŃSTWOWYCH I ADMINISTRACJI LOKALNEJ; I IN. | STOWARZYSZENIE UZUPEŁNIAJĄCYCH SYSTEMÓW EMERYTALNYCH   | STOWARZYSZENIE UZUPEŁNIAJĄCYCH SYSTEMÓW EMERYTALNYCH |
| CZĘŚĆ OSZCZĘDNOŚCIOWA | DOBROWOLNY, INDYWIDUALNY PLAN OSZCZĘDZANIA – (PERP); SYSTEM OSZCZĘDNOŚCI ZBIOROWEJ – (PERCO)  | PERP, PERCO  | PERP, PERCO  | PERP, PERCO  |

Źródło: opracowanie własne.

Emerytalnych Niemianowanych Urzędników Państwowych i Administracji Lokalnej (l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques – IRCANTEC).

Systemy specjalne ubezpieczenia społecznego wywodzą się z okresu, gdy jeszcze nie obowiązywał system ogólny. Pełniły one wówczas funkcję towarzystw wzajemnej pomocy. Obecnie istnieje 120 systemów specjalnych (między innymi Krajowa Kasa Ubezpieczenia Urzędników Lokalnych – La Caisse Nationale de Retraite des Agents des Collectivités – CNRACL, Niezależna Krajowa Kasa Ubezpieczeń Górników – La Caisse Autonome Nationale de Sécurité Sociale dans les Mines – CANSSM i in.), lecz tylko 15 jeszcze przyjmuje nowych członków, pozostałe wyłącznie wypłacają emerytury. Systemy specjalne obejmują swoim zakresem określone grupy pracowników, między innymi funkcjonariuszy cywilnych i wojskowych, robotników państwowych, urzędników lokalnych i szpitalnictwa, pracowników kolei państwowej i transportu miejskiego, marynarzy, pracowników Opery Francuskiej, Comédie-Française i Banque de France, system górniczy, pracowników Drukarni Narodowej i in.<sup>10</sup>. Na część dodatkową składa się także wiele instytucji, między innymi Emerytury dodatkowe służby cywilnej (Retraite additionel de la fonction publique – RAFFP) czy IRCANTEC.

Systemy ubezpieczeń dla osób pracujących na własny rachunek (z wyjątkiem osób pracujących w sektorze rolniczym) składają się z trzech niezależnych części, zarządzanych przez trzy odrębne instytucje. Pierwszy z nich, system ubezpieczeń dla przemysłowców i handlowców, zarządzany jest przez ORGANIC (Caisse nationale du régime d'assurance vieillesse-invalidité-décès des non-salariés de l'industrie et du commerce). Świadczenia emery-

talne są wypłacane z tej kasy na tych samych zasadach, co w systemie ogólnym. Drugi system ubezpieczeń dla rzemieślników jest zarządzany przez AVA (la Cancava – Assurance Vieillesse des Artisans). Trzeci obejmuje osoby wykonujące wolne zawody i obsługuje go narodowa kasa ubezpieczeń na starość osób wykonujących wolne zawody (Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse des Professions Libérales – CNAVPL). Zawody te są wymienione w artykule L 621–3 Kodeksu Ubezpieczeń Społecznych. Osoby wykonujące wolny zawód to między innymi lekarze, architekci, biegli sądowi, pośrednicy ubezpieczeniowi, a także inne osoby, które nie są pracownikami ani rolnikami i nie należą do innych systemów<sup>11</sup>.

Listę systemów kończy system ubezpieczeń emerytalnych dla rolników zarządzany przez Rolniczą Kasę Ubezpieczeń Wzajemnych. (Mutualité Sociale Agricole – MSA). Obejmuje ona dwie grupy ubezpieczonych: pracowników rolnych i przedsiębiorców rolnych. Od 1978 roku osoby, które są zatrudnione w rolnictwie, mają obowiązek należenia do systemu uzupełniającego ARRCO.

Do trzeciej części systemu można przystąpić dobrowolnie. Jest dostępny dla wszystkich i opiera się na metodzie kapitałowej, a nie repartycyjnej. Jest to Powszechny Plan Oszczędzania Emerytalnego, o charakterze indywidualnym (Plan d'épargne retraite populaire – PERP). Wprowadzono także system oszczędności zbiorowej, Emerytalny Plan Oszczędzania Zbiorowego (Plan d'épargne pour la retraite collectif – PERCO).

W 2008 roku system emerytalny wypłacił świadczenia dla prawie 22 mln emerytów, co stanowi 19 procent całej populacji kraju. W strukturze wypłaconych świadczeń 52,9 procent emerytur zostało wypłaconych z systemu ogólnego, 11,11 procent to emerytury

Cechą wyróżniającą francuski system emerytalny spośród innych jest to, że technika repartycji jest tu powszechna w całym systemie, także w części dodatkowej. Wyróżnia go również to, że poszczególne grupy zawodowe dysponują odrębnymi systemami ubezpieczeń.

**TABELA 4. DROGA DO EMERYTURY. WIEK EMERYTALNY W WYBRANYCH PAŃSTWACH UE**

| PAŃSTWO UE      | WIEK UPRAWNIAJĄCY DO PRZEJŚCIA NA EMERYTURĘ   |  |
|-----------------|---|--|
|                 | MĘŻCZYŹNI   | KOBIETY  |
| AUSTRIA         | 65  | 60 (DO 2033 ROKU WIEK EMERYTALNY Kobiet WZROŚNIE DO 65)  |
| BELGIA          | 65  | 65   |
| CZECHY          | 65  | 62–65 (W ZALEŻNOŚCI OD LICZBY POSIADANYCH DZIECI)  |
| DANIA           | 65 (WZROŚNIE DO 67 W LATACH 2024–2027)  | 65 (WZROŚNIE DO 67 W LATACH 2024–2027)   |
| FINLANDIA       | 65  | 65   |
| FRANCJA         | 60 (PRAWO DO EMERYTURY PEŁNYM WYMIARZE – 65)  | 60 (PRAWO DO EMERYTURY PEŁNYM WYMIARZE – 65)   |
| GRECJA          | 65  | 65   |
| HISZPANIA       | 65  | 65   |
| HOLANDIA        | 65  | 65   |
| LUKSEMBURG      | 65  | 65   |
| NIEMCY          | 67  | 67   |
| POLSKA          | 65  | 60   |
| PORTUGALIA      | 65  | 65   |
| SŁOWACJA        | 62  | 62   |
| SZWECJA         | 61  | 61   |
| WIELKA BRYTANIA | 65 (WIEK TEN BĘDZIE SYSTEMATYCZNIE PODNOSZONY DO 66 LAT W 2028 ROKU, 67 LAT W 2036 ROKU I DOCELOWO DO 68 LAT W 2046 ROKU) | 60 (DO 2020 ROKU NASTĄPI WYRÓWNANIE WIEKU EMERYTALNEGO KOBIEC DO 65 LAT, NASTĘPNIE WIEK TEN BĘDZIE SYSTEMATYCZNIE PODNOSZONY DO 66 LAT W 2028 ROKU, 67 LAT W 2036 ROKU I DOCELOWO DO 68 LAT W 2046 ROKU) |
| WŁOCHY          | 65  | 60   |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Pensions at a Glance 2009, Retirement – income systems in OECD Countries, OECD 2009.*

osób zatrudnionych w rolnictwie, 9,62 procent – osób zatrudnionych w handlu, rzemiośle, wykonujących wolne zawody i księży, 9,27 procent – funkcjonariuszy publicznych i wojskowych, 8,34 procent – emerytury rolników, a 9,16 procent to pozostałe emerytury wypłacane z systemów specjalnych<sup>12</sup>.

### Stanowisko partnerów społecznych.

Osiem najważniejszych związków zawodowych w kraju zakwestionowało rządowe rozwiązania. Zorganizowały one tak zwane dni strajków dla emerytur 2010. Manifestacje odbyły się w największych miastach Francji 27 maja, 24 czerwca, 7 września, 23 września i 2 października. Ta przedostatnia miała największy zasięg; według obliczeń Powszechnej Konfederacji Pracy (CGT) w 239 miastach na ulice wyszły 3 mln osób. Według Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na protesty pojawiło się 997 tysięcy osób, z czego 65 tysięcy w samym Paryżu<sup>13</sup>.

Związki zawodowe nie ograniczyły się jednak do działalności strajkowej. Część z nich przedstawiła swoje propozycje zmian. 7 lipca 2010 roku powstała deklaracja międzyzwiązkowa, którą podpisały Powszechna Konfederacja Pracy (Confédération générale du travail – CGT), Francuska Konfederacja Demokratyczna Pracy (Confédération française démocratique du travail – CFDT), Francuska Konfederacja Pracowników Chrześcijańskich (Confédération française des travailleurs chrétiens – CFTC), Federacja Zjednoczonych Związków (Fédération Syndicale Unitaire – FSU), Solidarni (SOLIDAIRES) i Unia Związków Niezależnych (Union des Syndicats Autonomes – UNSA). W oświadczeniu zarzucono rządowi, że reforma ma odbyć się głównie kosztem pracowników, którzy mają dłużej pozostawać na rynku pracy i dłużej opłacać składki, natomiast przedsiębiorstwa mające najwyższe dochody są obciążone pięciokrotnie mniejszymi składkami, które nie zostaną podniesio-

**TABELA 5. PROGNOZA WYDATKÓW PUBLICZNYCH W RELACJI DO DOCHODU PKB**

|                 | 2007 | 2010 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|
| EU27            | 10,2 | 10,2 | 10,5 | 11,4 | 12,1 | 12,4 | 12,6 |
| BELGIA          | 10,0 | 10,3 | 11,8 | 13,9 | 14,6 | 14,7 | 14,7 |
| CZECHY          | 7,8  | 7,1  | 6,9  | 7,1  | 8,4  | 10,2 | 11,0 |
| DANIA           | 9,1  | 9,4  | 10,6 | 10,6 | 10,4 | 9,6  | 9,2  |
| NIEMCY          | 10,4 | 10,2 | 10,5 | 11,5 | 12,1 | 12,3 | 12,8 |
| FRANCJA         | 13,0 | 13,5 | 13,6 | 14,2 | 14,4 | 14,2 | 14,0 |
| WŁOCHY          | 14,0 | 14,0 | 14,1 | 14,8 | 15,6 | 14,7 | 13,6 |
| WĘGRY           | 10,9 | 11,3 | 11,0 | 11,0 | 12,2 | 13,2 | 13,8 |
| HOLANDIA        | 6,6  | 6,5  | 7,8  | 9,3  | 10,3 | 10,3 | 10,5 |
| AUSTRIA         | 12,8 | 12,7 | 13,0 | 13,8 | 13,9 | 14,0 | 13,6 |
| POLSKA          | 11,6 | 10,8 | 9,7  | 9,4  | 9,2  | 9,1  | 8,8  |
| SZWECJA         | 9,5  | 9,6  | 9,4  | 9,5  | 9,4  | 9,0  | 9,4  |
| WIELKA BRYTANIA | 6,6  | 6,7  | 6,9  | 7,6  | 8,0  | 8,1  | 9,3  |

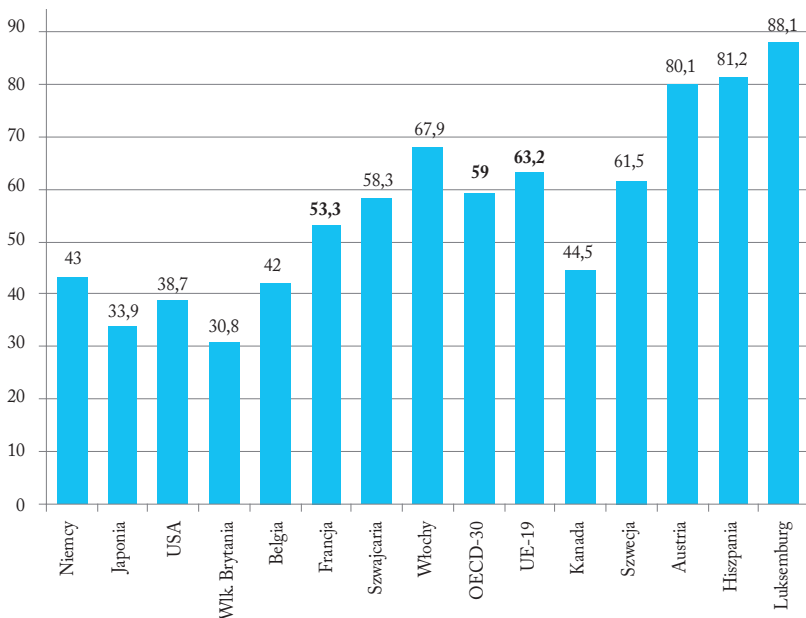
ne. Zdaniem związkowców, wymaganie coraz większego wkładu od pracowników znacznie zmniejszy bieżącą siłę nabywczą ich dochodów. Zrównoważone finansowanie emerytur wymaga innego podziału wyprodukowanych dóbr.

Oprócz tego każda z organizacji zaproponowała swoje rozwiązania. Powszechna Konfederacja Pracy (CGT) wysunęła projekt, by osoby wykonujące prace szczególnie uciążliwe miały prawo do wcześniejszej emerytury,

natomiast pieniądze potrzebne do zrównoważenia finansowego systemu należałoby uzyskać przez zniesienie ulg finansowych przysługujących największym przedsiębiorstwom. Według Trybunału Obrachunkowego kosztowały one państwo 30 miliardów euro w 2009 roku<sup>14</sup>.

Francuska Konfederacja Demokratyczna Pracy (CFDT) wysunęła propozycję, aby wziąć pod uwagę uciążliwość pracy i jej wpływ na dalsze trwanie życia przy określaniu wieku

**WYKRES 3. STOPA ZASTĄPIENIA. WYSOKOŚĆ EMERYTURY JAKO PROCENT ŚREDNIEGO WYNAGRODZENIA BRUTTO**



Źródło: OECD, *Pensions in France and Abroad: 7 key indicators*.



emerytalnego. CFDT wskazała również na to, że nie można wymagać od osób, które rozpoczęły pracę w bardzo młodym wieku (przed 18. rokiem życia) i uzyskały już wymagany okres składkowy, by pracowały dalej. Związek ten domagał się także podwojenia do 4 procent specjalnego podatku na Fundusz Rezerw Emerytalnych<sup>15</sup>. Powszechna Konfederacja Pracy – Siła Robotnicza (FO) zaproponowała podwyższenie składek emerytalnych i ponowne opodatkowanie dochodów z kapitału<sup>16</sup>. Francuska Konfederacja Pracowników Chrześcijańskich (CFTC) zaproponowała rozszerzenie bazy dochodów obciążonych składkami, na przykład na akcje i udziały<sup>17</sup>.

Inne podejście zaprezentowali pracodawcy. Ruch Przedsiębiorców Francji (Mouvement des entreprises de France – MEDEF) stał na stanowisku, że wiek emerytalny należy koniecznie podnieść do 61 lat w 2012 roku. Zaproponował też nieznaczny wzrost składek (o 0,1 procent). Z kolei Powszechna Konfederacja Małych i Średnich Przedsiębiorstw (Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises – CGPME) pozytywnie podeszła do proponowanych zmian wydłużenia wieku uprawniającego do przejścia na emeryturę do 62 lat w 2018 roku, pod warunkiem że będzie to dotyczyć zarówno pracowników sektora prywatnego, jak i funkcjonariuszy publicznych. Ci ostatni znajdują się bowiem w systemie bazującym na zupełnie innych zasadach. Przede wszystkim ich emerytury wpisane są w wydatki budżetu państwa i w przeważającej mierze finansowane z pieniędzy podatników. Wysokość emerytury urzędników służby cywilnej wynosi 75 procent przeciętnego wynagrodzenia z ostatnich 6 miesięcy, z wyłączeniem premii. Tymczasem w sektorze prywatnym ubezpieczenie emerytalne (CNAV) wynosi 50 procent przeciętnego wynagrodzenia z 25 „najlepszych” lat, aż do pułapu Ubezpieczeń Społecznych. Różnice są zatem znaczne.

Również Unia Pracodawców Rzemiosła (UPA) opowiada się za stopniowym podwyższeniem wieku emerytalnego do 61,5 roku w 2020, co, jak szacuje ta organizacja pracodawców, przyniesie oszczędności rządu 4,4 miliarda euro<sup>18</sup>. ■

<sup>1</sup> Oficjalna strona rządu francuskiego dotycząca reform emerytalnych 2010, <http://www.retraites2010.fr/>, 29.09.2010 r.

<sup>2</sup> Document d'orientation du Gouvernement sur la réforme des retraites, [http://www.travail-solidarite.gouv.fr/IMG/pdf/Document\\_d\\_orientation\\_sur\\_la\\_reforme\\_des\\_retraites.pdf](http://www.travail-solidarite.gouv.fr/IMG/pdf/Document_d_orientation_sur_la_reforme_des_retraites.pdf), 28.09.2010 r.

<sup>3</sup> Oficjalna strona rządu francuskiego dotycząca reform emerytalnych 2010, op. cit.

<sup>4</sup> Conseil d'orientation des retraites, *Retraites : perspectives actualisées à moyen et long terme en vue du rendez-vous de 2010*, <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1327.pdf>, 26.09.2010 r.

<sup>5</sup> Assemble National, Raport Les perspectives démographiques de la France et de l'Europe à l'horizon 2030 : analyse économique <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i2831.asp>, 03.01.2010 r.

<sup>6</sup> Philippe Marliere, Why French Workers Reject Sarkozy's Pension Reform, [http://www.social-europe.eu/2010/10/why-french-workers-reject-sarkozy-procentE2-procent80procent99s-pension-reform/?utm\\_source=feedburner&utm\\_medium=feed&utm\\_campaign=Feedprocent3A+SEJ-Columns+procent28Social+Europe+Journal+procentC2procentBB+Columns+social29](http://www.social-europe.eu/2010/10/why-french-workers-reject-sarkozy-procentE2-procent80procent99s-pension-reform/?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feedprocent3A+SEJ-Columns+procent28Social+Europe+Journal+procentC2procentBB+Columns+social29), 13.10.2010 r.

<sup>7</sup> Dominika Pszczółkowska, *Francuska próba sił: Związkowcy kontra Sarkozy*, „Gazeta Wyborcza”, 12.10.2010 r.

<sup>8</sup> Constitution de la République française du 4 octobre 1958, <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp#preamb>, 24.09.2010 r.

<sup>9</sup> M. Strzelecka, G. Uścińska, *Bazowe systemy emerytalne we Francji* w red. S. Golinowska, *Bazowe systemy emerytalno-rentowe w świecie*, IPiSS, Warszawa 1993 r., s. 187–188.

<sup>10</sup> M. Strzelecka, G. Uścińska, *Bazowe systemy...*, op. cit., s. 190.

<sup>11</sup> K. Rubel, *System emerytalny we Francji*, op. cit., s. 119

<sup>12</sup> Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse, Rapport Nationale d'Activité 2008, <http://www.cnaf.fr/1qui/pdf/RAN-procent202008/RAN-procent20CNAV2008.pdf>, s. 49, 01.11.2009 r.

<sup>13</sup> Le Parisien, <http://www.leparisien.fr/economie/retraites/retraites-la-bataille-des-chiffres-23-09-2010-1080059.php>, 29.09.2010 r.

<sup>14</sup> La CGT propose Des solutions durables, [http://www.cgt.fr/spip.php?page=article\\_dossier2&id\\_article=36876](http://www.cgt.fr/spip.php?page=article_dossier2&id_article=36876), 29.09.2010 r.

<sup>15</sup> La CFDT Retraites, <http://www.lesechos.fr/medias/2008/0325//300252139.pdf>, 29.09.2010 r.

<sup>16</sup> Retraites: syndicats et patronat font leurs propositions au gouvernement, <http://www.webmanagercenter.com/management/article-40671-retraites-syndicats-et-patronat-font-leurs-propositions-au-gouvernement.php>, 29.09.2010 r.

<sup>17</sup> Nos propositions pour le financement des retraites, [http://www.cftc.fr/ewb\\_pages/p/propositions\\_financement.php](http://www.cftc.fr/ewb_pages/p/propositions_financement.php), 20.09.2010 r.

<sup>18</sup> Retraites, Les Essentiels de l'UPA, OBFA Communication, Paris 2010 r., s. 3.

We Francji silnie rozwinięto dialog w zakresie układów zbiorowych pracy i partnerstwo na szczeblu zakładów pracy. Ponadto partnerzy mocno współpracują w tak zwanych instytucjach parytetowych, które zarządzają istotnymi funduszami publicznymi. Istnieje także znaczna liczba instytucji konsultacyjnych, w których partnerzy społeczni pracują nad wybranymi politykami publicznymi – pisze MAREK PLISZKIEWICZ

## Dialog w cieniu państwa francuski model partnerstwa

**Dialog społeczny we Francji, w którym uczestniczą reprezentatywne organizacje związków zawodowych i pracodawców ma charakter dwu-, trój- i wielo-stronny i odbywa się na poziomie krajowym, branżowym i zakładowym. Jest on realizowany w sposób nieformalny albo w ramach licznych działających tam instytucji<sup>1</sup>. Partnerzy społeczni współzarządzają określonymi instytucjami lub funduszami publicznymi.**

Ponadto uczestniczą oni w pracach instytucji, których celem jest rozwiązywanie ważnych problemów społecznych i gospodarczych, konsultowanie projektów aktów legislacyjnych, udział w przygotowywaniu i przyjmowaniu różnego rodzaju raportów, opinii i prowadzenie działalności badawczej<sup>2</sup> zarówno na poziomie krajowym jak i zakładowym. Do tej ostatniej grupy należą we Francji instytucje określane jako „instytucje demokracji partycypacyjnej”<sup>3</sup>.

Rozwiązania prawne i doświadczenia praktyczne Francji, w zakresie dialogu społecznego, są dla nas interesujące. Istnieją bowiem podobieństwa między systemem prawnym Francji i Polski opartym na obszernym ustawodaw-

stwie państwowym w dziedzinie prawa pracy. Podobna jest też struktura ruchu związkowego, pluralistycznego, zróżnicowanego politycznie i światopoglądowo, dość znacznie rozdrobnionego, o niewielkim procencie pracowników należących do związków zawodowych. Stwarza to konieczność dokładnego określenia zasad reprezentatywności i legalności działania reprezentantów pracowników jako partnerów dialogu społecznego, w tym zwłaszcza jako stron negocjacji zbiorowych<sup>4</sup>.

Warunki dla dialogu społecznego w znacznej mierze kształtuje wciąż żywo honorowana reguła głosząca, że: *Zasada całej suwerenności narodowej opiera się głównie na Narodzie. Żadne ciało, żadna jednostka nie może sprawować władzy, która nie pochodzi od Narodu*<sup>5</sup>. Wywodzi się ona z czasów rewolucji francuskiej, a określona została w art. 3 Deklaracji praw człowieka i obywatela. Ukształtowała ona władze publiczne (rządy) jako twory niesłychanie zazdrosne o rolę odgrywaną przez inne podmioty społeczne, chociaż jednocześnie już w XIX wieku pojawiały się propozycje włączenia pracowników w proces poszukiwania i określania polityki gospodarczej Francji<sup>6</sup>. Przykładem jest Konsultacyjna Komisja Pracy, znana bardziej pod nazwą Komisji Luksemburskiej, która miała przygotować politykę społeczną rządu przy udziale zainteresowanych pracowników<sup>7</sup>. Z kolei w 1925 roku powstała Krajowa Rada Eko-

nomiczna, organ o charakterze doradczym, złożony z 47 przedstawicieli pracowników i pracodawców, któremu przewodniczył premier. Ustawa z 1936 roku rozszerzyła jej kompetencje o udział w procesie legislacyjnym oraz o funkcje rozjemcze. Radę 30 grudnia 1940 roku rozwiązał rząd Vichy.

We francuskim modelu – określanym jako „socjalny etatyzm”<sup>8</sup> – organizacje społeczne, w tym związki zawodowe, są względnie słabe, co widać szczególnie w bardzo niskim wskaźniku uzwiązkowienia. Dlatego od zakończenia II wojny światowej państwo stanowi główny podmiot działający w sprawach socjalnych i spełniający zasadniczą rolę w dystrybucji funduszy na cele socjalne<sup>9</sup>. Dodatkowym czynnikiem określającym sposób funkcjonowania mechanizmów dialogu jest to, że partnerzy społeczni działają w realiach państwa, znajdującego się pod wpływem niezwykle profesjonalnej służby cywilnej, która w tym kraju jest specjalnie przygotowywana do tego, aby skutecznie projektować i realizować polityki publiczne. Państwo i jego funkcjonariusze nieco konkurują o wpływ z organizacjami społecznymi i zawodowymi. Długie tradycje – powiedzmy w dużym uproszczeniu – centralistyczne sprawiają, że obywatele instynktownie oczekują od państwa rozwiązań zapewniających konsensus między głównymi grupami społecznymi. Dlatego we Francji dialog przyjmuje kształt bardziej konsultacji przedstawicieli państwa z różnymi partnerami niż negocjacji rządu z grupami interesów zawodowych.

Do powyższego charakteru dialogu dostosowany został system wsparcia eksperckiego. Z jednej strony partnerzy mają własnych ekspertów, ale działa również olbrzymia machina ekspercka w różnych instytucjach, poczynając od Rady Ekonomicznej i Społecznej Francji poprzez instytucje parytetowe, Instytuty Pracy aż po Instytut Badań Ekonomicznych i Spo-

łecznych (IRES). Ten ostatni pracuje na rzecz wsparcia związków zawodowych i finansowany jest ze środków publicznych. W sumie partnerzy społeczni mają prawo czuć się wyposażeni w wiedzę ekspercką, która jest podstawą do negocjowania ważnych rozwiązań społecznych i gospodarczych. W ostatnim czasie intensywne rozmowy toczyły się w związku z pracami nad rozwiązaniami antykryzysowymi.

**Dialog w instytucjach.** Charakterystyczne jest to, że dialog trójstronny toczy się za pośrednictwem sieci wielu instytucji: część z nich ma za zadanie wspieranie dialogu i współpracy partnerów społecznych na poziomie krajowym i zakładowym, a część ma tworzyć koncepcje rozwiązywania ważnych problemów społecznych i gospodarczych. Do tej drugiej grupy należą instytucje określane jako „instytucje demokracji partycypacyjnej”<sup>10</sup>. Ciekawa i bogata jest forma działania trójstronnych instytucji, które współzarządzają funduszami publicznymi, na przykład pochodzącymi ze składek ubezpieczeniowych na wypadek bezrobocia. Partnerzy tworzą tak zwane organizacje parytetowe<sup>11</sup>. Wypłacają one świadczenia dla bezrobotnych. Są nimi: UNEDIC na szczeblu krajowym i ASSEDIC na szczeblu regionalnym. Gue Caire pisze, że trudno byłoby skatalogować wszystkie instytucje, w których uczestniczą partnerzy społeczni<sup>12</sup>.

Choć – jak zaznaczyliśmy powyżej – negocjacje trójstronne odgrywały ograniczoną rolę w dotychczasowych mechanizmach dialogu, to jednak istnieją ciekawe wyjątki. Warto wspomnieć proces różnorodnych negocjacji związanych ze skracaniem czasu pracy<sup>13</sup>. Decyzje w tej sprawie niejednokrotnie opierały się na ważnych porozumieniach między partnerami społecznymi. Wypada przypomnieć, że Francja była jednym z pierwszych państw, w którym wprowadzono ośmiogodzinny dzień

We francuskim modelu – określanym jako „socjalny etatyzm” – organizacje społeczne, w tym związki zawodowe, są względnie słabe, co widać szczególnie w bardzo niskim wskaźniku uzwiązkowienia.

pracy<sup>14</sup>. Pod koniec lat 60. ponownie zaczął się proces skracania czasu pracy, głównie w ramach układów zbiorowych pracy. Od 1982 roku prawo umożliwiało partnerom społecznym zawieranie tak zwanych porozumień derogacyjnych. Dopuszczały one odchodzenie od przepisów ustawowych i wprowadzanie bardziej elastycznych rozwiązań w dziedzinie czasu pracy. Początkowo porozumienia te zawierano na poziomie branż. Kolejna faza dyskusji wokół czasu pracy odbyła się w połowie lat 90. W 1996 roku w drodze negocjacji i z pomocą finansową państwa rozpoczęto stopniowe skracanie obowiązującego czasu pracy. Przyjęto ustawę w sprawie popierania zatrudnienia w drodze organizacji i skracania – układami zbiorowymi pracy – czasu pracy (tzw. ustawa Robien, od nazwiska ministra pracy). Pracodawcy, którzy zawarli z przedstawicielami pracowników takie porozumienie, pod warunkiem utrzymania dotychczasowego zatrudnienia lub stworzenia nowych miejsc pracy mogli uzyskać obniżenie wysokości składki na ubezpieczenie społeczne<sup>15</sup>. Z kolei gdy w 1997 roku do władzy doszła nowa, lewicowa koalicja, zapowiedziano wprowadzenie ustawowego 35-godzinnego tygodnia pracy dla przedsiębiorstw zatrudniających więcej niż 20 pracowników – od 1 stycznia 2000 roku, a dla przedsiębiorstw zatrudniających do 20 osób – od 1 stycznia 2002 roku. Rząd zakładał, że krótszy o cztery godziny tydzień pracy nie przyczyni się do wzrostu kosztów i zmniejszenia produkcji.

Od 2003 roku można zauważyć zmianę w podejściu do problemu czasu pracy. Nie kwestionuje się 35-godzinnego ustawowego tygodnia pracy, ale wprowadza się rozwiązania bardziej elastyczne, kładąc nacisk na ich indywidualizację<sup>16</sup>. Wdrożono w drodze układów zbiorowych pracy możliwość przedłuża-

nia czasu pracy za zgodą pracowników, aby zwiększyć ich siłę nabywczą<sup>17</sup>. A zatem po okresie dominacji rozwiązania ustawowego decydującą rolę w regulacji czasu pracy we Francji odgrywa obecnie dialog społeczny w formie negocjacji zbiorowych<sup>18</sup>.

**Instytucje dialogu.** Jak wyżej nadmienialiśmy, dialog społeczny we Francji charakteryzuje się wielością instytucji, w których partycypują partnerzy społeczni. Najważniejsze z nich to: Rada Ekonomiczna i Społeczna (CES), Krajowe Biuro ds. Zatrudnienia (ANPE), Najwyższa Rada Zatrudnienia (CSE), Krajowa

Dialog trójstronny toczy się za pośrednictwem sieci wielu instytucji: część z nich ma za zadanie wspieranie dialogu i współpracy partnerów społecznych na poziomie krajowym i zakładowym, a część ma tworzyć koncepcje rozwiązywania ważnych problemów społecznych i gospodarczych.

Komisja Negocjacji Zbiorowych (CNNC), Krajowa Rada Szkolenia Zawodowego, Promocji Społecznej i Zatrudnienia (CNFPPSE), Najwyższa Rada Zaszeregowania Pracowników Niepełnosprawnych (CSRTH), Rada Administracyjna Kas Zabezpieczenia Społecznego i Zasiłków Rodziny (CACSSAF), Rada Kierowania Emeryturami (COR), Stowarzyszenie Zarządzające Funduszami na rzecz Aktywności Zawodowej Osób Niepełnosprawnych (AGEFIPH<sup>19</sup>), Krajowa Unia na rzecz Zatrud-

nienia w Przemśle i Handlu (UNEDIC), która zrzesza regionalne Stowarzyszenia na rzecz Zatrudnienia w Przemśle i Handlu (ASSEDIC). Niektóre z wymienionych instytucji mają swoje odpowiedniki regionalne o podobnej strukturze i zakresie działania. Odpowiednikami Rady Ekonomicznej i Społecznej są Regionalne Rady Ekonomiczne i Społeczne, usytuowane przy Radach Regionalnych (organy samorządu wybierane w wyborach powszechnych). Odpowiednikami Krajowego Biura ds. Zatrudnienia są komitety regionalne i departamentalne ds. zatrudnienia o podobnym składzie. Pozwala to na decentralizację działalności Biura Krajowego.

## Wzmocnienie mechanizmów dialogu

We Francji prawo pracy jest przedmiotem debat i sporów o charakterze gospodarczym i politycznym. Jest krytykowane za to, że nie uwzględniła wymogów konkurencji rynkowej a z drugiej, że niewystarczająco chroni pracowników. Wśród najważniejszych tematów dyskusji prowadzonych po 2000 roku należy wymienić: nadmierną złożoność regulacji prawnej oraz konieczność zwiększenia roli partnerów społecznych w procesie tworzenia i stosowania prawa pracy<sup>1</sup>.

Francuskie ustawodawstwo pracy jest bardzo obszerne i szczegółowe. Powszechnie wskazuje się na konieczność jego uproszczenia. Ustawy z 2 lipca 2003 r. i z 9 grudnia 2004 r. upoważniły rząd do podjęcia odpowiednich prac legislacyjnych, których celem byłoby poprawienie czytelności prawa pracy. Rząd przyjął kilka ważnych uchwał w tej sprawie<sup>2</sup>. Decyzję o rekodyfikacji prawa pracy<sup>3</sup> podjęto na podstawie upoważnienia zawartego w art. 84 ustawy Nr 2004-1343 z 9 grudnia 2004 r. Przepisy ustawowe Kodeksu pracy zostały opublikowane uchwałą Nr 2007-329 z 12 marca 2007 r. w sprawie rekodyfikacji prawa pracy. Uchwała ta, po decyzji Rady Konstytucyjnej o zgodności Kodeksu pracy z Konstytucją, została zatwierdzona przez ustawę Nr 2008-67 z 21 stycznia 2008 r. W marcu 2008 r. zostały opublikowane przepisy zawarte w aktach wykonawczych.

Nowy Kodeks pracy wszedł w życie 1 maja 2008 roku<sup>4</sup>. Składa się on z ośmiu części poprzedzonych nowym rozdziałem wstępnym dotyczącym dialogu społecznego. Przyjęto nową numerację artykułów. Składają się one z czterech cyfr, poprzedzonych literą „L”, która oznacza przepis ustawy lub z literą „R”, która oznacza przepis aktu wykonawczego.

Partnerzy społeczni od dawna domagali się zwiększenia ich roli w procesie tworzenia i stosowania prawa pracy. 31 października 1995 r. zawarto Porozumienie Międzyzawodowe w sprawie negocjacji zbiorowych. Partnerzy społeczni domagali się powiązania negocjacji zbiorowych na wszystkich trzech poziomach (krajowym, branżowym i zakładowym), wzmocnienia dialogu społecznego i roli partnerów społecznych w dziedzinie polityki społecznej, w tym konsultacji poprzedzających przygotowanie aktów prawnych. Następnie zawarli „Wspólne Stanowisko w sprawie sposobów i środków intensyfikacji negocjacji zbiorowych”, przyjęte 16 lipca 2001 r. przez Medef, CGPME i UPA ze strony pracodawców oraz związku CFDT, CFE-CGC, CFTC i CGT-FO. Określiło ono

oczekiwania organizacji związków zawodowych w zakresie dialogu społecznego<sup>5</sup>. Na tej podstawie ustawodawca zobowiązał się „uroczyście” do nie przeprowadzania ważnych reform prawa pracy bez uprzedniej konsultacji z partnerami społecznymi<sup>6</sup>. To zobowiązanie stało się obowiązkiem prawnym na podstawie przepisów ustawy z 31 stycznia 2007 r. w sprawie modernizacji dialogu społecznego<sup>7</sup>. Obecnie zagadnienie to jest uregulowane w art. L.1 do L.3 Kodeksu pracy. Każdy projekt reformy w zakresie pracy, prawa pracy, zatrudnienia lub szkolenia zawodowego musi być uprzednio omówiony z reprezentatywnymi partnerami społecznymi, którzy mają prawo podjęcia negocjacji, których wynik wiąże ustawodawcę. Projekty ustaw są przedstawiane przez rząd, zgodnie z ich właściwością: Krajowej Komisji Negocjacji Zbiorowych, Krajowej Radzie Zatrudnienia lub Krajowej Radzie Permanentnego Szkolenia Zawodowego. Ważne kierunki działań rządu dziedzinach pracy, prawa pracy, zatrudnienia lub szkolenia zawodowego oraz kalendarz tych prac muszą być przedmiotem dyskusji w Krajowej Komisji Negocjacji Zbiorowych.

Dobrym przykładem wzmocnienia roli partnerów społecznych jest przyjęcie ustawy z 20 sierpnia 2008 w sprawie odnowienia demokracji społecznej i reformy czasu pracy<sup>8</sup>, które zostało poprzedzone negocjacjami partnerów społecznych. Przyjęli oni 9 kwietnia 2008 r. „Stanowisko Wspólne”, którego postanowienia zostały uznane przez ustawodawcę i włączone do ustawy.

<sup>1</sup> Patrz M. Pliszkievicz *Reprezentacja pracowników we Francji [w:] Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku* (red. A. Wypych-Żywicka, M. Tomaszewska i J. Stelina), Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2010, s. 389–390.

<sup>2</sup> F. Favennec, P.Y. Verkindt, op. cit. s. 25 i 26.

<sup>3</sup> Francuski kodeks pracy nie jest jedną ustawą ale kompilacją wszystkich ustaw i aktów wykonawczych z zakresu prawa pracy zebranych w jednym dokumencie, podzielonym na części, księgi, tytuły, rozdziały, sekcje i artykuły.

<sup>4</sup> B. Teyssié *Un nouveau Code du travail: quel résultat?*, Juris-Classeur périodique. La Semaine juridique 2007, act. 140.

<sup>5</sup> F. Favennec, P.Y. Verkindt, op. cit. s. 146 i 147.

<sup>6</sup> Ustawodawca uczynił to w uzasadnieniu do ustawy nr 2004-391 z 4 maja 2004 w sprawie szkolenia zawodowego i negocjacji zbiorowych, Droit Social 2003, s. 92 oraz F. Favennec, P.Y. Verkindt, op. cit. s. 27–29.

<sup>7</sup> Loi du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social, B. Teyssié *A propos de la rénovation sociale*, Droit Social, Nr 9 2009, s. 627–629.

<sup>8</sup> Loi n 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail.

Można zaobserwować powstawanie nowych instytucji oraz zmiany organizacyjne w istniejących już instytucjach wspierających dialog i współpracę partnerów społecznych<sup>20</sup>.

Kluczową instytucją dialogu społecznego i obywatelskiego o charakterze konsultacyjnym jest częściowo opisywana już wyżej Rada Ekonomiczna i Społeczna Francji<sup>21</sup> (od 2008 roku zmieniła nazwę na Radę Ekonomiczną, Społeczną i Środowiskową<sup>22</sup>). Powołana została na mocy konstytucji, a jej główną misją jest przygotowywanie na żądanie rządu opinii w sprawie planów i projektów ustaw dotyczących rządowych programów ekonomicznych i społecznych (z wyjątkiem ustaw dotyczących finansów). Rząd ma obowiązek konsultowania swoich inicjatyw legislacyjnych w radzie. Przypomnijmy, że może ona też przygotowywać opinie z własnej inicjatywy. Radę utworzono w 1946 roku, a od 1947 roku zaczęły również powstawać instytucje regionalne, które obecnie noszą nazwę Regionalne Rady Ekonomiczne i Społeczne.

Rada Ekonomiczna i Społeczna Francji jest trzecim, po Izbie Deputowanych i Senacie, zgromadzeniem konstytucyjnym Republiki Francuskiej oraz jedyną instytucją konsultatywną, w której przedstawiciele wszystkich sił ekonomicznych i społecznych mogą się spotkać na równych prawach i swobodnie wyrażać swoje poglądy. Rada realizuje jednocześnie trzy zadania: (1) doradza rządowi oraz uczestniczy w przygotowaniu programów polityki gospodarczej i społecznej; (2) ułatwia prowadzenie dialogu między grupami społeczno-zawodowymi w trakcie przygotowywania opinii dla rządu czy opinii tworzonych z własnej inicjatywy; (3) przekazuje informacje na temat polityk publicznych zgromadzeniom politycznym i obywatelskim.

Realizacja tych zadań sprawia, że we Francji mamy do czynienia z dopełnieniem tradycyjnej

demokracji przedstawicielskiej przez elementy demokracji uczestniczącej<sup>23</sup>. Mechanizmy tej ostatniej znacząco przyczyniają się do rozwoju dialogu i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

Francuska rada – w odróżnieniu od innych narodowych rad<sup>24</sup> – jest bardzo duża. Liczy ona 231 członków, z których 163 osoby proponują organizacje społeczno-zawodowe, a 68 – rząd. Jej członkowie są podzieleni na 18 grup reprezentujących podstawowe sektory życia gospodarczego i społecznego – zasiada w niej 69 przedstawicieli pracowników, 72 reprezentantów przedsiębiorców (w tym

We Francji duże znaczenie odgrywa dialog w stosunkach pracy, który wyraża się w zawieraniu układów zbiorowych pracy, a także w przedstawicielstwach pracowniczych na szczeblu zakładów. Układy mają bardzo szeroki zasięg, a także głęboko regulują stosunki pracy oraz pokrewne zagadnienia.

27 z przedsiębiorstw pozarolniczych, 10 z rzemiosła, 10 z przedsiębiorstw państwowych, 25 z sektora rolnego), 3 przedstawiciele wolnych zawodów, 10 z wzajemnych ubezpieczeń rolników, projektów spółdzielczych i rolniczych banków oszczędnościowych; 5 reprezentantów spółdzielni pozarolniczych, 4 z pozarolniczych ubezpieczeń wzajemnych, 17 przedstawicieli sektora społecznego (w tym 10 ze stowarzyszeń rodzinnych, po jednym z sektora mieszkaniowego oraz oszczędnościowego, 9 reprezentantów działów gospodarczych i społecznych w departamentach i terytoriach zamorskich, 2 przedstawiciele obywateli francuskich przebywających za granicą oraz 40 osobistości z dziedziny gospodarczej, społecznej, naukowej i kulturalnej<sup>25</sup>).

Pracowników reprezentują przedstawiciele pięciu konfederacji związków zawodowych, uznanych za reprezentatywne na poziomie krajowym, oraz powstała przed kilku laty, nieuznana jeszcze za reprezentatywną na poziomie krajowym, Unia Krajowa Autonomicznych Związków Zawodowych (Union Nationale des Syndicats Autonomes – UNSA).

Mandat członków rady trwa pięć lat i może być odnawiany. Nie wolno łączyć manda-

tu członka Rady Ekonomicznej i Społecznej z mandatem deputowanego (posła) lub senatora w parlamencie ani też z mandatem deputowanego do Parlamentu Europejskiego. Przewodniczącego wybiera Zgromadzenie Plenarne Rady. Czas trwania jego mandatu wynosi 2,5 roku i może być odnawiany. Zgromadzenie Plenarne zbiera się dwa razy w miesiącu w celu głosowania opinii rady<sup>26</sup>.

### Regionalne Rady Ekonomiczne i Społecz-

**ne.** Ważne funkcje konsultacyjne i opiniodawcze pełnią również Regionalne Rady Ekonomiczne i Społeczne. Przewodniczący regionu jest obowiązany do konsultowania z regionalną radą wymienionych w ustawie decyzji w sprawach gospodarczych i finansowych. Ponadto może zwrócić się do rady o przygotowanie opinii lub ekspertyzy we wszystkich sprawach dotyczących regionalnych projektów o charakterze gospodarczym, społecznym i kulturalnym.

Rady regionalne mają długą tradycję. Ich poprzednikami były powstające od 1947 roku na poziomie regionalnym Komitety Ekspansji Ekonomicznej, które stanowiły forum pozwalające na porozumiewanie się organizacji pracodawców, związków zawodowych, kulturalnych z przedstawicielami władz lokalnych, departamentalnych i regionalnych. W przeszłości funkcjonowały również – jako ciało dialogu – utworzone w 1964 roku Regionalne Komisje Rozwoju Ekonomicznego (CODER). Zasiadali w nich radni wybrani w wyborach do rad departamentów i gmin oraz przedstawiciele sądów handlowych, organizacji gospodarczych i społecznych, desygnowani przez ich organizacje sądowe, związkowe i społeczne. Komisje rozwiązano jednak po wprowadzeniu regionów w struktury administracyjne kraju (ustawa z 5 lipca 1972 roku). Utworzono trzy nowe organy władzy: prefekt regionu, rada regionalna (zgromadzenie podejmujące

decyzje) oraz komitet ekonomiczny i społeczny (zgromadzenie z uprawnieniami o charakterze konsultacyjnym i opiniodawczym). Regiony od 1982 roku zostały usamorzadowione, a władzę zamiast dawnego prefekta sprawuje przewodniczący Rady Regionalnej. Ustanowiono także Regionalne Komitety Ekonomiczne i Społeczne (KESR) jako instytucje o charakterze konsultacyjnym przy przewodniczącym regionu. Wzięły one na siebie zadanie formułowania opinii na temat dokumentów dotyczących: przygotowania i wykonania Planu krajowego w regionie, projektu Planu rozwoju re-

Poziom uzwiązkowienia we Francji należy do najniższych w Europie i wynosi około 8–9 procent pracowników. Dlatego o reprezentatywności organizacji nie przesądza tylko liczba członków, ale także liczne kryteria dodatkowe.

gionalnego i jego rocznego bilansu oraz ogólnych założeń projektu budżetu regionalnego. Konsultacje ustanowiono jako procedurę obowiązkową przed rozpatrzeniem dokumentów przez radę regionalną. Przewodniczący regionu mógł też wnioskować, aby KESR przygotował opinię lub studium o każdym regionalnym projekcie o charakterze ekonomicznym, społecznym lub kulturalnym. Ponadto KESR

miał prawo przygotować opinię z własnej inicjatywy w każdej sprawie należącej do kompetencji regionu. KESR obowiązany był do ścisłej współpracy z organami władzy wykonawczej regionu, by nie tworzyć struktur działających jednocześnie w tych samych sprawach. W 1992 roku Regionalne Komitety Ekonomiczne i Społeczne zostały przekształcone w Regionalne Rady Ekonomiczne i Społeczne<sup>27</sup>.

**Komisja Negocjacji Zbiorowych.** Z kolei przykładem instytucji trójstronnej działającej w zakresie układów zbiorowych pracy jest Krajowa Komisja Negocjacji Zbiorowych. W jej skład wchodzi minister pracy lub jego reprezentant (jako przewodniczący), minister rolnictwa lub jego reprezentant, minister gospodarki lub jego przedstawiciel, przewodniczący Sekcji Socjalnej Rady Stanu<sup>28</sup> oraz – w równej liczbie – delegaci najbardziej repre-

zentatywnych na szczeblu krajowym związków zawodowych i organizacji pracodawców (w tym przedstawiciele rolników, rzemieślników i przedsiębiorstw państwowych). Komisja jest obowiązana przedstawiać ministrowi ds. pracy<sup>29</sup> wszelkie wnioski mające na celu ułatwienie rozwoju negocjacji zbiorowych, w szczególności zharmonizowanie pojęć używanych w układach zbiorowych poszczególnych branż. Opiniuje projekty ustaw i dekretów w sprawie negocjacji zbiorowych. Przekazuje ministrowi ds. pracy opinie wraz z uzasadnieniem w sprawie rozciągnięcia lub rozszerzenia układów i porozumień zbiorowych oraz uchylenia uchwał dotyczących rozciągnięcia lub rozszerzenia tych aktów. Wydaje opinie na temat wykładni postanowień układu lub porozumienia zbiorowego<sup>30</sup>. Komisja przekazuje ministrowi ds. pracy opinie wraz z uzasadnieniem w sprawie poziomu minimalnego międzyzawodowego wynagrodzenia rozwoju (SMIC)<sup>31</sup>. Śledzi również zmiany zachodzące w dziedzinie płac realnych i w najniższych wynagrodzeniach określanych przez układy i porozumienia zbiorowe pracy oraz zmiany wynagrodzeń w przedsiębiorstwach państwowych. Bada coroczne wyniki w dziedzinie negocjacji zbiorowych oraz coroczne stosowanie w układach zbiorowych zasady „za równą pracę równa płaca”, jak również zasady „równego traktowania w sprawach zawodowych mężczyzn i kobiet”. W tych kwestiach może ona wykazywać utrzymujące się ewentualne nierówności i analizować ich przyczyny. Krajowa Komisja Negocjacji Zbiorowych jest upoważniona do zgłaszania ministrowi ds. pracy wszelkich wniosków mogących przyczynić się do faktycznego i prawnego rozwoju równego traktowania mężczyzn i kobiet<sup>32</sup>.

Kolejnym ciekawym przykładem trójstronnej instytucji jest Rada Kierowania Emeryturami<sup>33</sup> (COR, utworzona w 2000 roku). W jej skład wchodzi deputowani do parlamen-

tu, przedstawiciele partnerów społecznych, eksperci oraz reprezentanci państwa. Podstawowym zadaniem rady jest zapewnienie stałej obserwacji i przygotowywanie ekspertyz w sprawie spójności systemu ubezpieczeń społecznych oraz zgłaszanie nowych propozycji. Art. 6 ustawy z 2003 roku o reformie emerytur<sup>34</sup> potwierdził i rozszerzył jej rolę, a dekret z 28 maja 2004 roku określił jej skład i organizację.

**Partnerzy dialogu.** Poziom uzwiązkowienia we Francji należy do najniższych w Europie i wynosi około 8–9 procent pracowników<sup>35</sup>. Dlatego o reprezentatywności organizacji nie przesądza tylko liczba członków, ale także liczne kryteria dodatkowe. Związki zawodowe nienależące do wymienionych pięciu konfederacji muszą je spełnić. Zgodnie z dawnym artykułem L 133–2 francuskiego kodeksu pracy reprezentatywność organizacji związkowych jest określona według następujących kryteriów: liczba członków, niezależność, składki, doświadcze-

Kluczową instytucją dialogu społecznego i obywatelskiego o charakterze konsultacyjnym jest Rada Ekonomiczna i Społeczna Francji. Powołana została na mocy konstytucji.

nie i okres istnienia, patriotyczna postawa w czasie okupacji. Dwa dalsze kryteria reprezentatywności zostały sformułowane przez orzecznictwo Izby Socjalnej Sądu Kasacyjnego. Są to: liczba zwolenników i działalność związku. Oceniając liczbę członków związku zawodowego, należy – zgodnie z orzeczeniem Sądu Kasacyjnego z 1952 roku – brać też pod uwagę liczbę zwolenników danego związku, określaną liczbą głosów oddanych na kandydatów danego związku zawodowego w czasie wyborów delegatów załogi i członków komitetu przedsiębiorstwa. Rzeczywista i stała działalność związku zawodowego oraz przeprowadzone akcje i wpływ na pracowników niezrzeszonych stanowią – zgodnie z orzeczeniem Sądu Kasacyjnego z 1986 roku – kryterium reprezentatywności potwierdzające niezależność i doświadczenie związku zawodowego.



Reprezentatywność związku zawodowego oznacza jego szczególną zdolność do występowania w określonych sprawach w zbiorowych stosunkach pracy<sup>36</sup>. Reprezentatywne związki zawodowe (ich federacje i konfederacje) mają wiele przysługujących tylko im uprawnień: desygnują swoich reprezentantów do licznych trój- i wielostronnych instytucji, w których prowadzony jest dialog społeczny (Rada Ekonomiczna i Społeczna, Krajowa Komisja Negocjacji Zbiorowych, rady administracyjne kas zabezpieczenia społecznego etc.), uczestniczą w negocjacjach zbiorowych ogólnokrajowych międzyzawodowych, branżowych oraz zakładowych, przedstawiają kandydatów w pierwszej turze wyborów delegatów załogi i członków komitetu przedsiębiorstwa, desygnują delegatów związkowych w przedsiębiorstwach etc.

Od wielu lat trwała we Francji dyskusja, w której krytycznie oceniano istniejący system określania decyzją administracyjną reprezentatywnych organizacji związkowych. Działalność

nowych organizacji związkowych, nierzadko liczniejszych i aktywniejszych od pięciu konfederacji uznanych za reprezentatywne, w istotny sposób wpłynęła na zmianę rozwiązań prawnych w tym zakresie.

Ustawa z 20 sierpnia 2008 roku wprowadziła jednolite kryteria reprezentatywności. Aby uzyskać status reprezentatywnego związku zawodowego, organizacja związkowa musi spełniać łącznie następujące kryteria:

- a) poszanowanie wartości republikańskich, zwłaszcza dla zagwarantowania swobody opinii politycznych, filozoficznych lub religijnych i zwalczania wszelkich form dyskryminacji;
- b) niezależność od pracodawcy;
- c) przejrzystość finansowa, polegająca na udokumentowaniu i publikowaniu sprawozdań finansowych;
- d) co najmniej dwuletni okres istnienia związku;

### Ruch związkowy we Francji

Historia ruchu związkowego we Francji zaczyna się w końcu XVIII wieku od zakazu organizowania się pracowników, wynikającego z ustawy Le Chapelier z 14–17 czerwca 1791 roku. Prawo do zrzeszania się wprowadziła dopiero ustawa z 21 marca 1884 roku, która upoważniła pracowników do organizowania się w związki zawodowe. Ustawa z 12 marca 1920 roku rozszerzyła uprawnienia do tworzenia i swobodnego działania związków zawodowych, z tym że organizacje związkowe działały poza przedsiębiorstwami aż do 1968 roku. Po negocjacjach przedstawicieli rządu, pracodawców i związków zawodowych oraz na podstawie przygotowanego, ale niepodpisanego przez negocjatorów tzw. protokołu z Grenelle<sup>1</sup> rząd zobowiązał się między innymi do przedłożenia w parlamencie projektu ustawy w sprawie wykonywania praw związkowych w przedsiębiorstwie. Przyjęta 27 grudnia 1968 roku ustawa umożliwiła tworzenie w przedsiębiorstwie sekcji związkowych i wyznaczanie delegatów związkowych.

Uprawnienia te dodatkowo wzmocniły przepisy ustawy z 28 października 1982 roku.

We Francji istnieje pięć uznanych oficjalnie za reprezentatywne konfederacji związków zawodowych. Nastąpiło to uchwałą z 31 marca 1966 roku, podpisaną przez premiera i ministra spraw socjalnych i zatrudnienia. Są to: Powszechna Konfederacja Pracy (CGT)<sup>2</sup>, Powszechna Konfederacja Pracy – Siła Robotnicza (CGT-FO)<sup>3</sup>, Francuska Konfederacja Pracowników Chrześcijańskich (CFTC)<sup>4</sup>, Francuska Konfederacja Demokratyczna Pracy (CFDT)<sup>5</sup> i Francuska Konfederacja Kadr Kierowniczych – Powszechna Konfederacja Kadr Kierowniczych (CFE-CGC)<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> L'Accord de Grenelle. Projet de Protocole d'accord, „Droit Social” Nr 7–8/1968, s. 449.

<sup>2</sup> Confédération Générale du Travail.

<sup>3</sup> Confédération générale du travail – Force Ouvrière.

<sup>4</sup> Confédération française des travailleurs chrétiens.

<sup>5</sup> Confédération française démocratique travail.

<sup>6</sup> Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres.

- e) uzyskanie co najmniej 10 procent głosów pracowników przy wyborach do komitetów przedsiębiorstwa, do jednolitej delegacji załogi, a w razie jej braku – w wyborach delegata załogi;
- f) znaczenie związku związane z jego działalnością i doświadczeniem;
- g) wystarczająca liczba członków płacących składki.

Kryteria te będą stopniowo zastępowały dotychczasowe domniemanie reprezentatywności i kryteria reprezentatywności. Jest to rozłożone na najbliższe pięć lat, w miarę przeprowadzania wyborów do komitetów przedsiębiorstwa, do jednolitej delegacji załogi, a w razie jej braku – w wyborach delegata załogi.

**Organizacje pracodawców.** Pracodawców na szczeblu krajowym reprezentują trzy organizacje uznane za reprezentatywne: Krajowa Rada Pracodawców Francuskich (CNPFF)<sup>37</sup>, która w 1998 roku zmieniła nazwę na Ruch Przedsiębiorstw Francji (MEDEF)<sup>38</sup>, Powszechna Konfederacja Małych i Średnich Przedsiębiorstw (CGPME)<sup>39</sup> i Unia Pracodawców Rzemiosł (UPA)<sup>40</sup>.

Krajowa Rada Pracodawców Francuskich powstała 12 czerwca 1946 roku jako rezultat bardzo długiego rozwoju organizacji pracodawców we Francji. Pierwsze zrzeszenia tworzyły się w 1835 i 1840 roku. Obowiązujący w tym czasie zakaz zrzeszania się dotyczył tylko pracowników.

MEDEF reprezentuje wobec władz państwowych, związków zawodowych i opinii publicznej przedsiębiorstwa różnej wielkości, należące do wszystkich sektorów i branż. Skupia ona około miliona przedsiębiorstw przemysłowych, handlowych i usługowych, zatrudniających około trzech czwartych wszystkich pracowników<sup>41</sup>. Do MEDEF należy 85 organizacji zawodowych grupujących przedsiębiorstwa tej samej grupy zawodowej, zorganizowane w 681 izbach związków zawodowych oraz w 51 związkach pracodawców na poziomie lokalnym, 86 na poziomie departamentalnym i 26 na poziomie regionalnym<sup>42</sup>.

Do MEDEF należą też federacje grupujące organizacje pracodawców przemysłu, jak Unia Przemysłów i Zawodów Metalurgicznych (UIMM)<sup>43</sup>, grupująca 15 tys. przedsiębiorstw, Unia Przemysłu Chemicznego czy też Federacja Przemysłu Mechanicznego i Przeróbki Metali.

Powszechna Konfederacja Małych i Średnich Przedsiębiorstw została utworzona w 1944 roku. Należy do niej 135 federacji, które obejmują około 80 procent zawodów przemysłowych, handlowych i usługowych. Reprezentuje ona około 1,5 mln przedsiębiorstw i 217 organizacji departamentalnych oraz regionalnych<sup>44</sup>.

Unia Pracodawców Rzemiosł powstała w 1975 roku. Grupuje około 250 tysięcy rzemieślników należących do organizacji rzemiosł budowlanych, rzemiosł produkcyjnych i usługowych oraz rzemiosł produktów żywnościowych<sup>45</sup>.

**Partnerzy w dialogu w stosunkach pracy.** We Francji duże znaczenie odgrywa dialog w stosunkach pracy, który wyraża się w zawieraniu układów zbiorowych pracy, a także w przedstawicielstwach pracowniczych na szczeblu zakładów. Układy mają bardzo szeroki zasięg, a także głęboko regulują stosunki pracy oraz pokrewne zagadnienia. Po 1968 roku utrwaliła się praktyka polegająca na tym, że międzyzawodowe negocjacje zbiorowe poprzedzają działania legislacyjne w powyższym zakresie. Partnerzy zawierają kilka międzyzawodowych porozumień rocznie (na przykład pięć w 1995 roku i trzy w 1996 roku)<sup>46</sup>. Przykładowo 10 lutego 1969 roku partnerzy zawarli ogólnokrajowe porozumienie międzyzawodowe w sprawie bezpieczeństwa zatrudnienia. W jego następstwie parlament uchwalił dwie bardzo ważne ustawy: o ochronie przed zwolnieniem z przyczyn osobistych (z 13 lipca 1973 roku) i o zwolnieniach z przyczyn ekonomicznych (z 3 stycznia 1973 roku).

W ogólnokrajowych międzyzawodowych negocjacjach zbiorowych po stronie pracodawców uczestniczą CNPF (Krajowa Rada Pra-

codawców Francuskich), która obecnie działa jako MEDEF, a także CGPME i czasami UPA (do końca lat 60. rola CNPF była bardzo ograniczona, ponieważ silne federacje, jak na przykład UIMM, prowadziły negocjacje ze związkami zawodowymi na własną rękę, na poziomie branżowym i terytorialnym<sup>47</sup>). Z kolei po stronie związkowej w negocjacjach biorą udział reprezentatywne konfederacje: CGT, CFDT, CGT-FO, CFTC i CGE-CGC.

Zwiększenie roli CNPF nie pozbawiło federacji pracodawców autonomii i możliwości prowadzenia negocjacji i zawierania układów zbiorowych oraz innych porozumień zbiorowych pracy na szczeblu krajowym i branżowym. Można nawet mówić o tendencji wzrostowej. W 1994 roku podpisano we Francji 934 porozumienia na poziomie branży (porozumienia i układy zbiorowe oraz protokoły dodatkowe), w 1995 – 968 tekstów, a w 1996 – 1030 tekstów<sup>48</sup>.

We Francji istnieje prawny obowiązek podjęcia negocjacji na poziomie branży w sprawie zaszeregowania pracowników co najmniej raz na pięć lat, a w sprawach wynagrodzeń – co najmniej raz na rok. Negocjacje te są okazją do zbadania ewentualnych zmian sytuacji gospodarczej i zatrudnienia w danej branży. Aby mogły się one odbywać z pełną znajomością rzeczy, reprezentanci pracodawców obowiązani są dostarczyć delegacji związkowej wszelkich niezbędnych informacji 15 dni przed początkiem negocjacji.

Prawo negocjowania układów i porozumień zbiorowych pracy mają tylko reprezentatywne związki zawodowe, ale jednocześnie na mocy porozumienia partnerów z 1995 roku<sup>49</sup> uzgodniono, że w przedsiębiorstwach pozbawionych delegatów związkowych pracodawca może negocjować porozumienia zbiorowe:

(1) z jednym lub z kilkoma pracownikami tego przedsiębiorstwa, specjalnie upoważnionymi do prowadzenia negocjacji przez jedną lub kilka reprezentatywnych organizacji związkowych albo (2) z wybranymi przedstawicielami załogi (delegatami załogi, wybranymi członkami komitetu przedsiębiorstwa niewskazanymi przez organizację związkową).

Porozumienie ze względu na charakter eksperymentalny zostało zawarte na trzy lata<sup>50</sup>. Miało na celu włączenie partnerów społecznych w działania zmierzające do ograniczenia bezrobocia, a także rozwój negocjacji zbiorowych. Zgodnie z jego zapisami umowy branżowe mogą przewidywać – dla przedsiębiorstw, w których nie ma delegata związkowego – możliwość upoważnienia (udzielenia mandatu) delegata załogi lub innego pracownika (pracowników) danego przedsiębiorstwa do negocjowania i podpisania z pracodawcą porozumienia zbiorowego w imieniu pracowników. Porozumienia branżowe mogą też określać procedurę zatwierdzania ich przez parytetową komisję branżową. Na przykład z możliwości upoważniania delegatów załogi lub innych osób do negocjowania porozumień zbioro-

wych korzystano w bardzo szerokim zakresie przy rozmowach o skróceniu czasu pracy.

**Partnerzy w dialogu na poziomie przedsiębiorstw.** Cechą charakterystyczną dialogu na poziomie przedsiębiorstwa jest podwójna reprezentacja pracowników: związkowa i wybierana przez załogę<sup>51</sup>. Reprezentację związkową tworzy sekcja związkowa (La section syndicale – SS) oraz delegat związkowy (Le délégué syndical – DS) i reprezentant związkowy w komitecie przedsiębiorstwa. Reprezentację pracowniczą tworzą: delegaci wybierani przez całą załogę (Les délégués du personnel

Dodatkowym czynnikiem określającym sposób funkcjonowania mechanizmów dialogu jest to, że partnerzy społeczni działają w realiach państwa, znajdującego się pod wpływem niezwykle profesjonalnej służby cywilnej, która w tym kraju jest specjalnie przygotowywana do tego, aby skutecznie projektować i realizować polityki publiczne.

– DP) do komitetu przedsiębiorstwa (Le comité d'entreprise – CE) oraz do komitetu higieny, bezpieczeństwa i warunków pracy (Comité d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail – CHSCT). W praktyce jednak związki zawodowe istotnie wpływają na wybór przedstawicieli załogi do obu komitetów. Mechanizm jest taki, że związki mają wyłączne prawo do przedstawiania kandy-

datów załogi w I turze wyborów. Jeżeli ich kandydaci nie uzyskają 50 procent głosów, to w II turze wyborów pracownicy mogą zgłaszać także i innych kandydatów.

W zakresie reprezentacji związkowej w zakładach reprezentatywne związki zawodowe mogą tworzyć sekcje związkowe<sup>52</sup> w każdym przedsiębiorstwie<sup>53</sup>, bez względu na jego formę i wielkość<sup>54</sup>. Reprezentują one interesy mate-

### Modernizacja Dialogu społecznego we Francji

Akt prawny z 31 stycznia 2007 roku, modernizujący dialog społeczny, nakazuje konsultowanie z partnerami społecznymi (...) wszelkich rządowych propozycji reform dotyczących stosunków pracy oraz szkoleń pracowniczych i zawodowych, zanim decyzje zostaną podjęte.

W tym celu rząd musi dostarczać partnerom społecznym „dokumenty na temat strategii”, zawierające diagnozę, cele i procedury w wypadku negocjacji. Do partnerów społecznych należy poinformowanie władz publicznych, czy chcą rozpocząć negocjacje, i podanie harmonogramu, który przewidują w tym celu.

Reforma mechanizmów dialogu została przeprowadzona w następstwie opublikowania raportu „Chertiera”<sup>1</sup>, który zebrał ustalenia organizacyjne będące podstawą negocjacji między partnerami społecznymi. Propozycje prawne wynikające z tych negocjacji muszą zostać dostarczone do Krajowej Komisji ds. Zbiorowych Negocjacji (Commission nationale de la négociation collective) w celu uzyskania opinii. Komisja składa się z ministrów odpowiedzialnych za zatrudnienie, rolnictwo i gospodarkę oraz z przedstawicieli związków zawodowych i organizacji pracodawców.

Tam, gdzie okaże się to potrzebne, można dodatkowo podjąć konsultacje w ramach Wyższej Rady ds. Zatrudnienia i Narodowej Rady ds. Ustawicznego Kształcenia Zawodowego. Ponadto nowy artykuł prawa pracy nr L 2211-3 stwierdza, że „każdego roku główne założenia polityki rządu w odniesieniu do nadchodzącego roku, dotyczące indywidualnych i zbiorowych stosunków pracy, zatrudnienia i szkoleń zawodowych oraz harmonogram ich wdrożenia są przekazywane do Krajowej Komisji ds. Zbiorowych Negocjacji”.

<sup>1</sup> Dominique-Jean Chertier, społeczny doradca, Jean-Pierre Raffarin, premier Francji w latach 2002–2004.

Zmodernizowane zasady dialogu zostały zastosowane po raz pierwszy podczas negocjacji dotyczących modernizacji rynku pracy:

- 18 czerwca 2007 roku premier przesłał do partnerów społecznych dwa dokumenty na temat strategii; pierwszy dotyczył modernizacji rynku pracy i klauzuli o ochronie kariery, drugi demokracji społecznej. Partnerzy społeczni, po odbyciu wkrótce spotkania, zadecydowali o rozpoczęciu procedury negocjacji.
- Cykl spotkań, który zaczął się we wrześniu 2007 roku, doprowadził do zawarcia w styczniu 2008 roku umowy pomiędzy trzema organizacjami pracodawców (MEDEF, CGP-ME i UPA) i czterema z pięciu związkami zawodowymi (CFDT, CGT-FO, CFTC i CFE-CGC). Akt prawny z 25 czerwca 2008 roku, dotyczący modernizacji rynku pracy, zawierał postanowienia tej międzybranżowej umowy.

Po raz drugi zastosowano nowe zasady dialogu na początku 2008 roku. Podjęto wówczas negocjacje dotyczące zagadnienia reprezentacyjności, rozwoju dialogu społecznego i finansowania związków zawodowych. Po sfinalizowaniu umowy powstało prawo z 20 sierpnia 2008 roku, regulujące rewitalizację społecznej demokracji i reformę czasu pracy. Zawierało ono działania zawarte we „wspólnym stanowisku”, podpisanym 10 sierpnia 2008 roku przez dwa związki zawodowe (CGT i CFDT) i dwie organizacje pracodawców (MEDEF i CGPME). Dotyczyło reprezentacyjności związków zawodowych i finansowania dialogu społecznego. Następnie przedmiotem negocjacji były reformy, szczególnie dotyczące warunków pracy, medycyny pracy, planowania zarządzania załogą i umiejętnościami (GPEC) oraz szkoleń zawodowych.

Źródło: *Better Regulation. France*. OECD, Paryż, 2010.

rialne i moralne swoich członków. Korzystają one przy tym z wielu uprawnień ułatwiających jej działalność związkową w przedsiębiorstwie. Sekcja może wyznaczyć delegata lub delegatów związkowych. Ich liczba zależy od liczby zatrudnionych pracowników (liczba ta waha się od jednego delegata w zakładach zatrudniających od 50 do 999 pracowników do pięciu delegatów w zakładach zatrudniających ponad 10 tysięcy pracowników). Delegat związkowy reprezentuje swój związek zawodowy wobec pracodawcy i organizuje działalność związkową w zakładzie pracy (zbiera składki, zwołuje zebrania, prowadzi dystrybucję dokumentów związkowych etc.).

Warto podkreślić, że w zakresie negocjacji zakładowych układów i porozumień zbiorowych dla pracodawcy partnerem jest delegat związkowy, a nie sekcja związkowa. Pracodawca i przedstawiciele reprezentatywnego związku zawodowego, w którego delegacji obowiązkowo zasiada delegat związkowy, są obowiązani negocjować<sup>55</sup> następujące kwestie: wynagrodzenie za pracę, długość i rozkład czasu pracy (corocznie), warunki stosowania prawa do swobody wypowiedzenia się (co trzy lata w zakładach mających porozumienia w tym zakresie, a co rok tam, gdzie nie doszło do ich zawarcia)<sup>56</sup>.

Delegaci związkowi muszą być konsultowani również w zakresie: (1) kroków, jakie należy poczynić w celu ułatwienia przekwalifikowania pracowników, którzy ulegli wypadkom przy pracy; (2) środków ułatwiających zatrudnianie niepełnosprawnych; (3) stosowania przepisów o urlopach wypoczynkowych; (4) postawienia w stan bezrobocia z powodu zmienności pogody pracowników zatrudnionych w budownictwie. Delegaci zwracają się do komitetu przedsiębiorstwa i komitetu higieny, bezpieczeństwa i warunków pracy we wszystkich sprawach należących do ich kompetencji.

W zakresie reprezentacji całej załogi ważną rolę pełnią jej delegaci. Reprezentują oni pracowników wobec pracodawcy i inspektora pracy, udzielają konsultacji w dziedzinie warunków pracy i zatrudnienia oraz współpracują z innymi instytucjami reprezentującymi załogę, to znaczy z komitetem przedsiębiorstwa (CE) oraz komitetem higieny, bezpieczeństwa i warunków pracy (CHSCT). Przedstawiają pracodawcy indywidualne i zbiorowe żądania oraz skargi pracowników dotyczące stosowania przepisów prawa pracy, układów i porozumień zbiorowych pracy (zwłaszcza w dziedzinie bezpieczeństwa, higieny i warunków pracy, wynagrodzenia oraz urlopów), a także aktów prawnych dotyczących ochrony społecznej. Na prośbę pracownika delegat może uczestniczyć w jego spotkaniu z pracodawcą, poprzedzającym ewentualne zwolnienie lub ukaranie tego pracownika. Delegat reprezentuje także pracowników z innych przedsiębiorstw, którzy

Dłgie tradycje centralistyczne sprawiają, że obywatele instynktownie oczekują od państwa rozwiązań zapewniających konsensus. Dlatego we Francji dialog przyjmuje kształt bardziej konsultacji.

wykonują prace w jego firmie, oraz osoby zatrudnione czasowo. W razie naruszenia praw człowieka lub wolności indywidualnych delegat zawiadamia pracodawcę, który jest zobowiązany przeprowadzić wraz z nim dochodzenie w tej sprawie i podjąć niezbędne decyzje.

Delegaci załogi mogą zwracać się do inspektora pracy we wszystkich sprawach prawa pracy i przekazywać mu uwagi na temat braków ustawodawstwa pracy. Jeżeli inspektor udaje się do przedsiębiorstwa na wniosek delegata załogi, jest obowiązany go o tym uprzedzić. Delegat może towarzyszyć inspektorowi w czasie jego prac w przedsiębiorstwie<sup>57</sup>.

Warto wspomnieć, że to delegaci załogi są – historycznie rzecz biorąc – najstarszą instytucją reprezentującą pracowników w zakładach. Została ona ustanowiona na gruncie ustawodawstwa z 1936 roku<sup>58</sup>. Zakłada ono, że w układzie zbiorowym pracy powinna znaleźć się klauzula dotycząca powołania delegatów

załogi w każdym zakładzie pracy zatrudniającym co najmniej 11 osób. Następnie dekret-ustawa z 24 czerwca 1938 roku ustanowił, że delegaci załogi powinni być powołani nawet w zakładach nieobjętych układem zbiorowym<sup>59</sup>. Wbrew oczekiwaniom pracowników i związków, którzy liczyli na więcej, rola delegatów załogi została ograniczona do przedstawiania dyrekcji zakładu pracy żądań i skarg pracowników. Dopiero ustawy powojenne rozszerzyły zakres uprawnień delegatów załogi (z 16.04.1946 roku i 28.10.1982 roku), a ustawa z 20.12.1993 roku przedłużyła z roku do dwóch lat kadencję delegatów załogi.

Wybierani są oni przez załogę na dwa lata we wszystkich zakładach pracy sektora prywatnego i państwowego – z wyjątkiem instytucji administracji państwowej podlegających prawu publicznemu – zatrudniających co najmniej 11 pracowników w dniu pierwszej tury wyborów. Liczba delegatów załogi zależy od liczby zatrudnionych w danym zakładzie osób<sup>60</sup>. W zakładach zatrudniających ponad tysiąc pracowników na każdych 250 dalszych pracowników wybiera się dodatkowo jednego delegata załogi i jednego zastępcę. Liczbę delegatów można zwiększyć postanowieniami układu lub porozumienia zbiorowego.

**Partycypacja pracownicza.** Poza powyżej opisanym systemem reprezentacji pracowniczej i związkowej we francuskich zakładach działają dwa ciała, w których toczy się dialog między przedstawicielami pracowników i kierownictwa: komitety przedsiębiorstwa (CE) oraz komitety higieny, bezpieczeństwa i warunków pracy (CHSCT). Ich specyfiką jest to, że wśród członków są zarówno przedstawiciele załogi, związków zawodowych, jak również kierownictwa zakładów. Kierownicy zakładów pracy albo ich przedstawiciele pełnią nawet funkcje przewodniczących tych komitetów.

Komitety przedsiębiorstwa powstały w 1945 roku. Uważane są za „uprzywilejowane miejsce dialogu społecznego w przedsiębiorstwie”<sup>61</sup>. Załoga wybiera swojego przedstawiciela na dwa lata we wszystkich zakładach

pracy sektora prywatnego i państwowego<sup>62</sup>, zatrudniających co najmniej 50 pracowników przez co najmniej 12 miesięcy (niekoniecznie kolejnych) w okresie trzech lat poprzedzających wybory.

Komitetowi przewodniczy kierownik przedsiębiorstwa lub wyznaczona przez niego osoba, na przykład dyrektor (kierownik) do spraw zarządzania zasobami ludzkimi. Ponadto składa się on z członków i zastępców członków wybieranych przez załogę. Liczba jej reprezentantów zależy od liczby zatrudnionych w danym zakładzie<sup>63</sup>. Ponadto członkami komitetu są także reprezentanci desygnowani przez reprezentatywne organizacje związkowe<sup>64</sup>. Nie mają oni jednak prawa udziału w głosowaniach. W pracach komitetu mogą uczestniczyć również, ale bez prawa udziału w głosowaniach: współpracownicy przewodniczącego, specjaliści (między innymi lekarz zakładowy, inspektor pracy, księgowy) oraz asystent sekretarza komitetu<sup>65</sup>.

Komitety przedsiębiorstwa w kompetencjach ma dwie grupy zadań: (1) reprezentowanie i wyrażanie zbiorowych interesów pracowników we wszystkich sprawach zarządzania oraz rozwoju gospodarczego i finansowego przedsiębiorstwa, organizacji i warunków pracy, szkolenia zawodowego i ochrony społecznej; (2) wykonywanie lub kontrola działalności społecznej i kulturalnej prowadzonej w przedsiębiorstwie na rzecz pracowników i ich rodzin. Pracodawcy mają obowiązek przekazywania komitetowi informacji z powyższego zakresu oraz przeprowadzania z nim konsultacji. Pracodawca powinien w sposób systematyczny przekazywać informacje o następujących grupach zagadnień: aspekty prawne, gospodarcza i finansowa sytuacja zakładu; wynagrodzenia (struktura, wynagrodzenie minimalne i maksymalne etc.); szkolenia zawodowe; zatrudnienie; kwalifikacje i zarządzanie załogą; metody produkcji; medycyna pracy; szkolenie w dziedzinie bezpieczeństwa; udział pracowników w korzyściach z rozwoju przedsiębiorstwa; porównanie sytuacji kobiet i mężczyzn; sytuacja pracowników niepełnosprawnych<sup>66</sup>. Konsultacje muszą odbywać się w następujących

sprawach: rozwój gospodarczy, prawny i finansowy przedsiębiorstwa; organizacja przedsiębiorstwa; zatrudnienie i zarządzanie załogą; warunki pracy, higiena i bezpieczeństwo pracy; czas pracy; szkolenie zawodowe; polityka badań i rozwój technologiczny; warunki pracy; równość zawodowa; utworzenie jednolitej reprezentacji załogi (w zakładach zatrudniających poniżej 200 osób).

Z kolei w komitetach, które działają w przedsiębiorstwach zatrudniających od 50 do 199 osób, kierownik zakładu może utworzyć jednolitą reprezentację pracowników, która będzie pełniła funkcję delegacji pracowniczej do komitetu (wówczas liczba delegatów załogi zostaje zwiększona)<sup>67</sup>.

Młodszą instytucją dialogu na szczeblu zakładu są komitety higieny, bezpieczeństwa i warunków pracy (CHSCT). Ustanowiono je ustawą z 23 grudnia 1982 roku, zmienioną ustawą z 31 grudnia 1991 roku. Do ich zadań należy zajmowanie się w sposób całościowy problemami higieny, bezpieczeństwa i warunków pracy oraz wykazanie, że pracownicy potrafią sami zadbać o swoje warunki pracy. Komitety te przeprowadzają analizę sytuacji zakładu pracy w dziedzinie pracy i przekazują pracodawcy swoje opinie we wszystkich sprawach należących do ich kompetencji. W skład komitetu wchodzi pracodawca lub jego reprezentant – jako przewodniczący – oraz reprezentanci załogi spośród delegatów załogi i pochodzących z wyboru członków komitetu przedsiębiorstwa. Ich liczba zależy od liczby zatrudnionych pracowników<sup>68</sup>.

Jak widać z powyższego zestawu informacji, pracodawcy mają znaczny zakres obowiązków wobec instytucji reprezentujących pracowników w zakładzie pracy. Zapewnienie ich należytej realizacji choćby w zakresie informacji i konsultacji wymaga dużo czasu i pieniędzy. Jest to poważne obciążenie dla pracodawcy, zwłaszcza w małych i średnich przedsiębiorstwach. Tym zapewne należy tłumaczyć działania i rozwiązania idące w kierunku utworzenia jednolitej reprezentacji załogi w zakładach zatrudniających poniżej 200 pracowników,

a także możliwości przekazania dużej części wymaganych prawem informacji jednorazowo, w raporcie rocznym. Z drugiej strony, obowiązek informowania pracowników i przeprowadzania z nimi konsultacji przed podejmowaniem istotnych dla nich i dla przedsiębiorstwa decyzji umożliwi rozpoczęcie działań zapobiegających na przykład zwolnieniom grupowym z przyczyn ekonomicznych.

Trudno byłoby pracodawcy wypełniać podobne obowiązki wobec każdej zakładowej sekcji związkowej. Z tego względu przydatne jest istnienie w zakładzie pracy reprezentacji wybranej przez załogę. Ale we Francji, niezależnie od społecznego dialogu pracy prowadzonego z pracodawcą przez organy reprezentujące pracowników, każdy pracownik może sam rozmawiać bezpośrednio z pracodawcą lub z jego przedstawicielem. Wynika to z prawa do swobodnego wypowiedzania się pracowników (*le droit d'expression*). Wprowadziła je ustawa nr 82-689 z 4 sierpnia 1982 roku dla sektora prywatnego i ustawa nr 83-675 z 26 lipca 1983 roku dla sektora państwowego<sup>69</sup>. Zasady stosowania tego prawa są przedmiotem obowiązkowych negocjacji prowadzonych co trzy lata lub corocznie<sup>70</sup>.

<sup>1</sup> E. Sobótka Rady Gospodarczo-Społecznej w krajach Unii Europejskiej, jako zinstytucjonalizowana forma dialogu społecznego, PiZS Nr 10-11/1994, s. 1-16.

<sup>2</sup> M. Pliszkiwicz *Systemy wsparcia eksperckiego dla uczestników dialogu społecznego w wybranych krajach Unii Europejskiej. Francja* [w:] *W kierunku dialogu opartego na wiedzy*, (red. A. Zybala), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. A. Bączkowskiego, Warszawa 2009, ss. 96-122.

<sup>3</sup> G. Caire *France* [w:] *Toward Social Dialogue: Tripartite cooperation In national economic and social Policy-making* (A. Trebilcock et al.), International Labour Office Geneva, 1994, s. 165 i nast.

<sup>4</sup> M. Pliszkiwicz (red.) *Negocjacje zbiorowe we Francji*, Wyd. Biblioteka Dialogu Społecznego, Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej, Warszawa 1997 s. 7-8.

<sup>5</sup> J. Frayssinnet, *Le Conseil économiques et social*, La Documentation française, Paris 1996, s. 6 i 7; J. Dermagne, *Qu'est que le Conseil économiques et social*, l'Archipel, Paris 2006, s. 32.

<sup>6</sup> J. Frayssinnet, op.cit., s. 6-9.

- <sup>7</sup> Patrz „Le Conseil Economique et Social”, Paris 1985, s. 2 i nast. oraz „Conseil Economique et Social”, Paris 1996.
- <sup>8</sup> P. Rosanvallon cyt. w artykule P.E. Tixier *Quelle nouvelle donne pour le syndicalisme?* [w:] *La formation syndicale, Education permanente*, nr 154/2003, s. 61 i nast.
- <sup>9</sup> J.D. Reynaud, *L'action collective et la régulation sociale*, Ed. Armand Collin, Paris 1989.
- <sup>10</sup> G. Caire France [w:] *Toward Social Dialogue: Tripartite cooperation in national economic and social Policy-making* (A. Trebilcock i inni), International Labour Office Geneva, 1994, s. 165 i nast.
- <sup>11</sup> A. Supiot, „Parité égalité, majorité dans les relations collectives du travail”, [w:] *Le Droit collectif du Travail; questions fondamentales-évolutions récentes*, Etudes en hommage H. Sinay, N. Aliprantis, F. Kessler (red.), Wyd. Peter Lang, Frankfurt a/Main-Berlin-Bern-New York-Paris-Wien, s. 59–68.
- <sup>12</sup> G. Caire, France [w:] *Towards Social Dialog: tripartite cooperation in national economic and social policy-making*, International Labour Office, 1994, s. 165.
- <sup>13</sup> Rola porozumień zbiorowych przy skracaniu czasu pracy we Francji [w:] *Czwarty przegląd układów zbiorowych pracy Materiały z konferencji NSZZ „Solidarność”, Kraków 23–24.03.2000*, s. 35–43.
- <sup>14</sup> Ustawą z 29.04.1919 r. i 40-godzinny tydzień pracy (ustawą z 21 czerwca 1936 r.) we wszystkich zakładach pracy: przemysłowych, handlowych, rzemieślniczych i spółdzielczych. Zob.: J. Rivero, J. Savatier, *Droit du travail*, PUF, Paris 1991, s. 518.
- <sup>15</sup> J.C. Javillier, *Droit du travail*, op. cit., s. 420.
- <sup>16</sup> F. Favennec-Héry, *Vers autoréglementation du temps de travail dans l'entreprise*, Droit Social, 2005, s. 794.
- <sup>17</sup> Loi Nr 2008-111 z 8.02.2008 pour le pouvoir d'achat, JO 9.02.2008, s. 2451 i nast., nr 2008-789 z 20.08.2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail, JO 21.08.2008.
- <sup>18</sup> F. Favennec-Héry, P.Y. Verkindt, *Droit du travail*, wyd. II, L.G.D.J 2009, s. 633.
- <sup>19</sup> Association de Gestion des Fonds pour l'Insertion Professionnelle des Personnes Handicapées.
- <sup>20</sup> Np. omawiane poniżej instytucje ANPE i UNEDIC zostały połączone; od 16.10.2008 r. powstają nowe instytucje o nazwie „Pôle emploi” (Biegun zatrudnienia), które w pełni działają od końca 2009 roku.
- <sup>21</sup> Na podstawie przepisów Tytułu III, Konstytucji IV Republiki, przyjętej 13 października 1946 r. została utworzona Rada Ekonomiczna. 4 października 1958 r. przyjęta została Konstytucja V Republiki. Na podstawie jej przepisów, zawartych w Tytule X, w art. art. 69, 70 i 71, Radę Gospodarczą zmienił na Radę Ekonomiczną i Społeczną. Zgodnie z ustawą konstytucyjną z 27 lipca 1993 r. zmieniono kolejność tytułów i obecnie art. art. 69, 70 i 71, dotyczące Rady Ekonomicznej i Społecznej znajdują się w Tytule XI.
- <sup>22</sup> Loi constitutionnelle nr 2008-724 z 23.07.2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, JO z 24.07.2008, p. 11890.
- <sup>23</sup> J. Dermagne, *Qu'est que le Conseil économiques et social*, l'Archipel, Paris 2006, s. 28–30.
- <sup>24</sup> Skład Rady Ekonomicznej i Społecznej oraz zasady jej działania są określone w ustawie ustrojowej (Art. 71 konstytucji). W tym zakresie obowiązuje zarządzenie nr 58-1360 z dnia 29 grudnia 1958 r. dotyczące ustawy ustrojowej w sprawie Rady Ekonomicznej i Społecznej (Dziennik Urzędowy z 30 grudnia 1958, z późniejszymi zmianami).
- <sup>25</sup> W dekreście zatwierdzonym przez Radę Państwa ustalany jest podział członków Rady Ekonomicznej i Społecznej, jak również zasady ich powoływania. Dekret nr 84-558 z 4 lipca 1984 (Dziennik Urzędowy z 5 lipca 1984 z późniejszymi zmianami).
- <sup>26</sup> Zgromadzenie na okres 2,5 roku wybiera Biuro, które składa się z przewodniczącego i 18 członków, z których każdy reprezentuje jedną grupę. Sekretarz generalny, mianowany przez rząd, na wniosek Biura, uczestniczy w pracach Biura i pod kierunkiem przewodniczącego organizuje prace Sekcji i kieruje pracownikami Rady.
- <sup>27</sup> Ustawą ATR 92-125 z 6.02.
- <sup>28</sup> Rada Stanu (Conseil d'Etat) jest we Francji najwyższym sądem administracyjnym.
- <sup>29</sup> Przepisy prawne posługują się takim właśnie ogólnym określeniem „minister ds. pracy”, zapewne z uwagi na bardzo częste zmiany nazwy ministerstwa: z Ministerstwa Pracy, Zatrudnienia i Szkolenia Zawodowego na Ministerstwo Pracy, Spraw Socjalnych, Rodziny i Solidarności.
- <sup>30</sup> Na żądanie co najmniej połowy członków właściwej komisji interpretacyjnej, do której uprzednio się zwrócono.
- <sup>31</sup> W trybie przewidzianym w art. L. 141-4 i L. 141-7 kodeksu pracy (stara numeracja).
- <sup>32</sup> Krajowa Komisja Negocjacji Zbiorowych może przekazać część swoich zadań dwóm komisjom utworzonym w jej łonie: układów i porozumień (zadania wymienione w pkt. 1-4 oraz podkomisji płac (zadania wymienione w pkt. 8). W pracach podkomisji płac uczestniczy, w charakterze eksperta, reprezentant interesów rodzinnych.
- <sup>33</sup> Conseil d'orientation des retraites.
- <sup>34</sup> Loi du 21.08.2003 portant réforme des retraites.
- <sup>35</sup> Confédération Générale du Travail.
- <sup>36</sup> Confédération générale du travail – Force Ouvrière.
- <sup>37</sup> Confédération française des travailleurs chrétiens.
- <sup>38</sup> Confédération française démocratique travail.
- <sup>39</sup> Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres.
- <sup>40</sup> Les travail dans le monde. Relations professionnelles, démocratie et cohésion sociale 1997-1998, BIT Genève 1997, s. 252 oraz F.Favennec, P.Y. Verkindt *Droit du travail*, wyd. II, L.G.D.J, Paris 2009, s. 63.
- <sup>41</sup> M. Pliszkiwicz, M. Seweryński „Problemy reprezentatywności w zbiorowych stosunkach pracy”, Państwo i Prawo z. 9/1995, s. 3.
- <sup>42</sup> Conseil national du patronat français.
- <sup>43</sup> Mouvement des entreprises de France.
- <sup>44</sup> Confédération générale des petites et moyennes entreprises.
- <sup>45</sup> Union professionnelles artisanale.
- <sup>46</sup> A. Lyon-Caen, op. cit., s. 101.
- <sup>47</sup> *Quid* 1992, s. 1430.
- <sup>48</sup> Union des industries et métiers de la métallurgie.
- <sup>49</sup> *Quid* 1992, s. 1430.
- <sup>50</sup> *Ibidem*, s. 1431.
- <sup>51</sup> *La négociation collective en 1996*, Tome I, La tendance. Les dossiers, La documentation Française, Paris 1997, s. 19-21.
- <sup>52</sup> A. Lyon-Caen, op. cit., s. 101.
- <sup>53</sup> *Ibidem*, s. 23.
- <sup>54</sup> 31 października 1995 r. zostało zawarte Krajowe porozumienie międzyzawodowe pomiędzy reprezentatywnymi kon-



- federacjami związków zawodowych i reprezentatywnymi organizacjami pracodawców w sprawie polityki dotyczącej zawierania układów i porozumień zbiorowych. Zob.: Accord national interprofessionnel du 31 octobre 1995 relatif à la politique contractuelle, [w] J.C. Javillier, M. Moreau *Droit du travail. Corrigés d'exams*, LGDJ Paris 1996, s. 225–234.
- <sup>55</sup> Jego strony ustaliły, że wejdzie ono w życie dopiero po uchwaleniu właściwej ustawy. Odpowiednie przepisy, zgodne z postanowieniami omawianego porozumienia znalazły się w art. 6 ustawy z 12 listopada 1996 r. dotyczącej informacji i konsultacji pracowników w przedsiębiorstwach i grupach przedsiębiorstw o zasięgu europejskim, jak również rozwoju negocjacji zbiorowych. Zob.: Ustawa nr 96–985 z 12 listopada 1996.
- <sup>56</sup> J.C. Javillier „Syndicats et représentations élues dans l'entreprise”, *Droit Social* nr 1/1984, s. 31–40.
- <sup>57</sup> Reprezentacja związków zawodowych w zakładach działa na gruncie prawa związkowego, które istnieje od czasu wejścia w życie ustawy z 27 grudnia 1968 r. Umożliwia ono utworzenia w przedsiębiorstwie sekcji związkowej, wyznaczenie delegata związkowego i desygnowania reprezentanta związku zawodowego do komitetu przedsiębiorstwa.
- <sup>58</sup> Nie jest wymagana szczególna forma, ani ogłoszenie decyzji o powołaniu sekcji związkowej. Wystarczy, że pracodawca zostanie o tym poinformowany, najlepiej listem poleconym albo listem wręczonym osobiście za pokwitowaniem. Sekcja nie posiada osobowości prawnej.
- <sup>59</sup> Do 1982 r. mogła ona powstać tylko w zakładach zatrudniających ponad 50 pracowników. Obecnie, teoretycznie, w zakładzie pracy zatrudniającym np. 8 pracowników, 2 z nich, członków reprezentatywnej na szczeblu krajowym konfederacji związkowej CGT-FO, może utworzyć sekcję związkową. Zob.: J.E. Ray *Droit du travail. Droit vivant*, Edition Liasons, Paris 1993, s. 253.
- <sup>60</sup> Do 1968 r. negocjacje w przedsiębiorstwach odbywały się w razie zaistnienia konfliktu. Dopiero prawo do wyznaczenia delegata związkowego w zakładach z co najmniej 50-osobową załogą stworzyło możliwość podejmowania negocjacji nie tylko w razie konfliktu. Prawdziwy rozwój negocjacji zakładowych nastąpił jednak dopiero po przyjęciu ustawy z 13 listopada 1982 r., która wprowadziła obowiązek corocznego negocjowania określonych problemów.
- <sup>61</sup> *Ibidem*, s. 368–373 oraz *Negocjacje zbiorowe we Francji*, op. cit., s. 37.
- <sup>62</sup> Delegatom załogi przysługują dodatkowe uprawnienia w przedsiębiorstwach, w których nie ma komitetu przedsiębiorstwa (CE) ani komitetu higieny, bezpieczeństwa i warunków pracy (CHSCT). Obejmują oni zadania należące do CE i CHSCT.
- <sup>63</sup> Została ona utworzona w wyniku tzw. porozumienia z Matignon na podstawie przepisów ustawy z 24 czerwca 1936 r. o układach zbiorowych pracy. Zob.: J. Rivero, J. Savatier, *Droit du travail*, PUF Paris 1991, s. 191 i nast.
- <sup>64</sup> G. Aubin, J. Bouveresse *Introduction historique au droit du travail*, PUF Paris 1995, s. 283.
- <sup>65</sup> Liczba delegatów przypada na określoną liczbę pracowników w następujących proporcjach:  
od 11 do 25 pracowników – 1 delegat i 1 zastępca; od 26 do 74 pracowników – 2 delegatów i 2 zastępców; od 75 do 99 pracowników – 3 delegatów i 3 zastępców; od 100 do 124 pracowników – 4 delegatów i 4 zastępców; od 125 do 174 pracowników – 5 delegatów i 5 zastępców; od 175 do 249 pracowników – 6 delegatów i 6 zastępców; od 250 do 499 pracowników – 7 delegatów i 7 zastępców; od 500 do 749 pracowników – 8 delegatów i 8 zastępców; od 750 do 999 pracowników – 9 delegatów i 9 zastępców.
- <sup>66</sup> *Les institutions représentatives du personnel*, La documentation française, Paris 1994, s. 57.
- <sup>67</sup> Wyjątkiem są podlegające prawu publicznemu instytucje administracji państwowej.
- <sup>68</sup> Liczba reprezentantów załogi zależy od liczby zatrudnionych w danym zakładzie i wynosi od 3 członków i 3 zastępców w zakładach zatrudniających od 50 do 74 pracowników do aż 15 członków i 15 zastępców w zakładach zatrudniających powyżej 10000 pracowników. Postanowienia układów lub porozumień zbiorowych mogą zwiększyć liczbę członków.
- <sup>69</sup> Przedstawiciel związku zawodowego reprezentuje swój związek w komitecie przedsiębiorstwa i z tego tytułu jest osobą, która otrzymuje wszelkie informacje przekazywane temu komitetowi. Uczestniczy on w pracach komitetu przedsiębiorstwa z głosem doradczym.
- <sup>70</sup> Zastępcy członków CE uczestniczą w jego pracach bez prawa udziału w głosowaniach. Sekretarz komitetu przedsiębiorstwa jest wybierany większością głosów spośród wybranych członków (przewodniczący uczestniczy w głosowaniu). W tym samym trybie wybierany jest skarbnik, z tym że może nim zostać także zastępca członka.
- <sup>71</sup> Pracodawca w przedsiębiorstwach zatrudniających poniżej 300 osób może przedstawić komitetowi coroczny raport zwłaszcza w zakresie sytuacji przedsiębiorstwa, wynagrodzenia, zatrudnienia, kwalifikacji i zarządzania załogą, a także porównania sytuacji kobiet i mężczyzn w przedsiębiorstwie.
- <sup>72</sup> Liczba delegatów jest ustalana w sposób następujący: od 50 do 74 pracowników – 3 delegatów i 3 zastępców; od 75 do 99 pracowników – 4 delegatów i 4 zastępców; od 100 do 124 pracowników – 5 delegatów i 5 zastępców; od 125 do 149 pracowników – 6 delegatów i 6 zastępców; od 150 do 174 pracowników – 7 delegatów i 7 zastępców; od 175 do 199 pracowników – 8 delegatów i 8 zastępców.
- <sup>73</sup> Liczbę reprezentantów ustala się następująco: od 50 do 199 pracowników (3 reprezentantów, w tym jeden należący do personelu technicznego lub do kadry kierowniczej); od 200 do 499 pracowników (4 reprezentantów, w tym jeden należący do personelu technicznego lub do kadry kierowniczej); od 500 do 1499 pracowników (6 reprezentantów, w tym dwóch należących do personelu technicznego lub do kadry kierowniczej); ponad 1500 (9 reprezentantów, w tym trzech należących do personelu technicznego lub do kadry kierowniczej). Liczba reprezentantów załogi w CHSCT może być zwiększona na podstawie porozumienia zawartego z pracodawcą.
- <sup>74</sup> J.C. Javillier *Droit du travail*, LGDJ Paris 1996, s. 505 i nast.
- <sup>75</sup> Patrz wyżej.

Wiele wskazuje na to, że istnieje związek między kulturą ekonomiczną rozpowszechnioną w danym społeczeństwie a wynikami gospodarczymi i sukcesami.

Jaka jest natura tych relacji?

– zastanawiają się MIROSLAWA MARODY I JACEK KOCHANOWICZ<sup>1</sup>

## Instytucje mają znaczenie

**W ciągu ostatnich dwudziestu lat Polska, podobnie jak inne kraje postkomunistyczne, przeżyła prawdziwą „instytucjonalną rewolucję”. Pierwszym jej etapem była zapoczątkowana w 1990 roku transformacja ustrojowa, a drugim – proces akcesji do Unii Europejskiej, w toku którego Polska dostosowywała się do prawa europejskiego.**

W wyniku tej rewolucji powstały nowe instytucje: podstawy porządku demokratycznego i wolnego rynku. Polska rewolucja instytucjonalna miała charakter imitacyjny. Imitacja nie jest jednak niczym złym. Przeciwnie, jak to zauważył politolog Michael Mandelbaum, to właśnie imitacja stanowi w warunkach konkurencji najlepszą receptę na przetrwanie, także dla całych społeczeństw<sup>2</sup>. Zarazem nie należy zapominać o ostrzeżeniu niemieckiego socjologa Clausa Offe, że instytucje „kopiowane” i przeniesione mogą zrodzić wyniki nieoczekiwane, nierzadko sprzeczne z oczekiwaniami<sup>3</sup>. Brak im bowiem oparcia w tego rodzaju infrastrukturze moralnej i kulturowej, z jakiego korzysta instytucja „oryginalna”. Aby dobrze działać, instytucje potrzebują „lokalnych znaczeń”, odwołujących się do doświadczeń tego społeczeństwa, w którym usiłuje się je zaszczyścić. Podobną opinię wyraża jeden z raportów

Banku Światowego<sup>4</sup>. Jego autorzy ostrzegają, że „jeden rozmiar nie pasuje dla wszystkich” (*one size does not fit all*). Nie ma instytucji „uniwersalnych”, które mogłyby skutecznie działać w każdym społeczeństwie. Podkreślają znaczenie lokalnej historii i „uzupełniania tego, co już istnieje” w procesie tworzenia efektywnych instytucji rynkowych.

Wielu autorów zastanawia się, czy w Polsce nie mamy właśnie do czynienia z pewnego rodzaju niedopasowaniem czy wręcz zdezerowaniem instytucji wprowadzonych w toku transformacji ustrojowej i formalnego dostosowywania się do Unii Europejskiej, „lokalnymi znaczeniami”, zachowaniami, nawykami, utrwalonymi w długim procesie historycznym. Sporo bowiem wskazuje na to, że nie zanikły istotne różnice pomiędzy kulturami ekonomicznymi społeczeństw zachodnioeuropejskich a kulturą ekonomiczną społeczeństwa polskiego. Akumulacja doświadczeń rynkowych ma charakter powolny i stopniowy. Nowe formalne instytucje dalekie są od wypełnienia odpowiednimi wartościami i sposobami postępowania, nie działają zatem tak jak ich odpowiedniki w krajach rozwiniętych. Co więcej, te nowo wprowadzane instytucje podlegają presji dawnych, często przedkapitalistycznych nawyków. Skala tego problemu nie jest dobrze rozpoznana, można jednak spokojnie zaryzykować twierdzenie, że choć polski system instytucjonalny ma podstawowe cechy demokracji i rynku, to ma też takie własności, które pochodzą z uprzednio wytwo-

rzonej przedkapitalistycznej kultury ekonomicznej naszego społeczeństwa.

**Instytucje i kultura.** Znaczenie obu tych pojęć różnie bywa rozumiane. W tym miejscu przez „kulturę” rozumiemy przede wszystkim rozpowszechnione w danym społeczeństwie systemy wartości, schematy poznawcze i wzorce postępowania. Są one wytworem historii, a przekazywane są w procesie socjalizacji, w efekcie czego kultura niejako tkwi w jednostkach i określa ich zachowanie. Te składniki kultury mają w znacznej mierze nieuświadomiany, bezrefleksyjny charakter. Po drugie składnikiem kultury są też idee, a więc wyartykułowane w postaci słów i innych znaków przeświadczenia dotyczące natury świata. Przez instytucje, za Douglasem Northem, rozumiemy obowiązujące w danej społeczności „reguły gry” albo inaczej zestawy bodźców, które organizują ludzkie zachowania. „We wszystkich społeczeństwach, od tych najbardziej prymitywnych aż po najbardziej rozwinięte, ludzie narzucają sobie pewne ograniczenia, które nadają strukturę związkom występującym w interakcjach”<sup>25</sup>. Pojęcia kultury i instytucji mają więc w znacznej mierze, ale nie w pełni, podobny zakres. Pierwsze jest szersze i bardziej aniżeli drugie nacisk kładzie na to, co wytworzone jest spontanicznie w długotrwałym procesie zmian i co głęboko tkwi w mentalności ludzi. Podstawową funkcją instytucji jest określanie, co wolno, a czego nie, co jest nagradzane, a co karane. „Kary” i „nagrody” mogą mieć charakter formalny lub zwyczajowy.

**Instytucje formalne i nieformalne.** Te pierwsze tworzone są na ogół odgórnie, w wyniku decyzji władzy politycznej lub innych organizacji – społecznych, obywatelskich, biznesu etc. Natomiast instytucje nieformalne powstają w procesie oddolnych relacji między ludźmi w sposób niejako naturalny. W tym właśnie miejscu pojęcia kultury i instytucji nakładają się na siebie, bez wątplenia bowiem instytucje nieformalne są częścią kultury.

Intencją instytucji formalnych jest kształtowanie ludzkich zachowań w skali ogólnospołecznej, a narzędziami są przepisy prawa, instrukcje, regulaminy, procedury itd. Różnią się między sobą stopniem szczegółowości – od bardzo ogólnych i szerokich, takich jak konstytucje i ustawy, do tak szczegółowych jak na przykład zasady transakcji bankowych. Bardzo często są one formalizacją nieformalnych dotąd wzorców zachowania wykształconych w toku codziennych działań. Mogą jednak również wyrastać z dążenia do nadania wartościom i normom kultury jasno wyartykułowanego kształtu lub struktury. W obu przypadkach instytucje formalne zakotwiczone są w codziennym zachowaniu i w wartościach akceptowanych przez niektóre przynajmniej liczące się grupy społeczne, dzięki czemu przepisy w nich zawarte znajdują wsparcie wśród ich członków.

Instytucje nieformalne określają wzorce codziennych, rutynowych sposobów postępowania w podobnych sytuacjach. Wzorce owe często pozostają nieuświadomione i niewyartykułowane. Ludzie stosują się do nich w sposób bezrefleksyjny, niemal automatyczny. Traktują dane zachowanie jako oczywiste lub „naturalne”. W tym właśnie sensie instytucje nieformalne należą do kultury. Na ogół bowiem ludzie dalecy są od pełnego uświadomienia sobie wyznawanych systemów wartości, schematów poznawczych, którymi się posługują przy interpretacji zdarzeń, i procesów, które obserwują lub których są uczestnikami, czy wzorców zachowań, którymi się kierują. Ich reakcje na rozmaite bodźce mają charakter w znacznej mierze bezrefleksyjny, traktowane są jako naturalne i oczywiste. Są, jak to pięknie sformułował amerykański socjolog Robert Bellach, „nawykami serca”<sup>26</sup>.

Żadne społeczeństwo – zarówno tradycyjne, jak i nowoczesne – nie może funkcjonować bez instytucji nieformalnych. W społeczeństwach przedsiębiorczych trudno wyodrębnić instytucje formalne i nieformalne, owo rozróżnienie nabiera znaczenia wraz z pojawieniem się władzy i prawa pisanego. Nie sposób bez instytucji formalnych wyobrazić sobie społeczeń-

stwa nowoczesnego, opartego na współistnieniu rozwiniętych rynków i biurokracji narodowych, międzynarodowych i ponadnarodowych. Aby jednak takie nowoczesne społeczeństwo mogło w miarę sprawnie funkcjonować, konieczna jest swego rodzaju „kompatybilność” regulacji formalnych i nieformalnych reguł, zgodnie z którymi postępują ludzie.

### **Pokomunistyczne budowanie instytucji.**

Reformatorzy w krajach postkomunistycznych tworzyli nowe instytucje, ich celem bowiem było wypracowanie radykalnej zmiany systemu. Pragnęli również radykalnej zmiany zastanych instytucji nieformalnych. Liczyli, że wraz z wprowadzaniem nowych instytucji formalnych dostosują się one do wzorów wytworzonych w innych kulturach. Nowe instytucje wprowadzali niejako „od góry”, z tego też względu były one z początku pustymi strukturami, które stopniowo miały być wypełnione przez odpowiednie zachowania i wartości wnoszone przez jednostki.

Zakładali milcząco, że w niedługim czasie ludzie dostosują swe zachowania do nowej struktury bodźców, z początku w świadomy sposób analizując nowe przepisy, następnie zaś nabierając nawyków rutynowego zachowania dostosowanego do nowego projektu instytucjonalnego. Innymi słowy zakładano, że wcześniej czy później, dzięki procesom społecznego uczenia się i adaptacji, wytworzone zostaną – w ślad za instytucjami formalnymi – instytucje nieformalne.

Doświadczenia historyczne dostarczają nam licznych przykładów zarówno udanych, jak i nieudanych reform instytucjonalnych. Powiodły się demokratyczne reformy w powojennych Niemczech i Japonii. W postkolonialnej Afryce próby wprowadzania demokracji wedle zachodnich wzorców poniosły druzgocącą klęskę. W gronie krajów postkomunistycznych doświadczenia zmian instytucjonalnych różnią się bardzo, zarówno w odniesieniu do polityki, jak i gospodarki.

Polskę zaliczano zazwyczaj – zwłaszcza gdy mowa o zagranicznych obserwatorach toczących się u nas procesów – do krajów, które cał-

kiem nieźle poradziły sobie w sferze gospodarki, nieco zaś gorzej w sferze polityki<sup>7</sup>. Natomiast polscy analitycy oceniali nasze reformy mniej pozytywnie, w odniesieniu do obu obszarów. Jeden z głównych zarzutów dobrze oddaje pojęcie „przedwczesnej konsolidacji”<sup>8</sup>. Sugeruje ono istnienie zasadniczej rozbieżności pomiędzy projektami patronującymi procesom reform instytucjonalnych a osiągniętymi rezultatami. Tym niemniej, nawet w tym przypadku, reformy rynkowe postrzegano zazwyczaj jako o wiele bardziej udane niż reformy związane z budowaniem demokratycznego systemu politycznego. Gospodarka odnotowywała bowiem relatywnie wysokie tempo wzrostu i zaliczana była do najszybciej rozwijających się w Europie. Na początku nowego milenium przyszło spowolnienie, a jego źródeł dopatrywano się przede wszystkim w procesie stopniowego pogarszania się środowiska instytucjonalnego w Polsce: zahamowaniu reform gospodarczych, narastającym upolitycznieniu gospodarki, coraz bardziej dysfunkcyjnym charakterze przepisów prawnych i sposobów, w jakie je stosowano, zapaści systemu sądowego, niskim rozwoju norm regulujących relacje gospodarcze<sup>9</sup>. I choć od momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej wskaźniki rozwoju gospodarczego znów zaczęły rosnąć, to proces „psucia” instytucjonalnego zapleczka nie został bynajmniej zastopowany<sup>10</sup>.

### **Konfrontacja instytucji/norm i postawy.**

Trzeba zatem ocenić, jak wypada konfrontacja modelu odgórnych reform instytucjonalnych podjętych w Polsce z codziennymi działaniami gospodarczymi społeczeństwa. Stawia to pytanie o to, czy nasze działania podlegały dostosowaniu do nowego środowiska instytucjonalnego opartego na zachodnich wzorach. Wydaje się, że model naszych codziennych działań doprowadził do wyłonienia się zasad gry ekonomicznej zmodyfikowanej w porównaniu z zachodnim wzorcem. Ten polski wariant ogranicza potencjalnie osiągalny wzrost gospodarczy i nie sprzyja konkurencyjności. Generuje bowiem dodatkowe koszty wchodzenia na rynek oraz koszty transakcyjne wy-

tworzone w toku negocjowania i realizacji kontraktów. Przed tym właśnie ostrzegał Claus Offe, gdy na początku transformacji pisał, że „instytucje uzależnione są od znaczenia, jakie przypisują im związane z nimi podmioty. Nie wystarczy, by było wiadomo, że istnieją. Muszą jeszcze mieć sens z punktu widzenia zainteresowanych, a nawet nakładać na nich pewne obowiązki”<sup>11</sup>. Zwracał również uwagę, że „elementy infrastruktury kulturowej, na jakich muszą opierać się instytucje, nie tylko wymagają dłuższego czasu do konsolidacji (...), ale i podobnie długiego czasu, by zostać wyeliminowane”<sup>12</sup>.

Pojęcie infrastruktury kulturowej podpowiada, że analizując „rewolucję instytucjonalną”, powinniśmy skupiać uwagę nie tylko na formalnych regułach i strukturach zarządzania, ale także na nieformalnych normach i sieciach powiązań oraz na wzajemnych zależnościach między nimi. To zaś stawia przed nami pytanie o relacje między kulturą a gospodarczymi osiągnięciami.

**Po co badać kulturę ekonomiczną?** Pojęcie „kultury ekonomicznej” zdefiniować niełatwo, ale nawet pobieżnie patrząc, widzimy, że istnieją różnice między sposobami, w jakie prowadzi się interesy w różnych krajach świata, zależnie od lokalnych zwyczajów, tradycji, religii etc.

Przyjmujemy tu, że owo pojęcie dotyczy systemów wartości, schematów poznawczych i wzorów zachowań w tej mierze, w jakiej odnoszą się one do działań w sferze „gospodarki”. „Wartości” wpływają na nasze oceny, co jest dobre albo złe, pożądane albo niepożądane, możliwe lub niemożliwe do zaakceptowania, piękne albo odrażające. Schematy poznawcze obejmują kategorie, za pomocą których interpretujemy rzeczywistość (zwłaszcza rzeczywistość ekonomiczną) oraz wiążące je relacje przyczynowe. Wzory zachowań to zinternalizowane normy i nawyki naszego postępowania. Kultura ekonomiczna obejmuje sposób funkcjonowania, po pierwsze, instytucji gospodarczych *sensu stricto*, przede wszystkim firm oraz sieci wymiany, a po drugie, in-

stytucji, dla których działalność ekonomiczna stanowi ważną część ogółu podejmowanych działań (na przykład gospodarstwa domowe, organizacje rządowe bądź pozarządowe).

**Niebezpieczne związki?** Podstawowym pytaniem jest, czy istnieje jakiś związek pomiędzy kulturą ekonomiczną przyjętą w danym społeczeństwie a wynikami gospodarczymi tego społeczeństwa. I jeśli tak, to jaka jest jego natura?

W ramach ekonomii neoklasycznej (w tzw. głównym nurcie nauk ekonomicznych) nie pozostawia się wiele miejsca na kulturowe tłumaczenie efektywności systemów gospodarczych. Przyjmuje się bowiem aksjomat racjonalnej jednostki dążącej do maksymalizacji korzyści, *homo oeconomicus*. Systemy ekonomiczne różnią się historycznie ukształtowanymi wzorami instytucjonalnymi, lecz w każdym z nich jednostki zachowują się w podobny, racjonalny sposób. Niektóre systemy są mniej wydajne gospodarczo niż inne, ponieważ instytucjonalne „reguły gry” motywują ludzi do działania w sposób, który choć jest dla nich zyskowy, nie jest korzystny dla społeczeństwa jako całości (prywatna stopa zwrotu nie jest równa społecznej stopie zwrotu).

Nurt ten mocno podkreśla znaczenie praw własności dla efektywności gospodarczej. Im ścisłej są one określone, tym większe szanse na uzyskanie przez ich dysponentów korzyści, tym bardziej zatem skłania ich to do starannego postępowania. Paradygmat ten ma zarówno wyjaśniać przeszłe osiągnięcia gospodarcze (systemy, w których prawa własnościowe nie były jasno określone, były niewydajne), jak i dostarczać jednoznacznych wskazówek dla reform, które należałoby wprowadzić, aby uczynić dane społeczeństwo bardziej wydajnym gospodarczo. W konsekwencji teoria praw własności leży u podstaw tezy, że prywatyzacja jest jednym z najważniejszych elementów transformacji. Kultura w ramach tego paradygmatu nie odgrywa większej roli, ponieważ aktorzy społeczni są racjonalni i zawsze dostosują się do danej struktury bodźców.

## Jak naukowcy badają odmienności kultur ekonomicznych

Badacze podejmują próby zdiagnozowania odmienności kultur ekonomicznych, np. „Wschodu” i „Zachodu”. Robią to co najmniej na dwa sposoby. Po pierwsze, definiują kulturę i tworzą „katalog” wszystkich tych wartości, schematów poznawczych i wzorów zachowań, jakie wydają się istotne dla aktywności ekonomicznej z określonej kultury. Jest tu jednak ryzyko, że taki „katalog” musiałby być niezwykle długi. Jednocześnie wiele jego pól byłoby – w przypadku części krajów – „pustych”.

Jest jednak jeszcze druga droga, która wydaje się bardziej użyteczna. Otóż w tym podejściu badacze wyróżniają kilka „centralnych punktów” analizy i wokół nich charakteryzują czynniki wpływające na ewolucję kultur ekonomicznych, czynniki wpływające na akumulację nowych doświadczeń, które mogą prowadzić do zmiany itp.

Wyróżnimy dwie grupy takich punktów, wokół których przeprowadzona może być analiza:

1. Pierwsza grupa związana jest z pojęciem rządzenia (*governance*), który rozumiemy za R. Jessopem jako „refleksyjną samoorganizację niezależnych aktorów, uwikłanych w skomplikowane związki wzajemnej współzależności”<sup>1</sup>. Badacze analizują tu postawy wobec państwa, jakość administracji, umiejętności łączenia zasobów prywatnych z publicznymi. Diagnozują zagadnienia typu: samodzielność versus solidarność, cnoty obywatelskie, sposoby radzenia sobie z różnorodnością etniczną i genderową, czy relacje pomiędzy polityką i biznesem etc.

2. Druga grupa czynników związana jest z pojęciem *przedsiębiorczości*. Badane są tu takie szczegółowe kwestie, jak zdolność w danym społeczeństwie do podejmowania ryzyka, do mobilności, potencjał kreatywności, zdolność konkurowania, zawiązywanie organizacji biznesowych, nowe elity biznesu, postawy wobec pieniędzy i bogactwa, działalność społeczna itd.

Najpierw skupimy się na pierwszej grupie owych „punktów centralnych”, czyli na pojęciu rządzenia. W tym zakresie badacze analizują kulturę ekonomiczną społeczeństwa w czterech poniższych wymiarach:

**1. Diagnozują dominujący typ więzi społecznych.** Są one ważne dla kultury ekonomicznej, ponieważ decydują one – według klasyków socjologii – o formie wspólnoty. Mają także istotny wpływ na proces formowania tożsamości, który z kolei zwrótnie oddziałuje na takie ważne czynniki kształtujące rządzenie, jak na przykład: poziom zaufania, definicje *Innego*, rozwój umiejętności społecznych i samoorganizowania się etc. Jest to szczególnie istotne w przypadku społeczeństw, które znajdują się poza głównym nurtem zachodniego rozwoju cywilizacyjnego – mamy w nich bowiem do czynienia

raczej ze swoistą mieszkanką form wspólnotowych, odpowiadających różnym typom idealnym, aniżeli z mniej lub bardziej „czystą” egzemplifikacją jednego z nich<sup>2</sup>.

**2. Badają postawy wobec instytucji formalnych.** Naukowcy analizują tu takie kwestie, jak postrzeganie instytucji formalnych, czy są postrzegane jako część świata „zewnątrznego” czy „wewnętrznego”, jako coś „odgórnego” czy „oddolnie” tworzonego). Rozważają to, czy są postrzegane jako służące obywatelom, czy też raczej jako kontrolujące ich, jako element sektora usług czy też jako część systemu władzy? Jak ludzie rozumieją takie podstawowe, „abstrakcyjne” instytucje oraz systemy, jak demokracja, rynek czy rządy prawa?

**3. Analizują kryteria „społecznych wypłat”.** Sfera ta dotyczy rozległego problemu relacji między mechanizmami rynkowymi a problemem sprawiedliwości społecznej czy podziału owoców działań ekonomicznych. Stawiane tu zagadnienia dotyczą tego, czy zwyczajowe rozumienie sprawiedliwości społecznej budowane jest wokół zasady równości (*equality*), czy też wokół zasady słuszności (*equity*), czy ta ostatnia definiowana jest raczej w terminach merytokratycznych, czy też przez pewne „moralne” lub „naturalne” prawa (na przykład przez zasadę starszeństwa, „naturalne” potrzeby, wielkość rodziny, płeć etc.), czy niektórym „mniejszościom”<sup>3</sup> należą się jakieś specjalne prawa, czy też powinny stosować się do reguł ustanowionych przez większość?

**4. Biorą pod uwagę dominujący typ ukierunkowania interakcji.** Badacze analizują w tym obszarze zagadnienia podziału społeczeństw na te bardziej indywidualistyczne (na przykład anglosaskie) i bardziej kolektywistyczne (najczęściej południowo-wschodnia Azja). Na ogół podział ten sprowadza się do pokazywania, że w społeczeństwach indywidualistycznych jednostki biorą pod uwagę głównie swe własne preferencje i obarczone są odpowiedzialnością za swoje działania, podczas gdy w kolektywistycznych kierują się głównie preferencjami innych członków społeczeństwa (albo jakiejś jego części), jednocześnie jednak więcej oczekując od tego społeczeństwa w zamian, zwłaszcza w terminach ochrony społecznej.

<sup>1</sup> R. Jessop, *Governance and Metagovernance: on Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony*, 2000, <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/rjessop.html>.

<sup>2</sup> M. Ziółkowski, *Przemiany interesów i wartości społeczeństwa polskiego*. Poznań, Wydawnictwo Fundacji Humaniora 2000.

<sup>3</sup> Używamy tego terminu w cudzysłowie, gdyż w niektórych sytuacjach – tak jak w przypadku kobiet – mniejszość definiuje się nie w kategoriach liczebności, ale statusu społecznego czy kulturowego.

## Akumulacja przedsiębiorczości

Naukowcy badają także drugą grupę „centralnych punktów” w kulturach ekonomicznych, które podejmowane są wokół pojęcia *przedsiębiorczości*. Pojęcie to rozumiemy tu zgodnie z klasyczną definicją Josepha Schumpetera<sup>1</sup>. Według niego przedsiębiorca jest głównym motorem rozwoju ekonomicznego, a jego główną funkcją jest innowacja, czyli „wprowadzanie nowych kombinacji”<sup>2</sup>. Dla Schumpetera przedsiębiorca był przede wszystkim źródłem zmiany społecznej, a nie tylko „maszynką do robienia pieniędzy”. Jest to, według niego, osoba obdarzona szczególnymi psychologicznymi uzdolnieniami, pozwalającymi jej przełamywać rutynowe wzorce działania, za którymi podąża większość społeczeństwa.

Badacze diagnozują kultury ekonomiczne społeczeństw poprzez opis odmienności ich kultur przedsiębiorczości. Analizują cztery wymiary przedsiębiorczości:

1. **Logika (natura) przedsiębiorczości.** Szukają tu odpowiedzi na pytania o wzory konkurencyjności i podejmowania ryzyka, obecność samowykorzystywania oraz/lub eksploataowania pracowników, umiejętność organizowania pracy w postaci zadań (a nie obowiązków) oraz delegowanie/branie odpowiedzialności, postawy wobec prawa, nielegalne praktyki i czynniki sprzyjające lub przeszkadzające wyłanianiu się etyki biznesu, główne przeszkody dla rozwoju przedsiębiorczości innowacyjnej oraz sprzyjające okoliczności dla rozwoju przedsiębiorczości „pasożytniczej”, wreszcie o zdolności tworzenia instytucji formalnych, a także zmienianie ich odpowiednio do rozwoju sytuacji.

2. **Orientacja czasowa.** W tym wymiarze badacze analizują – jako kluczowe – zagadnienie poziomu ukierunkowania w danej kulturze na przyszłość. Taka orientacja zawsze była i nadal jest jedną z najważniejszych właściwości kapitalizmu, zarówno w jego klasycznej, jak i współczesnej wersji. Związana była z przejściem od cyklicznej wizji czasu, charakterystycznej dla społeczeństw tradycyjnych, do jego linearnej koncepcji, z wyraźnym podziałem na przeszłość, teraźniejszość i przyszłość, typowej dla społeczeństw nowoczesnych. Badacze zwracają uwagę na ogólną perspektywę czasową kultury ekonomicznej (przeszłość, teraźniejszość oraz przyszłość jako ogólne ramy działania), na

kwestię orientacji na odroczoną bądź natychmiastową gratyfikację, horyzont czasowy myślenia, zarządzanie czasem (umiejętność planowania zajęć, aktywizacja typu „hurra” lub przez bliskość deadline), dyscyplina czasowa, sposoby w jaki przedsiębiorcy podejmują decyzje, racjonalność tego procesu, planowanie, przeprowadzana kalkulacja, obejmująca zarówno obecną sytuację, jak i przyszły jej rozwój). etc.

3. **Postawy wobec pieniądza.** Kluczowym zagadnieniem jest tu nakierowanie na natychmiastową bądź odroczoną gratyfikację (wybór między strategią życiową polegającą na odkładaniu kapitału bądź na konsumowaniu). We wcześniejszych etapach rozwoju kapitalizmu miało to fundamentalne znaczenie, kiedy akumulacja kapitału stanowiła najbardziej żywotny problem dla wyłaniającej się „klasy” przedsiębiorców. Badacze analizują, czy ludzie nastawieni są na dzielenie się biedą, czy też raczej na inwestycje w pomnażanie kapitału (ekonomicznego, kulturowego, społecznego), jakie są sposoby wydawania pieniędzy (zaplanowane czy spontaniczne), do jakiego stopnia utrwalony jest nawyk oszczędzania itd.

4. **Postawy wobec bogactwa.** Ten wymiar analizy dotyczy głównie tego, jak postrzegane są czynniki, które przyczyniają się do ekonomicznej pomyślności jednostki – czy bogactwo uważane jest za wynik indywidualnych umiejętności, uczciwości, inteligencji lub szczęścia, czy też jest to wynik niezасłużonej nagrody za naganne zachowania? Jaki stosunek do manifestacji bogactwa mają ludzie niezamożni – czy jest to „moralne oburzenie” i resentyment, czy też raczej szacunek i przejmowanie niektórych wzorców zachowań? Czy bogaci postrzegani są jako zobowiązani do czegoś względem innych, czy też nie – innymi słowy czy istnieje w społeczeństwie norma „prywatnego bogactwa i publicznej odpowiedzialności”?

<sup>1</sup> A. Schumpeter, *Teoria rozwoju gospodarczego*, Warszawa: PWN 1960 [1911].

<sup>2</sup> Schumpeter rozróżnia pięć rodzajów innowacji: wprowadzenie nowego towaru (albo poprawienie jakości towaru już istniejącego), wprowadzenie nowej metody produkcji, otwarcie nowego rynku, zdobycie nowego źródła surowców albo półfabrykatów, stworzenie nowego typu organizacji przemysłowej.

Ten prosty schemat rozumowania nie budził do niedawna większych zastrzeżeń. Oczywiście, byli autorzy zajmujący się relacjami między kulturą a zachowaniami gospodarczymi. Wymienić tu można Maxa Webera i Wenera Sombarta<sup>13</sup>. Wyjaśniali rozwój kapitalizmu – w epoce wyłaniania się społeczeństwa nowoczesnego – wskazując na znaczenie pewnych wartości, ogólnie określanych przez nich mianem „ducha kapitalizmu”. Żaden z nich jednak nie zajmował się analizą efektywności kapitalizmu i w tym sensie nie wkraczali na teren zarezerwowany dla ekonomii. Inaczej mówiąc, nawet oni trzymali się reguły tego, co zyskało później miano „paktu Parsonsa”, a co określić można skrótowo przez powiedzenie, że ekonomiści badają wartość, socjologowie zaś wartości.

Stopniowo jednak przekonanie, że „kultura ma znaczenie”, zaczęło zdobywać zwolenników zarówno wśród ekonomistów, jak i socjologów. I tak, Edward Banfield wskazał na zjawiska, które hamują proces budowy wydajnej działalności gospodarczej. Analizując włoskie Południe, odkrył „amoralny familiaryzm” – nastawienie na maksymalizowanie korzyści własnej rodziny kosztem wszystkich innych, sposób zachowania skutecznie wykluczający zaufanie społeczne, a wraz z nim blokujący powstawanie szerszych form współpracy<sup>14</sup>.

Albert Hirschman, zastanawiając się nad korzeniami kapitalizmu, wskazywał na rolę ideologii *doux commerce*, słodkiego handlu. Jej twórcy, przede wszystkim Monteskiusz, mieli nadzieję, że korzyści z handlu pozwolą okiełznać prowadzące do wojen „namiętności” władców. Celem tej ideologii było zapobieżenie wojnom, ale w niezamierzony sposób przyczyniła się ona do rozwoju kapitalizmu. Francis Fukuyama i Robert Putnam dowodzili, że typ historycznie ukształtowanych sieci społecznych wpływa na poziom kapitału społecznego, istotnego z punktu widzenia kooperacji gospodarczej na szerszą skalę<sup>15</sup>. David Stark proponował rozwijanie „socjologii wartości jako nowego przedmiotu socjologii ekonomicznej, która zajmowałaby się podstawowymi problemami war-

tości, przyjmując, że wszystkie gospodarki mają komponent moralny”<sup>16</sup>.

Wagę czynników kulturowych widać szczególnie w badaniach poświęconych imigrantom. Powstało bardzo wiele studiów pokazujących, że mniejszości etniczne i kulturowe są często bardziej efektywne gospodarczo niż społeczeństwa je goszczące<sup>17</sup>. Niebagatelna rola kultury podkreślana jest także, od innej strony, w badaniach z zakresu zarządzania<sup>18</sup>. Pokazują one, że firmy w różnych krajach różnią się obyczajami i nawykami swego funkcjonowania, międzynarodowe zaś korporacje, prowadzące działalność w innych krajach, muszą dostosowywać się do lokalnych warunków, różniących się od siebie ze względu na oczekiwania konsumentów, nawyki prawne czy dyscyplinę pracy.

**Przeciw kulturze.** Padają argumenty przeciwko przypisywaniu kulturze zbyt dużego znaczenia. Mają one na ogół charakter metodologiczny. Wskazuje się, że niezwykle trudno jest operacjonalizować „zmienną kulturową” jako niezależną od innych zmiennych, a jeszcze trudniej ją mierzyć. Dlatego właśnie wyjaśnienia kulturowe często miewają charakter rezydualny: kulturę przywołuje się wtedy, gdy zawodzą inne, „twardsze” zmienne. Niebezpieczeństwa wynikające z takich formułowanych *ad hoc* wyjaśnień są widoczne, na przykład, w interpretacjach historii gospodarczej krajów azjatyckich. Dopóki niektóre z nich nie radziły sobie zbyt dobrze w gospodarce, uważano, że to ich kolektywistyczne i hierarchiczne kultury są niedopasowane do wymagań kapitalizmu. Ale gdy zaczęły się rozwijać, to samo dziedzictwo konfucjanizmu zaczęto przywoływać jako podłoże kulturowe szczególnie sprzyjające sukcesom gospodarczym.

Wpływ kultury widoczny jest w społeczeństwach postkomunistycznych i zmianach występujących w nich po 1989 roku. Uderza bowiem zróżnicowanie gospodarczych osiągnięć, zarówno pomiędzy krajami, jak i wewnątrz nich, pomiędzy poszczególnymi regionami i grupami społecznymi. Pewne kraje potrzebowały wyraźnie więcej czasu, aby wznowić



wzrost gospodarczy, innym znacznie gorzej wychodziło przyciąganie zagranicznych inwestycji, niektóre były bardziej podatne na korupcję lub miały więcej problemów społecznych, takich jak rosnąca bieda czy marginalizacja.

W ramach standardowego podejścia gorsze wyniki gospodarcze wyjaśnia się brakiem wprowadzenia odpowiedniego zestawu reform (służących stabilizacji makroekonomicznej, liberalizacji, prywatyzacji, reformy usług publicznych etc.). Zakłada się tym samym, że ich wprowadzenie przyniosłoby oczekiwane zmiany czy poprawę. Z kolei brak reform tłumaczy się w kategoriach „ekonomii politycznej”, czyli oddziaływaniem grup interesów, reprezentowanych na przykład przez związki zawodowe lub sektorowe *lobbies*. Organizują się one i mobilizują, aby wpływać na procesy legislacyjne i polityczne decyzje rządu, zazwyczaj w celu wyjednanego sobie preferencyjnego traktowania. Skrajnym przypadkiem jest tu korupcja polityczna, polegająca na otwartym przekupywaniu polityków i partii przez grupy interesu.

Wyjaśnienia, jakich dostarcza ekonomia polityczna, nie są pozbawione znaczenia, ale bywają niewystarczające. Tłumaczą, czemu pewne decyzje polityczne są niekoniecznie najlepsze z punktu widzenia efektywności gospodarczej, nie dają jednak odpowiedzi na pytanie, dlaczego występują różnice w obrębie jednego kraju, w którym mamy do czynienia z tym samym systemem polityk. W gruncie rzeczy nie wyjaśniają także, skąd biorą się różnice między krajami, zwłaszcza jeśli różnice te wydają się podlegać pewnym prawidłowościom. A w przypadku krajów postkomunistycznych prawidłowość ta wydaje się całkiem wyraźna: kraje środkowoeuropejskie i bałtyckie odnoszą większe sukcesy gospodarcze niż kraje byłego Związku Radzieckiego oraz Półwyspu Bałkańskiego.

Rozróżnienie między ekonomią polityczną a kulturą ekonomiczną ma charakter bardziej metodologiczny aniżeli substancjalny. Sfery te mogą się bowiem na siebie nakładać. Postawy kulturowe bywają efektem długotrwałej konfiguracji interesów. Na przykład jeśli występują bodźce instytucjonalne zachęcające do brania łapówek, to po pewnym czasie ludzie zaczynają

uważać łapówkę za coś normalnego i wynajdują sposoby ideologicznego uzasadnienia dla tego typu zachowań. Po drugie, „interesy” nie istnieją w sposób abstrakcyjny, lecz są postrzegane i artykułowane w konkretnym, historycznym kontekście i w konkretnych kulturowych kategoriach. Dlatego ważne jest, aby nie tyle zastępować wyjaśnienia oferowane przez ekonomię polityczną, lecz by uzupełniać je wyjaśnieniami kulturowym.

**„Inżynierowie transformacji”.** Wspominaliśmy powyżej, że „inżynierowie transformacji” przyjmowali, iż zmiany instytucji formalnych pociągną za sobą odpowiadające im instytucje nieformalne. Zaznaczyliśmy również, że założenie to jest podważane przez faktyczny rozwój wydarzeń w krajach postkomunistycznych, Polski nie wyłączając. Coraz więcej dowodów wydaje się podtrzymywać opinię Daniego Rodriki, który analizując przyczyny stagnacji gospodarczej w krajach rozwijających się, pisał, że „byłoby miło, gdyby kraje rozwijające się mogły w jakiś sposób osiąść instytucje krajów rozwiniętych, ale bezpieczniej jest zakładać, że nastąpi to nie wcześniej niż wtedy, gdy przestaną już być «krajami rozwijającymi się»”<sup>19</sup>. Pomijając zawarty w tym komentarzu fatalizm, warto podkreślić, że wskazuje on wagę czynników kulturowych jako możliwych źródeł niepowodzeń w przypadku ogólnych reform. Bycie „krajem rozwijającym się” bowiem oznacza nie tylko niższy poziom efektywności gospodarczej, ale także, a może nawet przede wszystkim, inny poziom rozwoju kulturowego, swego rodzaju „cywilizacyjną niekompetencję”, która nie pozwala ludziom z takiego kraju wykorzystywać we właściwy sposób wzorów instytucji krajów „rozwinętych”<sup>20</sup>.

Piotr Sztompka definiuje niekompetencję cywilizacyjną jako brak „złożonego zespołu zasad, norm, wartości, nawyków i odruchów, kodów i matryc, strategii i formatów – umiejętnie i na poły automatyczne posługiwanie się którym jest warunkiem wstępnym uczestnictwa w nowoczesnej cywilizacji”<sup>21</sup>. Łatwo zauważyć, że ta definicja kompetencji cywilizacyjnych jest podobna, jeśli nie identyczna z pojęciem insty-

tucji nieformalnych tworzących kulturę. Gdy instytucjonalne i kulturowe systemy społeczeństwa powoli ewoluują, równolegle i we wzajemnie ze sobą związany sposób (tak jak miało to miejsce w społeczeństwach zachodnich w toku rozwoju kapitalizmu), kompetencje takie są przez jednostki nabywane w sposób w pewnym sensie „naturalny” – poprzez bezpośrednie doświadczenia i procesy socjalizacji. Jednakże te same czynniki, które umożliwiają jednostkom uzyskanie kompetencji cywilizacyjnej w warunkach ewolucyjnych zmian instytucjonalnych, mogą się stać główną przeszkodą w warunkach szybkiej i głębokiej transformacji systemowej. Dzieje się tak dlatego, że społecznie podtrzymywany *habitus* nie znika z dnia na dzień (*habitus* definiowany był przez P. Bourdieu jako system nieświadomych schematów percepcyjnych oraz dyspozycji, pośredniczących między strukturami instytucjonalnymi a jednostkowym zachowaniem<sup>22</sup>). Nadal kształtuje ludzkie zachowania, te właśnie zachowania, od których zależy funkcjonowanie nowych struktur instytucjonalnych.

Rzecz jasna, nie znaczy to, że *habitus* opiera się wszelkim zmianom. Jego ewolucja zależy w większym stopniu od społecznej akumulacji nowych doświadczeń behawioralnych aniżeli od formalnych zmian w strukturach instytucjonalnych. Powstaje zatem pytanie o warunki, które mogłyby przyspieszyć proces takiej akumulacji.

Autorzy jednego z raportów Banku Światowego analizowali przyczyny porażek, do jakich dochodzi w procesie formowania instytucji. Wskazali, że transformacja instytucjonalna – w skali makro – może przynieść pozytywne rezultaty pod pewnymi warunkami. Otóż przyjęte rozwiązania muszą zawierać system bodźców, które wspierają funkcjonowanie nowych instytucji, a także muszą zawierać elementy dyscyplinujące funkcjonowanie instytucji starych. Na przykład stare przedsiębiorstwa stają w obliczu oddziaływania właśnie „środków dyscyplinujących”, zmuszających je do uwalniania zasobów i siły roboczej, które mogą zostać wykorzystane przez przedsiębiorstwa zrestrukturyzowane lub nowe. Osiąga się to poprzez

„zacieśnienie ograniczeń budżetowych, wprowadzenie konkurencji na rynkach produktów, tworzenie mechanizmów wyjścia i monitorowanie zachowania menedżerów w taki sposób, by stworzyć zachęty raczej do zwiększenia produkcji i innowacyjności niż do «eksportu zasobów» i kradzieży”<sup>23</sup>. Autorzy podkreślają również, że sam system bodźców pozytywnych, bez działań dyscyplinujących, nie może przynieść satysfakcjonujących rezultatów.

**Hybrydalny kapitalizm.** Przypadek polskich reform mocno przemawia za słusznością powyższego stwierdzenia. Zasadnicze fundamenty gospodarki rynkowej stworzone zostały już w 1990 roku, ale reformy te nie doczekały się kontynuacji lub pozostały co najmniej niekompletne. Ich niekompletność sprawiła, że doszło do wyłonienia interesów podtrzymujących *status quo*. W konsekwencji sprzyjało to rozwijaniu się takich strategii zachowań, które wykorzystują to, że nasz system instytucjonalny ma naturę hybrydalną. W tych warunkach wielu ludzi i firm stawiało na taką strategię działania, które łączy jedna wspólna cecha: dążenie do prywatyzowania zysków, przy jednoczesnym upublicznianiu kosztów<sup>24</sup>. Od drugiej połowy lat 90. można było obserwować narastające podporządkowanie państwa i jego struktur interesom pewnych grup „starego sektora” oraz nowych grup oligarchicznych. Podkopało to dyscyplinę ekonomiczną, przyczyniając się do „ucieczki państwa od odpowiedzialności”<sup>25</sup>, a także doprowadziło do umocnienia wielu elementów *habitusu*, który właściwy jest specyfice okresu przedkapitalistycznego.

W Polsce powstał model zachowań właściwy dla zachodnich instytucji rynkowych, jednakże z wyłączeniem pewnych sfer życia gospodarczego. Na poziomie makro na przykład uruchomiony został proces akumulacji doświadczeń sposobu funkcjonowania mechanizmów (instytucji) rynkowych. Wynikało to przede wszystkim z polityk rządowych, które działały dyscyplinująco w stosunku zarówno do nowych, jak i do starych instytucji (głównie firm). Tymczasem na poziomie mikro dostrzec było można akumulację doświadczeń

o odmiennym charakterze. Zależało to od typu stosunków własnościowych. Niektóre badania pokazują, że elementy kultury ekonomicznej charakterystycznej dla gospodarki rynkowej dużo szybciej przyjmują się w prywatnych przedsiębiorstwach aniżeli w instytucjach publicznych<sup>26</sup>. W konsekwencji kultura ekonomiczna społeczeństwa reprodukuje zachowania, które niekoniecznie są typowe dla współczesnej gospodarki kapitalistycznej. Wzmacnia ona schematy poznawcze i wzory zachowań związane z wyżej wspomnianymi strategiami przystosowawczymi do gospodarki hybrydalnej.

Ponadto, zwłaszcza w małych firmach, często reprezentuje ona taką formę, która w krajach zachodnich charakterystyczna była raczej dla okresu kapitalizmu „awanturcziko-kupieckiego” niż dla współczesnego okresu jego rozwoju. Nawet te firmy, które potencjalnie mogłyby działać wedle zasad współczesnej kultury ekonomicznej, muszą jednak zachować pewne schematy poznawcze i umiejętności behawioralne, które pomagają im radzić sobie w kontaktach z instytucjami nadal zanurzonymi w różnych typach kultury nierynkowej.

### Porównywanie kultur ekonomicznych.

W badaniach nad transformacją najważniejszym pytaniem było zawsze to, do jakiego stopnia kraje postkomunistyczne przybliżyły się już bądź też stały się liberalnymi demokracjami. Przestało ono jednak mieć tak kluczowe znaczenie po rozszerzeniu UE. Ten akt stanowił bowiem oficjalne potwierdzenie, że dziesiątka nowych krajów Unii to kraje demokratyczne i wolnorynkowe.

Jednak ten politycznie zadeklarowany koniec transformacji ani nie likwiduje rzeczywistych różnic istniejących między systemami instytucjonalnymi Zachodu i Wschodu, ani nie zmienia faktu, że większość tych różnic zakorzeniona jest w czynnikach kulturowych. Dlatego też w obecnej sytuacji członkostwa jednym z najistotniejszych pytań teoretycznych winno być pytanie o wzajemne relacje dwóch społeczno-ekonomicznych kultur, Wschodu i Zachodu, w obrębie poszerzonej Unii.

Pytanie to wcale nie jest oczywiste, skoro umykało ono jak dotąd uwadze badaczy. Najczęściej te relacje były analizowane w kontekście tezy o zacofaniu krajów wschodnioeuropejskich w porównaniu z krajami zachodnimi. Teza ta zawarta była *implicite* w podziale na kraje rozwinięte i rozwijające się, *explicite* zaś wyrażona w pojęciu „cywilizacyjnej niekompetencji”<sup>27</sup>. Te dwa aspekty odmienności wyznały dwa bieguny analizy relacji kulturowych między krajami różniącymi się stopniem rozwoju ekonomicznego. Pierwszy sposób analizy pokazywał wizję zasadniczej sprzeczności, która czyni niemożliwym dostosowanie kultur krajów mniej rozwiniętych do zachodnich wzorców zachowania<sup>28</sup>. Ale tego typu podejście rzadko stosowano w analizach transformacji postkomunistycznej, przynajmniej w odniesieniu do krajów wszechradzkich. Natomiast drugi sposób analizy wyróżniał się podejściem, wedle którego kulturowe przystosowanie się krajów rozwijających do wzorów zachodnich będzie oczywistą konsekwencją transformacji instytucjonalnej. W „twardych” wersjach takich koncepcji lepiej rozwinięta kultura zachodnia miała po prostu pochłonąć kultury mniej rozwinięte; w wersjach „miękkich” zaś różnice kulturowe postrzegane były raczej jako kwestie stopnia aniżeli rodzaju – ze wschodnią Europą jako młodszą siostrą, troszkę tylko pozostającą w tyle, co oznaczało, że różnice mogą dość łatwo być przezwyciężone.

W Polsce podobne koncepcje zostały sfalsyfikowane przez rzeczywisty rozwój sytuacji, ukazujący trwałość starych nawyków kulturowych w nowym systemie instytucjonalnym. Rzecz jasna, można wskazać na wiele jednostek, które „zwesternizowały się” w swych wartościach i schematach poznawczych. Nawet one muszą jednak działać w środowisku społecznym, które próbowało – i w dużym stopniu odniosło w tym sukces – raczej dostosować nowe instytucje do starych przyzwyczajzeń aniżeli na odwrót. Można zatem zakładać, że nawet po włączeniu Polski do Unii Europejskiej będziemy mieli do czynienia raczej z wysiłkami dużych segmentów społeczeństwa,

aby zachować pewne elementy dotychczasowej kultury ekonomicznej niż z gładkim przejściem przez proces nadrabiania kompetencji cywilizacyjnych.

Dlatego też proces poszerzenia Unii powinien być analizowany raczej w terminach kulturowych kontaktów między „Wschodem” i „Zachodem” aniżeli w perspektywie dostosowywania kultur mniej rozwiniętych do tych rozwiniętych lepiej. ■

- 1 Artykuł zawiązuje do tez zawartych w książce *Kulturowe aspekty transformacji ekonomicznej*, pod red. Jacka Kochanowicza, Sławomira Mandesa i Mirosławy Marody, Warszawa 2007, Instytut Spraw Publicznych, s. 13–42.
- 2 M. Mandelbaum, Introduction, w: M. Mandelbaum (ed.), *Postcommunism: Four perspectives*, A Council on Foreign Relations Book 1996.
- 3 C. Offe C., Projektowanie instytucji w krajach Europy Wschodniej w okresie przemian, w: J. Hausner (red.), *Narodziny demokratycznych instytucji*. Akademia Ekonomiczna w Krakowie: Kraków, Fundacja „Polska Praca”, Warszawa 1995, tłum. K. Kwaśniewicz, s. 29.
- 4 *Building Institutions for Markets*. World Development Report, Oxford, Oxford University Press, 2002.
- 5 C.D. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press 1990, s. 36.
- 6 R.N. Bellah, R. Madsen, W.M. Sullivan, A. Swidler, S.M. Tipton, *Habits of the Hearts. Individualism and Commitment in American Life*, New York: Harper & Row, Publishers 1986.
- 7 J.J. Linz i A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press 1996.
- 8 A. Rychard, *Czy transformacja się skończyła?* Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, 1996, zeszyt nr 74.
- 9 M. Marody i J. Wilkin (red.), *Meandry instytucjonalizacji: dostosowanie Polski do Unii Europejskiej. EU-monitoring VI*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej 2002.
- 10 Por. J. Hausner, *Przyjdzie rachunek* (wywiad przeprowadzony przez J. Paradowską), „Polityka”, 28 kwietnia – 5 maja 2007.
- 11 C. Offe, wyd. cyt., s. 36.
- 12 Tamże, s. 30.
- 13 M. Weber, *Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, New York: Scribner's 1958 [wyd. orgy. 1904–5]; W. Sombart, *The Quintessence of Capitalism: A Study of the History and Psychology of the Modern Business Man*, New York: H. Fertig 1967.
- 14 E.C. Banfield, *The Moral Basis of a Backward Society*, New York: Free Press 1967.
- 15 F. Fukuyama, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York: Free Press 1995; R.D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press 1995.
- 16 D. Stark, *For a Sociology of Worth*, 2002, <http://www.sociology.columbia.edu/faculty/stark/papers/publications.html>.
- 17 D. Chirot i A. Ried (eds.), *Essential Outsiders: Chinese and Jews in the Modern Transformation of Southeast Asia and Central Europe*, Seattle: University of Washington Press 1997.
- 18 F. Trompenaars, Ch. Hampden-Turner, *Riding the Waves of Culture: Understanding Cultural Diversity in Business*, International Management Publishers, NV 1997.
- 19 D. Rodrik, Development Strategies for the 21st Century, w: B. Pleskovic & N. Stern, (eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics 2000*, Washington, D.C. The World Bank 2001 s. 100.
- 20 P. Sztompka, *Civilizational Incompetence: The Trap of Post-Communist Societies*, *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 22, Heft 2.
- 21 Tamże, s. 88.
- 22 P. Bourdieu, *Cultural reproduction and social reproduction*, w: R. Brown (ed.), *Knowledge, Education and Cultural Change*. London 1973.
- 23 *Building Institutions for Markets*. *World Development Report*. Oxford, Oxford University Press 2002, s. xvi.
- 24 J. Hausner i M. Marody (red.), *Trzy Polski: Potencjał i bariery integracji z Unią Europejską. EU-monitoring III*, Friedrich Ebert Stiftung, Warszawa 1999.
- 25 Z. Gilowska, *Brak szacunku dla grosza publicznego, rozmowa z profesorem Zytą Gilowską*, „Rzeczpospolita”, 23 lipca 1999.
- 26 M. Marody, *Między rynkiem a etatem. Społeczne negocjowanie polskiej rzeczywistości*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar 2002; J. Rutkowski, *Rynek pracy w Polsce. Postrzeganie i rzeczywistość*, w: J. Hausner, M. Marody (red.), *Polski talk show: Dialog społeczny a integracja europejska. EU-monitoring VI*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej 2002; G. Skąpska (red.), *Buddenbrookowie czy piraci. Polscy przedsiębiorcy okresu głębokich przemian*. Kraków, Universitas 2002.
- 27 Podział na kraje rozwinięte i rozwijające się pozwala na rozpatrywanie nie tylko ekonomicznych, ale i kulturowych różnic w kategoriach wyższego bądź niższego poziomu rozwoju. Warto zaznaczyć tu, że podczas gdy porównywanie i sporządzanie rankingów krajów zróżnicowanych pod względem rozwoju ekonomicznego nie budzi zbyt wielu wątpliwości, to jednak z oceniania ich podług stopnia rozwoju kulturowego zrezygnowano dawno temu. We współczesnych naukach społecznych uważa się, że różnice kulturowe mają charakter raczej jakościowy aniżeli ilościowy.
- 28 Jest to perspektywa „zderzenia cywilizacji”, najlepiej wyrażona w dobrze znanej książce Huntingtona.
- 29 R. Jessop, *Governance and Metagovernance: on Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony*, 2000, <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/rjessop.html>.
- 30 M. Ziółkowski, *Przemiany interesów i wartości społeczeństwa polskiego*. Poznań, Wydawnictwo Fundacji Humaniora 2000.
- 31 Używamy tego terminu w cudzym słowie, gdyż w niektórych sytuacjach – tak jak w przypadku kobiet – mniejszość definiuje się nie w kategoriach liczebności, ale statusu społecznego czy kulturowego.
- 32 A. Schumpeter, *Teoria rozwoju gospodarczego*, Warszawa: PWN 1960 [1911].
- 33 Schumpeter wyróżnia pięć rodzajów innowacji: wprowadzenie nowego towaru (albo poprawienie jakości towaru już istniejącego), wprowadzenie nowej metody produkcji, otwarcie nowego rynku, zdobycie nowego źródła surowców albo półfabrykatów, stworzenie nowego typu organizacji przemysłowej.

W Polsce 8,1 procent absolwentów wyższych uczelni skończyło w 2007 roku kierunki matematyczno-techniczne, podczas gdy średnia unijna wynosiła 9,7 procent, natomiast w Niemczech – 15,5 procent, we Francji 12,4 procent – pisze RAFAŁ BAKALARCZYK

## Ze szkoły na rynek

### wyzwania programowe wobec zatrudnienia młodzieży

**Jednym z celów oświaty jest przekazanie młodzieży tego, co profesor S. Borkowska nazywa kompetencjami, czyli wiedzy, umiejętności, postaw i zachowań<sup>1</sup>. Mają one zasadnicze znaczenie dla podnoszenia konkurencyjności gospodarki, ale także dla społecznej inkluzji, czyli dla osiągnięcia takiego społeczeństwa, w którym jak najwięcej obywateli cieszy się pełnym udziałem w ogólnym dobrobycie.**

Trudności na rynku pracy wśród ludzi młodych nie są tylko naszą lokalną czy regionalną specyfiką. Z tegorocznego raportu Międzynarodowej Organizacji Pracy pod tytułem *Globalne trendy w zatrudnieniu ludzi młodych* wynika, że jest to problem o charakterze globalnym, i to w dwojakim sensie. Po pierwsze dlatego, że jego skala jest częściowo warunkowana globalnymi zjawiskami, jak kryzys ekonomiczny, a po drugie także dlatego, że negatywne tendencje w zakresie bezrobocia młodzieży odnoszą się do różnych części globu. Według danych z raportu z 2009 roku liczba aktywnych zawodowo młodych ludzi w wieku 15–24 lata, których dotknęło bezrobocie, wyniosła 81 mln, co jest najwyższym wynikiem w historii. W porównaniu

z poprzednim analogicznym raportem, który opracowano w 2007 roku, liczba bezrobotnych w tej kategorii wiekowej wzrosła o 7,8 mln osób. Jest to wzrost z 11,9 do 13 punktów procentowych. W nieco większym stopniu wskaźnik bezrobocia dotyka kobiety niż mężczyzn. Autorzy prognozują, że wielkość bezrobocia wśród młodzieży może wzrosnąć i będzie to stanowiło jedno z najpoważniejszych wyzwań cywilizacyjnych. Istnieje zagrożenie, że młodzi ludzie, którzy na starcie zostaną wykluczeni z rynku pracy, utrwalą w sobie wzorzec życiowej bierności, który będzie następnie przekazany kolejnemu pokoleniu<sup>2</sup>.

Raport OECD wskazuje na tzw. efekt piętna (*scarring effect*), który oznacza, że *Doświadczenie bezrobocia w wieku młodzieńcym zwiększa ryzyko bezrobocia w przyszłości lub zmniejsza poziom przyszłych zarobków. Wiąże się to zarówno ze zmniejszeniem kapitału ludzkiego (utrata kwalifikacji z powodu dezaktywacji), jak i sygnałem o niskiej produktywności dla potencjalnych pracodawców. Ryzyko to jest szczególnie wysokie w przypadku młodzieży o niskich kwalifikacjach i wykształceniu, dla których scarring effect okazuje się często długotrwały<sup>3</sup>.*

Młodzież jest kategorią, której poziom zatrudnienia jest szczególnie wrażliwy na zmiany w cyklu koniunkturalnym. Wynika to między innymi z tego, że osoby w tej kategorii wiekowej częściej niż starsi pracownicy są zatrudnieni na czas określony, a także z tego, że znajdują oni

## Rekomendacje OECD w zakresie działań wobec osób młodych na rynku pracy.

### I. Działania na rzecz tych, którzy ze względu na redukcję zatrudnienia stracili pracę:

Rozszerzenie dostępu do świadczeń z tytułu bezrobocia tak, by lepiej chroniły młodych pracowników. Połowa krajów OECD w okresie kryzysu rozszerzyła tymczasowo dostępność świadczeń z tytułu bezrobocia. Zaleca się jednak, by w parze z tym szło uzależnienie przyznawania i podnoszenia wielkości świadczeń od działań szkoleniowych i poszukiwania pracy. Pomoc ta ma więc działać na zasadzie „dwustronnych zobowiązań”.

Szczególne pomoc w formie subsydiów dla stażystów i odbywających praktyki zawodowe, którzy stracili pracę, tak by mogli kontynuować praktyczną naukę także wówczas, gdy zostaną zwolnieni na skutek redukcji zatrudnienia w zakładzie pracy, gdzie odbywali praktyki.

### II. Działania wspierające młodzież zmarginalizowaną lub wykluczoną z rynku pracy:

Rozszerzenie dostępu do pomocy społecznej dla młodzieży zagrożonej marginalizacją, przy jednoczesnym wymaganiu od niej poddania się szkoleniom lub poszukiwaniu pracy (łączenie zasiłków z aktywną polityką rynku pracy).

Zapewnienie, by instytucje szkoleniowe były dopasowane do profilu osób niemogących znaleźć pracy. Dążenie do tego, by ludzie poddani edukacyjnej reintegracji nie wracali do typowych szkół (co się z reguły nie sprawdza), ale by mogli zdobywać dalsze kwalifikacje drogą pozaszkolną, najlepiej w miejscu pracy.

### III. Działania w celu likwidacji barier na rynku pracy:

Otoczenie młodzieży z imigranckim pochodzeniem opieką „mentorów”, którzy zarówno przekazywaliby jej informacje o regułach gry na rynku pracy, jak i dawali wskazówki w zakresie praktycznych umiejętności, jak na przykład zachowanie podczas rozmowy o pracę. Ważne jest też, by walczyć z dyskryminacją poprzez rygorystyczną implementację i antydyskryminacyjną legislację.

Redukcja kosztów pracy przy zatrudnianiu nisko wykwalifikowanych pracowników. Jedną z opcji będzie wprowadzenie w krajach, gdzie minimalna pensja jest wysoka, możliwości zatrudnienia określonych grup za niższe wynagrodzenie. Innym sposobem może być zmniejszenie składek na zabezpieczenie społeczne przy zatrudnieniu nisko płatnych pracowników, aczkolwiek musi to być rekompensowane z innych źródeł. Promowanie praktyk, stażu, w których zatrudnienie jest niższe niż minimalna płaca, pod warunkiem że implikuje także zaangażowanie szkoleniowe ze strony pracodawcy.

Kontynuowanie wysiłków, by zmniejszyć dualizm na rynku pracy. Redukcja przepaści pomiędzy regulacjami dotyczącymi tymczasowego zatrudnienia i stałymi umowami o pracę. Jest to ważne zwłaszcza w krajach takich jak Francja, Grecja, Włochy, Japonia i Hiszpania, gdzie jest duża grupa słabo zintegrowanych z rynkiem pracy osób.

*Źródło: Rising youth unemployment during the crisis. How to prevent negative long-term consequences on a generation, OECD Social, employment and migration papers, no. 106, 14.04.2010.*

częściej zatrudnienie w branżach podatnych na zmiany w cyklu koniunkturalnym, jak budownictwo. Nie dziwi wobec tego silny negatywny wpływ ostatniej recesji gospodarczej na wzrost bezrobocia wśród młodej generacji<sup>4</sup>.

**Na tle rówieśników z Unii.** Dla Polski ważniejszym punktem odniesienia zdają się trendy w krajach rozwiniętych, zwłaszcza w krajach UE, z jakimi współtworzymy ponadnarodową strukturę, na poziomie której definiowane i re-

alizowane są strategie, także w zakresie inkluzji na rynku pracy. Przyjrzyjmy się zatem temu, jak wyglądało bezrobocie wśród młodych ludzi w ostatniej dekadzie (tabela 1).

Według danych Eurostatu młody człowiek w Polsce jest wciąż bardziej zagrożony bezrobociem niż jego statystyczny rówieśnik w Unii. Warto jednak zauważyć, że różnica ta uległa istotnemu zmniejszeniu w ostatnich latach i w 2009 roku wyniosła ona około 1 procenta (jeśli zestawimy UE 27 i Polskę), podczas gdy

**TABELA 1. BEZROBOCIE WŚRÓD MŁODYCH LUDZI W OSTATNIEJ DEKADZIE**

|        | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| UE 27  | 18,0 | 18,2 | 18,6 | 18,4 | 17,2 | 15,4 | 15,5 | 19,7 |
| UE 25  | 17,5 | 18,0 | 18,4 | 18,3 | 17   | 15,2 | 15,4 | 19,7 |
| UE 15  | 14,7 | 15,4 | 16,1 | 16,4 | 15,8 | 14,8 | 15,4 | 19,3 |
| POLSKA | 42,5 | 41,9 | 39,6 | 36,9 | 29,8 | 21,7 | 17,3 | 20,6 |

Źródło: Eurostat, *Unemployment rate by age group*.

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdec460&plugin=1>

5 lat temu ta różnica była dwukrotna i wynosiła ponad 18 procent. Zmiana ta wiąże się z radykalnym spadkiem bezrobocia w kraju, w tym także wśród młodzieży. W latach 2002–2009 bezrobocie w tejże grupie wiekowej spadło z 42,5 procent do 20 procent, podczas gdy średnia dla krajów, które obecnie są w Unii, wahała się w przedziale od 15 do 20 procent. Na sytuację tę mogła mieć wpływ ogólna dynamika bezrobocia w Polsce i w innych krajach Unii w ostatnim okresie (tabela 2).

W ciągu ostatnich pięciu lat zarysowuje się tendencja wyrównywania Polski do poziomu bezrobocia, także wśród młodych, w UE, co bez wątpienia jest korzystnym trendem, ale nie musi stanowić jeszcze powodu do wielkiej satysfakcji (mówimy wszak o średniej, a nie o czołówce Unii Europejskiej). W raporcie pt. *Zatrudnienie w Polsce 2008* czytamy: (...) *Można uznać, iż sytuacja osób młodszych ulega stopniowej poprawie. Głównym czynnikiem jest ich znacząco wyższy w porównaniu do osób starszych, kapitał ludzki, rozumiany nie tylko jako poziom wykształcenia, ale także w kategoriach umiejętności cywilizacyjnych (posługiwanie się komputerem i korzystanie z Internetu, znajomość języków obcych, uczestnictwo w kształceniu ustawicznym*<sup>5</sup>. O uczestnictwie w kształceniu młodzieży, także tej pracującej w pełnym wymiarze czasu, świadczy tabela 3.

Tabela pokazuje procent pracowników, którzy uczestniczyli w edukacji i szkoleniach w okresie czterech tygodni przed wykonaniem badania.

Powyższe dane pokazują szereg prawidłowości w perspektywie porównawczej. O ile młodzi pracownicy (15–29 lat) uczestniczą w systemie kształcenia w stopniu zbliżonym do unijnej średniej, o tyle starsi pracownicy, powyżej 30. roku życia, uczestniczą w dalszej edukacji dwa razy rzadziej, niż to ma miejsce przeciętnie w Unii. Tylko 5,2 procent osób powyżej 30. roku życia uczestniczy w dalszym kształceniu (co oznacza, że *life-long learning* w społeczeństwie polskim z różnych względów jeszcze nie dość się przyjął), podczas gdy w przodujących w tym względzie krajach jest to: 28,3 procent w Danii, 27,4 procent w Szwajcarii, 20,4 procent w Finlandii, 20,3 procent w Norwegii i 18,2 procent w Szwecji. Nieco inaczej jest w przypadku interesującej nas tu kategorii ludzi młodych. I choć także w tej kategorii przodują wspomniane wyżej kraje, relatywnie wysokie wskaźniki uzyskują również takie kraje jak Niemcy (36 procent), w których starsi pracownicy dokończają się rzadko (6,9 procent), na poziomie zbliżonym do Polski. W przypadku Polski ta dysproporcja między różnymi kategoriami wiekowymi jest również bardzo duża, aczkolwiek w odróż-

**TABELA 2. BEZROBOCIE W WYBRANYCH GRUPACH WIEKOWYCH, POLSKA I UE 27**

|        | wiek  | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------|-------|------|------|------|------|------|
| UE(27) | 15–24 | 18,4 | 17,2 | 15,4 | 15,5 | 19,7 |
|        | 25–74 | 7,6  | 7,0  | 6,1  | 5,6  | 7,6  |
| POLSKA | 15–24 | 36,9 | 29,8 | 21,7 | 17,3 | 20,6 |
|        | 25–74 | 15,1 | 11,8 | 8,1  | 5,9  | 6,8  |

Źródło: Zestawienie własne na podstawie Eurostatu.

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tsdec460&language=en>

**TABELA 3. UCZESTNICTWO W EDUKACJI I SZKOLENIU WŚRÓD MŁODYCH PRACOWNIKÓW I STARSZYCH (2007)**

|                | Młodzi <sup>a</sup> | Nisko wyedukowani młodzi <sup>b</sup> | Dorośli <sup>c</sup> |
|----------------|---------------------|---------------------------------------|----------------------|
| SZWAJCARIA     | 50,5                | 78,7                                  | 27,4                 |
| DANIA          | 43,0                | 50,1                                  | 28,3                 |
| NIEMCY         | 36,3                | 75,4                                  | 6,8                  |
| FINLANDIA      | 33,5                | 37,5                                  | 24,8                 |
| AUSTRIA        | 31,6                | 86,2                                  | 12,8                 |
| HOLANDIA       | 29,8                | 27,4                                  | 16,8                 |
| NORWEGIA       | 23,6                | 28,2                                  | 20,3                 |
| SZWECJA        | 22,7                | 20,2                                  | 16,2                 |
| POLSKA         | 21,7                | 13,3                                  | 5,2                  |
| FRANCJA        | 18,1                | 22,8                                  | 8,6                  |
| HISZPANIA      | 16,6                | 9,5                                   | 12,1                 |
| IRLANDIA       | 14,7                | 11,8                                  | 7,7                  |
| LUKSEMBURG     | 11,4                | 16,8                                  | 7,5                  |
| BELGIA         | 10,2                | 6,1                                   | 7,7                  |
| CZECHY         | 8,9                 | 6,4                                   | 6,1                  |
| WŁOCHY         | 8,0                 | 3,8                                   | 5,9                  |
| WĘGRY          | 8,0                 | 4,4                                   | 3,0                  |
| PORTUGALIA     | 6,2                 | 3,7                                   | 3,1                  |
| GRECJA         | 5,3                 | 3,5                                   | 1,4                  |
| SŁOWACJA       | 1,7                 | 2,4                                   | 3,8                  |
| ŚREDNIA UNIJNA | 20,1                | 24,4                                  | 11,3                 |

a) 15–29 lata.

b) Z mniejszym niż średnie wykształceniem.

c) 30–54.

Źródło: European Union Labour Force Survey (EULFS).

nieniu od Niemiec młodzi pracownicy, jeśli chodzi o uczestnictwo w dalszym kształceniu, są grupą bardzo zróżnicowaną. Czynnikiem różnicującym, jak widać w tabeli, jest wykształcenie. Osoby, które zakończyły swoją edukację na poziomie nie wyższym niż gimnazjalny, rzadziej niż pozostali biorą udział w dalszym podnoszeniu swoich kwalifikacji, a to właśnie im dokończenie byłoby najbardziej potrzebne. Jest to też wyzwanie dla systemu edukacyjnego, by zapobiegać zjawisku wypadnięcia z systemu edukacyjnego (*school drop out*) lub wczesnego jego opuszczenia (*early-school leave*). Na szczęście obydwa zjawiska w Polsce są relatywnie mało powszechne (tabela 4). Jednak mimo wysokiego uczestnictwa w kształceniu na poziomie ponadgimnazjalnym bezrobocie młodzieży pozostaje wysokie.

Z tabeli 5 wynika, że w Polsce (a także w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej) odsetek osób, które wcześniej opuszczają system edukacji, jest relatywnie niski. Można odczytywać tę tendencję jako korzystną z punktu widzenia szans młodzieży na rynku pracy. Okazu-

**TABELA 4. UCZNIOWIE W WIEKU 18–24 LAT, KTÓRZY UKOŃCZYLI NIE WIĘCEJ NIŻ SZKOŁĘ GIMNAZJALNĄ I NIE KONTYNUUJĄ NAUKI**

|                 | 2003  | 2008 |
|-----------------|-------|------|
| UE 27           | 16,6  | 14,9 |
| POLSKA          | 6,0   | 5,0  |
| WĘGRY           | 12,0  | 11,7 |
| CZECHY          | 5,3   | 6,0  |
| SŁOWACJA        | 6,5   | 5,6  |
| FRANCJA         | 13,2  | 11,8 |
| WIELKA BRYTANIA | 12,1  | 17,0 |
| NIEMCY          | 2,2,8 | 11,8 |
| HOLANDIA        | 14,3  | 11,4 |
| Szwecja         | 9,2   | 11,1 |

Źródło: Europe in figures, Eurostat Yearbook, 2010, s. 254.

je się jednak, że wysoki poziom skolaryzacji na poziomie średnim oraz wyższym nie przekłada się na wysoką inkluzję zawodową młodzieży w Polsce. Choć w wymiarze indywidualnym wyższe wykształcenie zwiększa szanse odnalezienia się w strukturze zawodowej, ludzie młodzi *en masse* pozostają na rynku pracy grupą defaworyzowaną. Z jednej strony fakt, że poziom



TABELA 5. UCZESTNICTWO W SYSTEMIE EDUKACJI OSÓB W WIEKU 15–24 LAT

|                 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|-----------------|------|------|------|------|------|
| UE 27           | 59,3 | 60,2 | 59,3 | 59,4 | 59,7 |
| POLSKA          | 68,6 | 69,3 | 70   | 70,3 | 70,3 |
| CZECHY          | 59,2 | 60,8 | 60,9 | 62,1 | 61,6 |
| SŁOWACJA        | 52,1 | 53,9 | 55   | 56,3 | 56,5 |
| WĘGRY           | 59,7 | 61,6 | 62,6 | 63,7 | 64,5 |
| NIEMCY          | 64,4 | 64,9 | 65,4 | 65,4 | 64,7 |
| FRANCJA         | 59,8 | 59,0 | 58,6 | 58,6 | 58,3 |
| WIELKA BRYTANIA | 57,7 | 57,9 | 47,7 | 47,3 | 47,9 |
| SZWECJA         | 67,5 | 68,0 | 68,1 | 66,6 | 65,0 |
| HOLANDIA        | 63,5 | 63,7 | 66,3 | 67,5 | 68,1 |

Źródło: Eurostat, *Participation in education*.

[http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nuu/show.do?dataset=educ\\_thpar&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nuu/show.do?dataset=educ_thpar&lang=en).

skolaryzacji rośnie, ma pozytywny wymiar, z drugiej zaś – wobec trudności na rynku pracy – może sprawić, że na ryzyko bezrobocia nałoży się frustracja związana z nieotrzymaniem gratyfikacji proporcjonalnej do dużego wkładu we wcześniejsze kształcenie. Owa frustracja

młodych, nieźle wykształconych ludzi, którzy znaleźli się w sytuacji poniżej oczekiwań, może rodzić poważne problemy społeczne.

Podstawowa hipoteza, jaka się nasuwa pod wpływem analizy powyższych danych, jest taka, że istnieją instytucjonalne bądź mental-

### Potencjalny efekt piętna (*scarring effect*) bezrobotnej młodzieży

„Piętno” (*scar*) oznacza w tym kontekście, że samo doświadczenie bezrobocia zwiększa ryzyko bezrobocia w przyszłości i zmniejsza przyszłe zarobki. Ma to głównie związek z kapitałem ludzkim (na przykład pogorszeniem kwalifikacji, przedawnieniem umiejętności) lub z tym, że długi okres bezrobocia staje się sygnałem dla pracodawcy, iż dana osoba jest mało produktywna. Im dłużej bezrobocie trwa, tym bardziej uderza to w indywidualną produktywność, a im niższy poziom wyjściowych kwalifikacji, tym dłużej „efekt piętna” prawdopodobnie będzie trwał. Większość badań dowodzi, że zazwyczaj wczesne bezrobocie młodzieży ma bardzo negatywne skutki przede wszystkim dla przyszłych dochodów, natomiast w nieco mniejszym stopniu rzutuje na przyszłe zatrudnienie. Wielu badaczy amerykańskich szacuje, że ten ostatni efekt wczesnego bezrobocia ma często krótkotrwały charakter. Gregg (2001) sugeruje, że bezrobocie młodych w Wielkiej Brytanii skutkuje piętnem długotrwałego bezrobocia; dodatkowo trzy miesiące bezrobocia przed 23. rokiem życia prowadzą do kolejnych dwóch miesięcy bez pracy (braku aktywności zawodowej lub bezrobocia) w okresie między 28. a 33. rokiem życia. Potencjalne długookresowe efekty

bezrobocia wśród młodych również zależą od ogólnej sytuacji na rynku pracy.

Ale większość badaczy jest zgodnych co do tego, że najbardziej trwałym efektem bezrobocia we wczesnym okresie są późniejsze zarobki, na co wpływ ma utrata kwalifikacji pod wpływem dezaktywizacji krótko po opuszczeniu szkoły. Mroz i Savage (2006) odkryli, że sześciomiesięczny okres bezrobocia w wieku 22 lat będzie skutkował o 8 procent mniejszymi zarobkami w wieku 23 lat i nawet w wieku 30 i 31 lat zarobki będą o 2–3 procent niższe, niż byłyby, gdyby nie były poprzedzone okresem młodzieńczego bezrobocia.

Bardziej ogólnie, Bell i Blanchflower (2009) znajdują przesłanki tego, że wczesne bezrobocie wpływa także na szereg innych wskaźników tyleż zawodowych, co społecznych, jak zadowolenie z pracy, zarobki i zdrowie wiele lat później. Piętno szczególnie silnie dotyka młodzieży, której sytuacja była szczególnie trudna społecznie, nie tylko z powodu bezrobocia.

Źródło: Rising youth unemployment during the crisis. How to prevent negative long-term consequences on a generation, OECD Social, employment and migration papers, no.106, 14.04.2010, s. 14.

ne bariery utrudniające młodym wchodzenie na rynek pracy. Można postawić pytanie, na ile te bariery istnieją w samej oświacie, na ile na rynku, a na ile na przecięciu obydwu systemów. J. Godlewska na podstawie licznych raportów grupuje czynniki składające się na owo niedostosowanie w trzy grupy:

- 1) niedostosowanie systemu kształcenia na poziomie średnim i wyższym do potrzeb rynku pracy i gospodarki;
- 2) niska jakość zawodowego kształcenia praktycznego – niewielkie możliwości kształcenia w realnych warunkach pracy, przestarzałe programy, brak odpowiedniego wyposażenia w szkołach;
- 3) niedostateczna współpraca (lub jej brak) szkół zawodowych z pracodawcami, co sprzyja brakowi zaufania ze strony tych drugich i uczeniu w oderwaniu od rynku pracy<sup>6</sup>.

**Bariery nie tylko szkolne.** Warto przyrzeć się tym barierom i zastanowić się, z czego one wynikają oraz jak je przełamywać. Niedopasowanie systemu kształcenia do potrzeb rynku wynika tyleż z czynników szkolnych, ile ze struktury zatrudnienia w Polsce, w której wciąż utrzymuje się wysokie zatrudnienie w sektorach, w jakich zapotrzebowanie na wykwalifikowanych pracowników jest niewielkie.

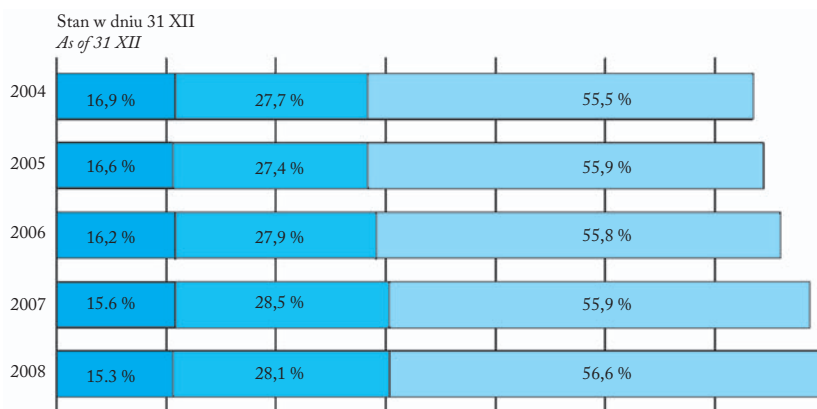
Dla przykładu, w sektorze rolniczym, którego wielkość w Polsce przekracza unijne stan-

dardy, nie ma zapotrzebowania na wysokie kwalifikacje. Struktura gospodarki może ulegać zmianom, co więcej, zmianom, które przynajmniej częściowo mogą być kształtowane przez odpowiednią politykę rozwoju.

Ponadto warto przypomnieć za Elżbietą Drogosz-Zabłocką i Ireneuszem Białeckim, że liczba miejsc pracy i ich dynamika zależy mniej – i to niebezpośrednio – od poziomu kwalifikacji siły roboczej, a bardziej od inwestycji, kosztów pracy, poziomu wydajności etc.<sup>7</sup>. Do tego dochodzi także obecność pozaszkolnych instrumentów kształcenia. Wprowadzona w 2004 roku *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* kładzie nacisk na stosowanie aktywnych instrumentów rynku pracy (ALMP). Bezrobotni poniżej 24. roku są w owej ustawie traktowani jako jedna z grup „o szczególnej sytuacji na rynku pracy”, co implikuje adresowanie względem niej szczególnych instrumentów wsparcia.

**Na bakier z naukami ścisłymi i technicznymi.** Najczęściej podkreślany jest fakt, że zbyt mała część młodzieży studiuje kierunki ścisłe i techniczne. Ich absolwenci byłiby atrakcyjniejsi dla pracodawców. Proporcjonalnie mamy znacznie mniej absolwentów kierunków ścisłych niż w Europie Zachodniej. Z raportu *Europe in figures* wynika, że na przykład w Polsce w 2007 roku 8,1 procent absolwentów

**WYKRES 1. PROPORCJE PRACUJĄCYCH W ROLNICTWIE, PRZEMYSŁE I W SFERZE USŁUG (ODPOWIEDNIO DO KOLEJNOŚCI KOLORÓW, OD LEWEJ STRONY)**



Źródło: GUS, *Pracujący w gospodarce narodowej w 2008 r.*, s. 163, [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr1/gus/PUBL\\_PDL\\_pracujacy\\_w\\_gospodarce\\_narodowej\\_w\\_2008.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr1/gus/PUBL_PDL_pracujacy_w_gospodarce_narodowej_w_2008.pdf).

## Działania na rynku pracy wobec młodzieży w Danii i Francji

**Dania** – w listopadzie 2009 roku duński rząd i trzy główne partie polityczne zgodziły się na wprowadzenie intensywnej polityki aktywizacji osób w wieku: 15–17, 18–19 i 18–30.

### Polityka względem osób w wieku 15–17

Wszyscy w okresie gimnazjalnym mają przygotować wespół ze swoimi rodzicami, szkołami i instytucjami poradnictwa plan dalszego rozwoju edukacyjnego dziecka. Plan ma prowadzić do dalszej edukacji i opisywać, co młoda osoba będzie robić. Rodzice, którzy nie wywiążą się z tego, mogą utracić prawo do zasiłku z tytułu wychowania dziecka. Dodatkowe środki zostały przeznaczone na współpracę między szkołą, instytucjami poradnictwa i publicznymi służbami zatrudnienia. Ministerstwo Edukacji i Ministerstwo Zatrudnienia mają kooperować w celu rozbudowy bazy danych, która dawałaby wgląd w ścieżkę edukacyjną i zawodową jednostki w celu lepszego zidentyfikowania jej potencjału i barier na rynku pracy.

### Polityka względem osób w wieku 18–19

Wszedł w życie pakiet oferujący intensywne kontakty z publicznymi służbami zatrudnienia i szybką aktywizację. Pakiet zawiera indywidualne wywiady po tygodniu od aplikowania o zasiłek czy też dostęp do szkoleń w zakresie poszukiwania pracy.

### Polityka względem osób w wieku 18–30

Celem jest walka z długoterminowym bezrobociem. Służby zatrudnienia subsydują zatrudnienie w prywatnym sektorze zatrudnienia tych ludzi poniżej 30. roku życia, którzy byli od-

biorcami zasiłków dłużej niż przez 12 miesięcy. W dodatku osoby bez kwalifikacji otrzymują możliwość, po przejściu testu z czytania i pisanie, wzięcia udziału w kursach, na których mogą nabyć te umiejętności.

### Francja

Plan zwiększenia zatrudnienia młodzieży wszedł w życie w kwietniu 2009 roku i obejmuje między innymi:

I. Ułatwienie przejścia ze szkoły do pracy przez promocję szkolenia i łączenia pracy i nauki. Każda firma, które rekrutowała młodych ludzi na praktyki zawodowe, otrzymywała zwolnienie z płacenia składki na ubezpieczenie społeczne za te osoby przez okres jednego roku. Co więcej, mniejsze przedsiębiorstwa, liczące poniżej 50 pracowników, otrzymały bezpośrednie dofinansowanie na ten cel w wysokości 1800 euro.

II. Promowanie przechodzenia z kontraktów pracy tymczasowej ku umowom o pracę na czas nieokreślony. Firmy, które dokonały tego w odpowiednim czasie, otrzymały od państwa 3000 euro za pracownika.

III. Świadczenie dodatkowych szkoleń i szans na zatrudnienie dla młodych osób znajdujących się poza rynkiem pracy. Finansowanie przez rząd wraz z publicznymi służbami zatrudnienia 50 000 programów trenowania pracowników bez kwalifikacji.

Źródło: Rising youth unemployment during the crisis. How to prevent negative long-term consequences on a generation, OECD Social, employment and migration papers, no. 106, 14.04.2010, s. 27–29.

wyższych uczelni skończyło kierunki matematyczno-techniczne, podczas gdy średnia unijna wynosiła 9,7 procent, natomiast w Niemczech udział ten wyniósł 15,5 procent, we Francji 12,4 procent, a w Wielkiej Brytanii – 13,4 procent<sup>8</sup>. Widać, że stosunkowo niewielkie zainteresowanie naukami ścisłymi jest nie tylko w Polsce, ale też w innych krajach, co częściowo tłumaczy, dlaczego bezrobocie młodzieży jest tak powszechnym zjawiskiem także w innych częściach Europy.

W przypadku Polski barierą dla podejmowania studiów wyższych na kierunkach poli-

technicznych stanowił brak obowiązkowego egzaminu z matematyki na maturze od wielu lat. Dopiero w zeszłym roku przedmiot ten został przywrócony. Wieloletni brak tego przedmiotu mógł powodować, że część młodzieży nie zdecydowała się na wybór tego, postrzeganego jako trudny, przedmiotu, uniemożliwiając sobie tym samym zdawanie na uczelnie politechniczne i niektóre ekonomiczne.

Co więcej, obecna formuła uczenia na poziomie szkoły średniej pozwalała na sytuację, w której młodzież już od pierwszej klasy odkładała na dalszy plan przedmioty, jakich nie

## Rekomendacje OECD dla polityki zatrudnienia w Polsce w stosunku do ludzi młodych

- zwiększenie udziału dzieci w systemie opieki przedszkolnej. W Polsce wskaźnik ten, mimo pozytywnych tendencji w ostatnich latach, jest wciąż relatywnie niski na tle innych krajów, a to właśnie ten pierwszy okres rozwoju dziecka ma fundamentalne znaczenie dla dalszej ścieżki rozwojowej;
- zwiększenie wsparcia dla młodzieży społecznie defaworyzowanej na etapie przedszkolnym i wczesnoszkolnym;
- zainwestowanie w uniwersalny system klasyfikacji kształcenia na poziomie zawodowym. Jest to szczególnie ważne wobec tendencji polegających na zróżnicowaniu i decentralizacji systemu kształcenia zawodowego. Uniwersalne certyfikaty mogą być ważne jako względnie miarodajne źródło wiedzy dla pracodawcy o kwalifikacjach absolwenta;
- tymczasowe ograniczenie (wciąż względnie wysokich) składek na zabezpieczenie społeczne od niskich zarobków, w celu redukcji kosztów związanych z zatrudnieniem niewykwalifikowanych pracowników (w odpowiedzi na obecny kryzys);
- zmniejszenie różnicy w efektywnej ochronie zatrudnienia pomiędzy pracą etatową a innymi formami zatrudnienia;
- rozwinięcie ogólnokrajowego systemu przepływu informacji pomiędzy instytucjami służb zatrudnienia. Jest to niezbędne, aby mogły skutecznie spełnić swoją rolę. Muszą mieć też wiedzę o sytuacji na innych lokalnych rynkach pracy. Koordynacja taka może podnieść mobilność zasobów pracy, zoptymalizować alokację tych zasobów, i to w sposób, który sprzyja zasypywaniu przepaści ekonomicznej między regionami;
- przywrócenie roli centralnego rządu w zadaniu tworzenia standardów, koordynacji i systemu ocen wyników działania lokalnych służb zatrudnienia;
- tworzenie zachęt do tego, by bezrobotni wykazywali skłonność do rejestrowania się w powiatowych urzędach pracy, ale nie ze względu na otrzymywanie uprawnień do ubezpieczenia zdrowotnego;
- większe inwestowanie w ewaluację służb zatrudnienia w celu zidentyfikowania najlepszych praktyk. W tym duchu poszły już częściowo reformy polityki rynku pracy z 2004 i 2009 roku, w wyniku których funkcjonują już pewne narzędzia ewaluacji.

Źródło: Jobs for youth, OECD, Polska, 2009

zamierza zdawać na egzaminie maturalnym. Efektem jest nie tylko brak egzaminu uprawniającego do studiowania nauk ścisłych, ale też często brak nabytych w toku nauki w szkole średniej podstawowych kompetencji w tym zakresie. W świetle powyższych mechanizmów przywrócenie w zeszłym roku obowiązkowej matematyki na maturze może się wydawać racjonalne. Jednak nie tylko brak matury z matematyki nie sprzyja dalszemu kształceniu się polskich uczniów na poziomie wyższym i technicznym, ale także niska wydajność uczenia w Polsce tego przedmiotu. Jak czytamy w przygotowanym przez rządowych ekspertów raporcie: *O nieefektywności w rozwijaniu kompetencji poznawczych świadczy również fakt, że jedynie przeciętne rezultaty w matematyce polskie dzieci osiągają nieproporcjonalnie dużym nakła-*

*dem sił. Według danych OECD polscy uczniowie poświęcają na naukę matematyki w klasie więcej czasu niż uczniowie w jakimkolwiek innym kraju UE (przeszło 69 procent deklaruje, że jest to ponad 4 godziny tygodniowo, wobec jedynie 31 procent w Finlandii i 19 procent w Holandii)<sup>99</sup>.*

Owa niska wydajność nauki matematyki może prowadzić do obniżenia motywacji w zakresie uczenia się jej i pośrednio wpływać na trudności z zakresu treści pozostałych przedmiotów ścisłych.

W szkolnictwie wyższym czynnikiem nie-sprzyjającym zawodowej inkluzji może być to, że duża część studentów decyduje się na studia na prywatnych uczelniach, których poziom często nie spełnia akademickich standardów i które nie dają też solidnych kompetencji zawodowych, mimo że prowadzone na nich kie-

runki mają konotacje jak najbardziej praktyczne. Nieraz mamy tu do czynienia z niewiedzą konsumenta usług edukacyjnych o rzeczywistej wartości uczelnianej oferty (bądź jej braku), a nieraz studenci świadomi są tego stanu rzeczy, wychodząc z założenia, że studiują nie tyle po to, by nabyć kompetencje, ile by otrzymać certyfikat potwierdzające rzekome kompetencje. Toteż sukces ilościowy, jaki Polska osiągnęła w związku z podniesieniem wskaźników skolarzacji na poziomie wyższym, nie idzie w parze z sukcesem natury „jakościowej”.

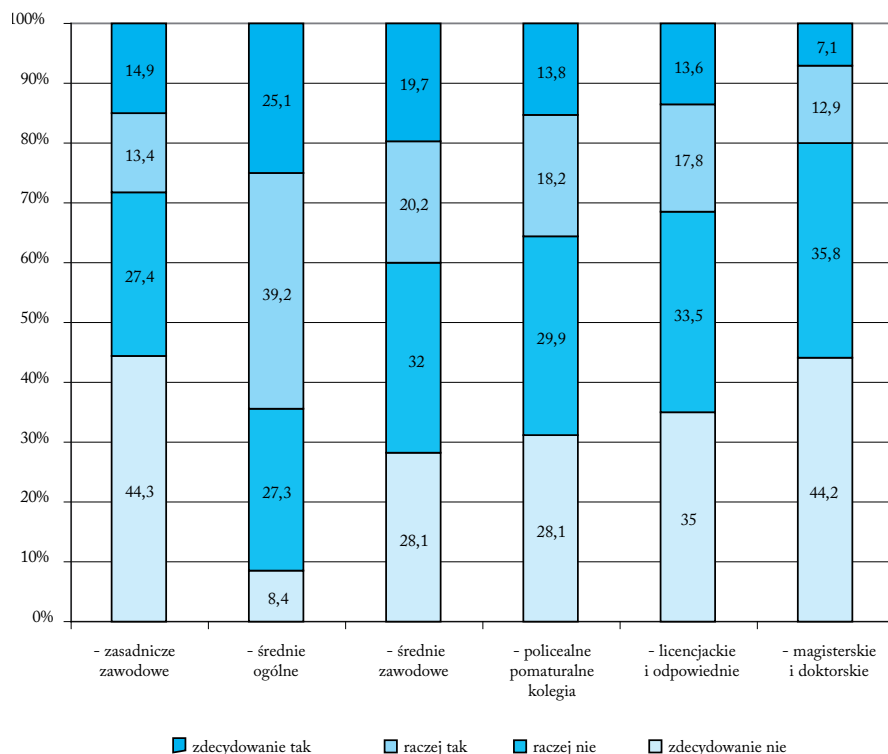
W oczach samych absolwentów treści, których uczyli się w ukończonych szkołach, często okazały się mało przydatne w wykonywanej pracy (wykres 2). Szczególnie pod tym względem niekorzystnie wygląda sytuacja absolwentów szkół średnich o profilu ogólnokształcącym. Sposobem na przezwyciężenie tego problemu może być podjęcie przez te osoby legitymujące się maturą dalszego kształcenia średniego po-

licealnego lub wyższego, jakie daje szanse na zdobycie umiejętności, które w większym stopniu mogą się przydać w przyszłej pracy.

Powyższy diagram pokazuje, że przeświadczenie o przydatności zdobytej w toku edukacji wiedzy w aktualnie wykonywanej pracy deklarują w największym stopniu absolwenci szkół zasadniczych zawodowych i wyższych na poziomie magisterskim i doktorskim. Wynika to zapewne z tego, co pokazuje wykres 3, czyli zgodności wykształcenia z aktualnie wykonywaną pracą.

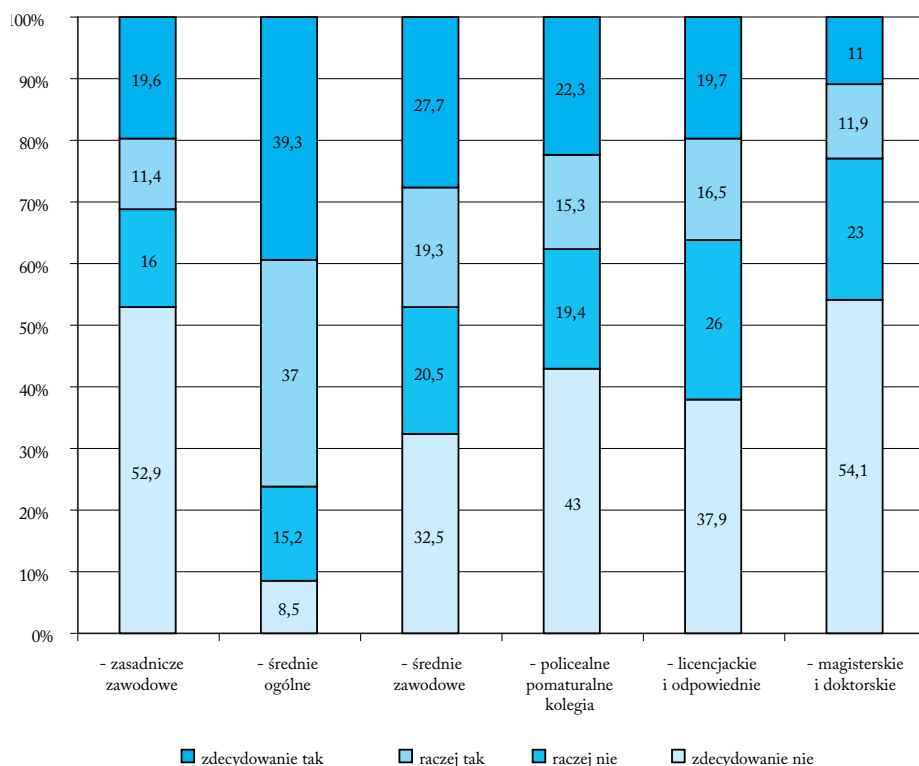
**Problem kształcenia zawodowego.** Problem niedostatecznej jakości nie dotyczy tylko szkolnictwa wyższego, ale także wcześniejszych etapów kształcenia. Z perspektywy rynku pracy szczególnie istotny jest stan zawodowych szkół zasadniczych, zwłaszcza że te nie kończą się maturą, zatem stanowią często ostatni etap kształcenia, jakiemu poddani są uczni-

**WYKRES 2. PRZYDATNOŚĆ WIEDZY I UMIEJĘTNOŚCI WYNIESIONYCH ZE SZKOŁY W WYKONYWANEJ PRACY ZAWODOWEJ**



Źródło: U. Sztanderska, *Szkoły wyższe a potrzeby rynku pracy, Konferencja Wyzwania dla polskiego szkolnictwa wyższego w świetle raportu OECD, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa, 2 kwietnia 2008.*

WYKRES 3. ZGODNOŚĆ WYKSZTAŁCENIA I AKTUALNIE WYKONYWANEJ PRACY



Źródło: U. Sztanderska, W. Wojciechowski, *Czego (nie) uczą polskie szkoły?*, Warszawa 2008, s. 32.

wie. W Polsce bowiem kształcenie ustawiczne po opuszczeniu systemu edukacji nie jest zbyt rozpowszechnione. Udział w kształceniu ustawicznym jest w Polsce jednym z niższych w Europie, co jest zastanawiające wobec wspomnianego już ponadprzeciętnie wysokiego uczestnictwa Polaków w edukacji na poziomie średnim i wyższym.

Problemem był zmierzch szkół zawodowych (technika i szkoły zasadnicze) w latach 90. W ostatnim czasie odnotowuje się ponowny wzrost zainteresowania tego typu placówkami<sup>10</sup>. Samorządy oszczędzały na prowadzeniu tego typu szkół, bo są droższe niż szkoły ogólnokształcące. Prowadzenie szkół zawodowych, jak i innych publicznych szkół ponadgimnazjalnych leży w gestii samorządów, które nie mają jednak instrumentów kontrolnych tego, jak szkoły te realizują program w kontekście potrzeb rynku pracy. Kompetencje kontrolne leżą w rękach kuratorium podlega-

jącego, tyle że organ ten z kolei nie ma rozeznania w potrzebach rynku pracy. Pojawia się więc tutaj wyzwanie w postaci harmonizacji działań obydwu instytucji lub zmiany układu instytucjonalnego w celu uzyskania bardziej racjonalnego systemu odpowiadania na zmieniające się potrzeby na rynku pracy<sup>11</sup>. Problemem jest także brak monitorowania dalszych losów absolwentów szkół, nie tylko zawodowych. Autorzy raportu *Czego (nie) uczą polskie szkoły?* w katalogu rekomendacji zamieszczają postulat, by szkoły i uczelnie były oceniane między innymi na podstawie tego, jaka jest sytuacja ich absolwentów na rynku pracy. Ich zdaniem, uruchomienie systemu monitoringu dalszych losów zawodowych absolwentów jest potrzebne także po to, by młodzież mogła podejmować bardziej świadome decyzje edukacyjne.

Brak wiedzy o sytuacji absolwentów na rynku pracy jest jednym z powodów tego, że

trudno jest otworzyć nowy kierunek kształcenia zawodowego, a kompetencje, które przekazują nauczyciele w tych szkołach, uległy nieraz przedawnieniu. Stąd autorzy sugerują, że należałoby ograniczyć bariery administracyjne dla fachowców bez przygotowania pedagogicznego. Zastrzeżenia autorów budzi też treść egzaminu zawodowego i wynikający z niej niski prestiż tego egzaminu w oczach pracodawców. W raporcie czytamy: *Problem w tym, że egzaminy tego rodzaju nie cieszą się wysokim prestiżem u pracodawców, ponieważ bardziej mają charakter teoretyczny niż praktyczny i nie dowodzą, że absolwent rzeczywiście posiadał odpowiednie umiejętności zawodowe. A i tak zdawalność tych egzaminów nie jest wysoka*<sup>12</sup>. Wydaje się również, że niepowodzeniem okazało się *novum*, jakie przyniosła reforma edukacji, czyli licea profilowane. Cel, jaki temu przyświecał, był taki, by dać jednocześnie wiedzę ogólną i podstawowe umiejętności w danej dyscyplinie zawodowej. Celu tego nie osiągnięto w zadowalającym stopniu. Z jednej strony szkoły te nie przygotowują skutecznie swych uczniów do wykonywania zawodu, z drugiej zaś – co pokazują wyniki matur – nie dają przygotowania ogólnego na poziomie zbliżonym do szkół ogólnokształcących. ■

<sup>10</sup> J. Godlewska, *Edukacja w czasie kryzysu*, w: red. M. Księżopolski, B. Rysz-Kowalczyk, C. Żołądowski (red.), *Polityka społeczna w kryzysie*, Warszawa 2009.

<sup>11</sup> U. Sztanderska, W. Wojciechowski, *Czego (nie) uczą polskie szkoły?*, Warszawa 2008.

<sup>12</sup> U. Sztanderska, W. Wojciechowski, *Czego (nie) uczą polskie szkoły?*, Warszawa 2008.

<sup>1</sup> S. Borkowska (red.), *Edukacja zawodowa a rynek pracy*, Raport IPiSS, Warszawa 1999.

<sup>2</sup> International Labour Organization, *Global Employment trends for Youth*, sierpień 2010.

<sup>3</sup> Rising youth unemployment during the crisis. How to prevent negative long-term consequences on a generation, OECD Social, employment and migration papers, no. 106, 14.04.2010, s. 16.

<sup>4</sup> Ibidem, s. 14.

<sup>5</sup> M. Bukowski (red.), *Zatrudnienie w Polsce 2008. Praca w cyklu życia*, Warszawa 2010, s. 103.

<sup>6</sup> J. Godlewska, *Edukacja w czasie kryzysu*, w: M. (red.) Księżopolski, B. Rysz-Kowalczyk, C. Żołądowski (red.), *Polityka społeczna w kryzysie*, Warszawa 2009.

<sup>7</sup> I. Białecki, E. Drogosz-Zabłocka, *Przejsie między edukacją a rynkami pracy*, w: S. Borkowska (red.) *Edukacja zawodowa a rynek pracy*, Raport IPiSS, Warszawa 2009.

<sup>8</sup> *Europe in figures*, Eurostat Yearbook, 2010, s. 265.

<sup>9</sup> *Kapitał intelektualny Polski*, Warszawa 2008.

Wybór członków EKES z Polski odbywał się w oparciu o specjalnie wypracowany wcześniej dokument *Zasady wyłaniania kandydatów na członków Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego na kadencję 2010–2015*

– pisze EWA RYBICKA

## Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny w nowym kształcie

**21 września 2010 roku rozpoczęła się kolejna kadencja Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (EKES). Przebiegać będzie na zasadach odmiennych od dotychczasowych, co wynika z wejścia w życie z dniem 1 grudnia 2009 roku Traktatu z Lizbony.**

Podstawowe zmiany dotyczące nowego kształtu EKES polegają na przedłużeniu jego kadencji z 4 do 5 lat (art. 302 TFUE) oraz na nowym określeniu składu tego organu UE. Zgodnie bowiem z art. 300 ust. 2 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), w skład EKES wchodzi przedstawiciele organizacji pracodawców, pracowników oraz inni przedstawiciele podmiotów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, w szczególności z dziedzin społeczno-ekonomicznej, obywatelskiej, zawodowej i kultury.

Zachowana została zasada mianowania członków EKES przez Radę. Ma to miejsce po konsultacji z Komisją Europejską, na podstawie listy członków, sporządzonej zgodnie z propozycjami każdego z państw członkowskich.

Liczba członków EKES nie przekracza 350. Skład EKES określa Rada w drodze decyzji, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji Europejskiej (art. 301 TFUE). Zgodnie

z art. 7 Protokołu w sprawie postanowień przejściowych: *do czasu wejścia w życie decyzji Rady, o której mowa w art. 301, podział miejsc członków w EKES jest taki jak obowiązujący na dzień wejścia w życie Traktatu z Lizbony*. Oznacza to, że przedstawicielom polskiego społeczeństwa obywatelskiego w kadencji 2010–2015 przypada 21 miejsc w tym unijnym organie.

Sposób opracowania listy kandydatów na członków EKES jest sprawą wewnętrzną każdego z państw członkowskich. Zasada ta wynika z poszanowania przez instytucje unijne odmiennych tradycji i praktyk krajowych oraz autonomii partnerów dialogu obywatelskiego. W państwach tzw. piętnastki (członkowie UE przed rozszerzeniem z 2004 roku) proces przygotowywania list ma charakter dyskrecjonalny, a lista jest wynikiem porozumienia pomiędzy zainteresowanymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Tylko w Grecji i w niektórych nowych państwach członkowskich kwestia ta regulowana jest ustawowo.

**Polskie wybory.** Powstał dokument określający zasady wyłonienia członków EKES z Polski: *Zasady wyłaniania kandydatów na członków Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego na kadencję 2010–2015*. Uzgodniły go strona pracowników i strona pracodawców w Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych (TK) oraz członkowie Ra-



dy Działalności Pożytku Publicznego (przedstawiciele organizacji pozarządowych, związków i porozumień organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie [DzU nr 96, poz. 873, z późn. zm.]).

W pracach nad powyższym dokumentem przyjęto założenie, zgodnie z którym odwołano się do sposobu wyboru kandydatów na członków EKES na kadencję 2006–2010. Projekt dokumentu gotowy był już jesienią 2009 roku, ale rozpoczęcie opracowanej procedury nastąpiło dopiero po rozwiązaniu dodatkowych kwestii prawnych związanych z wejściem w życie Traktatu z Lizbony oraz ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o Komitecie do Spraw Europejskich (DzU nr 161, poz. 1277).

Otwarcie procedury przewidzianej w *Zasadach...* nastąpiło w dniu 15 lutego 2010 roku poprzez zamieszczenie przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej na stronie internetowej MPiPS oraz w prasie o zasięgu ogólnokrajowym informacji o przystąpieniu do procedury wyłaniania kandydatów na członków Komitetu oraz o jej zasadach, ze wskazaniem terminu zgłaszania kandydatów przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego, formy zgłoszenia oraz kompetencji EKES.

Proces zgłaszania kandydatur przez zainteresowane organizacje społeczeństwa obywatelskiego trwał miesiąc. Organizacje te samodzielnie decydowały o liczbie przesyłanych kandydatur, jak również o tym, do której grupy EKES ich kierują. I tak:

- organizacje reprezentujące interesy pracodawców zgłaszały swoich kandydatów stronie pracodawców Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych;
- organizacje reprezentujące interesy pracowników zgłaszały swoich kandydatów stronie pracowników Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych;
- organizacje reprezentujące inne podmioty zgłaszały swoich kandydatów stronie organizacji pozarządowych w Radzie Działalności Pożytku Publicznego.

Decyzja o wyborze kandydatów do jednej z trzech grup EKES należała odpowiednio do wyżej wymienionych stron społecznych. I tak: strona pracodawców w Trójstronnej Komisji rekomendowała 7 kandydatów do pierwszej grupy EKES (pracodawcy) spośród 8 zgłoszonych; strona pracowników w Trójstronnej Komisji wskazała 7 kandydatów spośród 7 zgłoszonych do drugiej grupy EKES (pracownicy); natomiast o wyborze 7 kandydatów spośród 30 zgłoszonych do trzeciej grupy EKES (inne podmioty) decydowała strona organizacji społecznych w Radzie Działalności Pożytku Publicznego.

W trakcie tegorocznego procesu wyłaniania składu polskiej reprezentacji w EKES po raz pierwszy miała miejsce sytuacja, że jedna ze stron społecznych nie przedstawiła MPiPS swojej rekomendacji. Do grupy pierwszej EKES (pracodawcy) zgłoszono bowiem 8 kandydatów na 7 miejsc, a strona pracodawców w TK nie dokonała wyboru w wyznaczonym terminie. W sytuacji braku porozumienia ze strony pracodawców Minister Pracy i Polityki Społecznej dokonał wyboru uzupełniającego – zgodnie z pkt 4 *Zasad wyłaniania kandydatów na członków Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego na kadencję 2010–2015*.

Następnym etapem procedury było przedłożenie zgłoszonych kandydatur przez Radę Ministrów do opinii Sejmowej Komisji ds. Unii Europejskiej – zgodnie z art. 13 w związku z art. 12 pkt 5 ustawy z 11 marca 2004 roku o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (DzU nr 52 poz. 515, oraz z 2005 roku nr 11, poz. 89, i nr 160, poz. 1342).

Komisja sejmowa zaaprobowała listę polskich kandydatów na członków EKES. Następnie została ona przekazana do Sekretariatu Rady UE w wyznaczonym terminie, tj. do 31 maja 2010 roku.

Skład polskiej delegacji do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego na kadencję 2010–2015 przedstawia się następująco:

## I grupa EKES – Pracodawcy:

1. Pan *Krzysztof OSTROWSKI* – Business Centre Club – Związek Pracodawców
2. Pan *Andrzej MALINOWSKI* – Pracodawcy RP (d. KPP)
3. Pani *Anna NIETYKSZA* – Pracodawcy RP (d. KPP)
4. Pan *Marek KOMOROWSKI* – Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”
5. Pan *Jacek Piotr KRAWCZYK* – Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”
6. Pan *Jan KLIMEK* – Związek Rzemiosła Polskiego
7. Pan *Tadeusz KLIŚ* – Związek Rzemiosła Polskiego

## II grupa EKES – Pracownicy:

8. Pani *Dorota GARDIAS* – Forum Związków Zawodowych
9. Pan *Wiesław SIEWIERSKI* – Forum Związków Zawodowych
10. Pan *Andrzej ADAMCZYK* – Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”
11. Pan *Marian KRZAKLEWSKI* – Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”
12. Pan *Andrzej CHWILUK* – Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych
13. Pan *Tomasz Dariusz JASIŃSKI* – Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych
14. Pan *Stanisław Józef RÓŻYCKI* – Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych

## III grupa EKES – Inne podmioty:

15. Pan *Krzysztof BALON-WRZOS* – Wspólnota Robocza Związków Organizacji Społecznych
16. Pan *Krzysztof KAMIENIECKI* – Fundacja Instytut na Rzecz Ekorozwoju
17. Pani *Marzena MENDZA-DROZD* – Stowarzyszenie na Rzecz Forum Inicjatyw

- Pozarządowych, zrzeszone w Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych
18. Pan *Krzysztof PATER* – Związek Harcerstwa Polskiego
19. Pani *Jolanta PLAKWICZ* – Federacja Polskie Lobby Kobiet
20. Pan *Władysław SERAFIN* – Krajowy Związek Rolników, Organizacji i Kółek Rolniczych
21. Pani *Teresa TISZBIEREK* – Związek Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej. ■

Kluczowe jest dobre rozpoznanie nowych rodzajów ryzyk społecznych i szukanie najmniej kosztownych sposobów ich zmniejszenia. Przede wszystkim zaś trzeba odstąpić od (fałszywej skądinąd) dychotomii „rynek–państwo” i zacząć w jej miejsce stosować myślenie o relacjach między państwem, rynkiem a rodziną – pisze JAN DZIERZGOWSKI

## Spoleczne podstawy gospodarki postindustrialnej

Zaskakująco długo czekaliśmy na ukazanie się w języku polskim książek Gøsty Espinga-Andersena, szczególnie biorąc pod uwagę fakt, że każda niemal jego publikacja spotykała się na świecie z szerokim odzewem i stanowiła początek ważnych dyskusji toczonych przez polityków społecznych, ekonomistów, socjologów i politologów. Szczęśliwie w roku 2010 dwa najważniejsze teksty duńskiego autora trafiły wreszcie do naszych rąk. Mowa tu o opublikowanej pierwotnie w roku 1990 książce *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*<sup>2</sup> oraz o młodszych o dziewięć lat *Spolecznych podstawach gospodarki postindustrialnej*<sup>1</sup>.

Właśnie drugiej z owych pozycji zamierzam poświęcić mój artykuł, aczkolwiek nie da się nie wspomnieć – przynajmniej pobieżnie – o *Trzech światach...* To właśnie bowiem dzieło uczyniło Espinga-Andersena sławnym, ponadto zaś – co ważniejsze – zaproponowane tam schematy analityczne i pojęciowe służące badaniu współczesnego państwa dobrobytu wykorzystywane są także w *Spolecznych pod-*

*stawach gospodarki postindustrialnej*. Nie da się zatem dobrze omówić tej książki bez odwołań do książki wcześniejszej.

Wpierw jednak słów kilka o samym autorze. Esping-Andersen jest z wykształcenia socjologiem i ekonomistą, pracującym obecnie na Uniwersytecie imienia Pompeu Fabra w Barcelonie. Głównym obiektem jego zainteresowania było od zawsze państwo dobrobytu, przywiązywał jednak szczególną wagę do tego, by analizować je w bardzo szerokim kontekście społecznym, kulturowym, ekonomicznym i cywilizacyjnym. Stąd między innymi kłopot, przed którym stają wszelkiego rodzaju miłośnicy szufladek i ścisłych kategoryzacji. Z jednej bowiem strony Esping-Andersen wydaje się bliższy ekonomii. W swoich tekstach skupia się przede wszystkim na rozmaitych dylematach, przed którymi stają współczesne społeczeństwa, i na systemowych kosztach rozmaitych rozwiązań instytucjonalnych w zakresie państwa opiekuńczego; do kwestii tej będę jeszcze niejednokrotnie wracał. Z drugiej jednak strony wyraźnie postuluje otwarcie się ekonomii politycznej na nauki płynące z socjologii. Wspomnianych dylematów i kosztów nie da się bowiem analizować w oderwaniu od tego, jak działają instytucje – szczególnie zaś trzy instytucje dla Espinga-Andersena najważniejsze, a mianowicie rynek, państwo oraz rodzina.

## Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu i koncepcja odtowarowienia.

Dwie spośród owych trzech instytucji zajmowały uwagę Espinga-Andersena, gdy pisał *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*: rynek oraz państwo. Zasadniczym problemem kapitalizmu, powiedział Esping-Andersen, jest problem utowarowienia. Zanim w XIX wieku zaczęła się epoka gospodarki rynkowej, zdolność jednostek do przetrwania wyznaczana była przez ich relacje z takimi instytucjami, jak rodzina, wspólnota religijna czy też lokalna społeczność. Dobrobyt każdej osoby zależał od wykonywanej przez nią pracy, ale też od tego, na ile dostosowywała się do społecznych norm. Człłek „porządny” mógł, znalazłszy się w ciężkiej sytuacji życiowej, liczyć na wsparcie najbliższych lub wspólnoty bądź też na datki instytucji dobroczynnych. Nie wynikało to przy tym z ogólnej poczciwości owych instytucji, lecz z kulturowo usankcjonowanego obowiązku świadczenia pomocy tym, którzy na nią zasługiwali.

W kapitalizmie mamy natomiast do czynienia z zupełnie odmiennym sposobem myślenia. Podstawowym i najważniejszym dobrem staje się wykonywana przez jednostki praca. To, jak bardzo owa praca ceniona jest na rynku, decyduje o szansach życiowych każdego człowieka. Inaczej mówiąc, praca (a przez to i sama jednostka) staje się utowarowiona. Jest to skądinąd pewna sprzeczność wpisana w sam kapitalizm, system oparty wszak na wolnej wymianie. *Pierwsza reguła swobodnej wymiany mówi, że aktor może jej odmówić, dopóki produkt nie uzyska „odpowiedniej ceny”, co jest niemożliwe, jeśli starwąką jest przeżycie. A zatem, paradoksalnie, rynek pracy może być prawdziwym rynkiem tylko wtedy, gdy jest zdeformowany, zredukowany i okiełznany, kiedy jego uczestnicy mają dostęp do innych źródeł dochodu niż zarobki*<sup>3</sup>. Esping-Andersen odwołuje się tu do Marksa,

Sukces powojennego państwa dobrobytu pozostaje pewnym obciążeniem. Uwierzono bowiem w możliwość pewnego lepszego ładu społecznego, który owszem, zrealizował się w praktyce, lecz wyłącznie za sprawą czynników, które nie są już możliwe do odtworzenia.

ale przede wszystkim do Karla Polanyi'ego, autora klasycznej już książki *The Great Transformation*<sup>4</sup>. I, jednocześnie, bierze tę myśl za punkt wyjścia do analiz państwa dobrobytu.

Podstawowe pytanie dotyczące *welfare state* czy też prowadzonej przez państwo polityki społecznej to bowiem pytanie o odtowarowienie. W jaki sposób, wedle jakiej logiki państwo stara się uwolnić jednostki z uzależnienia od rynku? Zauważmy od razu, że stawiając sprawę w taki sposób, Esping-Andersen wyraźnie odcina się od tradycji myślenia, wedle której państwo dobrobytu czy też polityka społeczna stanowią instrument realizacji jednostkowych potrzeb. By powtórzyć raz jeszcze, konceptualizuje on *welfare state* jako możliwe reakcje na hegemonię rynku i na sytuację, w której jedynym w zasadzie wyznacznikiem dobrobytu jednostki staje się popyt na wykonywaną przez ową jednostkę pracę.

Odtowarowienie przebiegać może na różne sposoby, przy czym każdy z nich pociąga za sobą pewne koszty i wiąże się z innym systemem normatywnym. Koszty te dotyczą przede wszystkim kształtu struktury społecznej i wpływają na pozycje poszczególnych klas społecznych w różnych systemach opiekuńczych. Jakże to systemy? Esping-Andersen przedstawia trzy modele państwa dobrobytu.

Model pierwszy, anglosaski lub inaczej liberalny, charakteryzuje się dużym udziałem rynku, zarówno w gospodarce, jak i w sposobach organizowania świadczeń społecznych. Mamy tu do czynienia z dwiema podstawowymi grupami. Pierwszą tworzą ci, którzy otrzymują (często dość liche) świadczenia państwowe. Życie na garnuszku państwa jest z reguły związane z pewnym piętnem społecznym, a pomoc przysługuje przede wszystkim najniższemu warstwowi społeczeństwa<sup>5</sup>. Pozostali natomiast korzystać mogą ze sprywatyzowanych systemów świadczeń. Państwo stara się także ułatwiać

funkcjonowanie rynku. Utowarowienie w społeczeństwach anglosaskich jest najdalej posunięte, co wynika z ich historii (Wielka Brytania i Stany Zjednoczone są wszak krajami, które w XIX wieku zaznały szczególnie radykalnej odmiany kapitalizmu). Potrafią dobrze radzić sobie z bezrobociem, ale ceną za to są wysokie nierówności dochodowe i polityczne oraz istnienie sporego segmentu prac kiepskich, nisko płatnych i niedających bezpieczeństwa.

Model drugi nazywany jest przez Esping-Andersena kontynentalnym lub konserwatywnym. Opisuje przede wszystkim sytuację państw Europy Zachodniej, takich jak Niemcy, Francja czy Austria. Tu liberalny kapitalizm nigdy nie rozwinął się tak jak w krajach anglosaskich, istnieje natomiast silna tradycja etatystyczna. Stąd prawa socjalne powiązane są ze statusem i klasą społeczną; obywatele są klientami państwa, które nagradza ich za lojalność. W rezultacie mamy do czynienia z trzema grupami. Jedni po prostu radzą sobie na rynku. Drudzy są pracownikami państwowymi (służba cywilna, pracownicy państwowych przedsiębiorstw) i mogą liczyć na szczodre ubezpieczenia i emerytury. Grupa trzecia to natomiast *outsiderzy*, wcale liczna rzesza bezrobotnych, otrzymujących spore zasiłki, które powodują powstawanie pułapki ubóstwa i zniechęcają do podejmowania pracy. Zresztą konserwatywne państwo opiekuńcze woli stawiać na rozbudowany system socjalny, aniżeli wspierać tworzenie zatrudnienia. Dlatego też kraje modelu kontynentalnego charakteryzują się z reguły wysokim bezrobociem, niemałym (aczkolwiek nie dramatycznie dużym) poziomem nierówności społecznych i wysokim poziomem wydatków socjalnych.

Model trzeci to model skandynawski lub socjaldemokratyczny. O ile Anglosasi stawiają na rynek, a Europa Zachodnia na silne, paternalistyczne państwo, Skandynawowie dbają przede wszystkim o równość – i oczywiście ponoszą z tego tytułu rozmaite koszty. System skandynawski jest najbardziej egalitarny, a świadczenia najbardziej uniwersalne. Dualizm państwo–rynek lub klasa pracująca–klasa

średnia jest celowo łagodzony; liczy się przede wszystkim wysoka jakość świadczeń adresowanych do wszystkich obywateli, nie zaś zapewnianie (bardziej lub mniej szczodrego) minimum. Taki porządek możliwy jest dzięki rozbudowanemu systemowi usług publicznych, czego korzyścią jest niski poziom bezrobocia: z jednej strony sektor publiczny gwarantuje ogromną liczbę miejsc pracy, z drugiej – promuje się aktywną politykę zatrudnienia, kładzie duży nacisk na przekwalifikowanie bezrobotnych etc. Koszty są natomiast oczywiste: wysoki poziom fiskalizmu, szczególnie kłopotliwy w czasie kryzysów gospodarczych<sup>6</sup>.

### W stronę gospodarki postindustrialnej.

Dobrym punktem wyjścia do rozważań nad drugą książką Esping-Andersena będzie postawienie pytania, co duński autor ma na myśli, pisząc o gospodarce postindustrialnej, i dlaczego w ogóle postanowił to zagadnienie uczynić kluczem do swego tekstu. Odpowiedź składa się z trzech części. Po pierwsze Esping-Andersen przekonuje, że konkretne instytucje składające się na dzisiejsze państwa dobrobytu (niezależnie od modelu) kształtowały się w epoce gospodarki industrialnej, szczególnie w trzech dekadach po II wojnie światowej. Fakt ten sprawia, że dylematy i koszty związane z każdym z trzech modeli opisanych wcześniej przenoszone są obecnie w zupełnie inne realia rynkowe i społeczne – wskutek tego powstają kolejne dylematy, których rozstrzygnięcie decydować będzie o przyszłości *welfare state* i kształcie przyszłego społeczeństwa.

Co można powiedzieć o tych nowych realiach? Otóż pod wpływem feministycznych krytyk *Trzech światów kapitalistycznego państwa dobrobytu* Esping-Andersen postanowił więcej uwagi poświęcić kwestii wejścia kobiet na rynek pracy i, co ważniejsze, związanych z tym przemian rodziny. Po wtóre we współczesnych gospodarkach dominującą rolę odgrywać zaczyna sektor usług, którego funkcjonowanie w istotny sposób różni się od funkcjonowania sektora produkcji (co wynika chociażby z teorii ekonomicznej).

Inaczej mówiąc, mamy tu do czynienia z następującą tezą: państwo dobrobytu musi się zmienić, albowiem zbudowane było w zupełnie innej epoce, gdy kobiety wykonywały nieodpłatną pracę w domu, a mężczyźni masowo znajdowali zatrudnienie w fabrykach. Te czasy minęły, trzeba więc na nowo rozważyć dylematy związane z trzema modelami *welfare state*. Co więcej, fakt, że zagadnienie pracy kobiet i zagadnienie rozwoju sektora usług są ze sobą na różnorokie sposoby powiązane, sprawia, że nowe dylematy bynajmniej nie będą łatwe do rozwiązania.

Nim przejdę do rozwijania owej tezy, pragnę zwrócić uwagę, że gospodarka postindustrialna w żadnym stopniu nie jest tu tożsama z gospodarką opartą na wiedzy, choć często zdarza się, że terminy te używane są zamiennie. Esping-Andersen kresli o wiele bardziej realistyczny obraz współczesnych rynków; wyraźnie stwierdza, że nie spełniły się obietnice autorów takich jak Daniel Bell<sup>7</sup>, zdaniem których po epoce przemysłowej wiedza, a nie praca fizyczna, miała stać się głównym czynnikiem produkcji<sup>8</sup>. Owszem, fabryka nie odgrywa już tej roli co kiedyś, a przemysł odpłynął z krajów najbogatszych do państw peryferii i (szczególnie) półperyferii. Niemniej istotą nowej gospodarki jest rozbudowany sektor usług, przy czym usługi te nie muszą mieć nic wspólnego z powstawaniem nowej klasy ludzi wiedzy. Jeśli w ogóle, wzrost sektora usług oznacza raczej nowe nierówności i wyzwania związane z systemowym problemem niskopłatnej pracy.

**Welfare state, którego już nie ma.** Opowieść o wspaniałym rozwoju powojennego państwa dobrobytu spotkać można w niezliczonej wręcz ilości książek i artykułów. Przez blisko trzydzieści lat udało się połączyć solidny wzrost gospodarczy, niskie bezrobocie i dużą stabilność zatrudnienia. Różnie tłumaczy się ów stan rzeczy, generalnie jednak dwa argumenty pojawiają się szczególnie często.

Wskazuje się na zastosowanie w gospodarce teorii Keynesa (stymulowanie popytu oraz zwiększanie zamożności konsumentów)

a także na konsensus zawarty między państwem, pracodawcami a związkami zawodowymi. Nostalgia za owym złotym wiekiem jest wciąż bardzo silna; Anthony Giddens ma sporo racji, gdy – cokolwiek ironicznie – zauważa, że w dzisiejszym świecie pewne istotne odłamy prawicy stały się niezwykle skłonne do wprowadzania radykalnych zmian (na przykład neokonserwatyści zalecający daleko posuniętą deregulację rynku pracy czy sektora finansowego), lewica natomiast usilnie próbuje konserwować dawne *welfare state* i zachować zeń jak najwięcej się da<sup>9</sup>.

Czy jednak nostalgia ta ma jakąkolwiek rację bytu? Esping-Andersen przedstawia cokolwiek demaskatorską wersję powojennej historii, wskazując na kilka sprzyjających czynników, które – jego zdaniem – sprawiły, że rzeczywiście poprawiła się wówczas sytuacja bytowa sporej części obywateli zachodnich społeczeństw.

Rzeczywiście, keynesowska polityka pomogła złagodzić skutki deruralizacji i zagospodarować jakoś ludzi żyjących wcześniej na wsi, którzy po wojnie zaczęli szukać zatrudnienia w przemyśle. Niemniej istniały wówczas pewne okoliczności dodatkowe. *Na pierwszy plan wysuwają się zmiany demograficzne: kohorty, które weszły na rynek pracy w latach pięćdziesiątych, były nieliczne z powodu niskiego przyrostu naturalnego w latach trzydziestych; w latach osiemdziesiątych pojawił się natomiast problem absorpcji rozdziałych pokoleń wyżu demograficznego*<sup>10</sup>.

Być może jednak istotniejsza jest kwestia druga. Otóż w epoce powojennej kobiety nie wchodziły masowo na rynek pracy (to zaczęło się dopiero w latach 60.), natomiast oferowały ogromne nakłady nieodpłatnej pracy wykonywanej w domu. *Powojenna miejska klasa pracująca przyjęła model „mąż żywiciel rodziny i żona gospodyni domowa”*<sup>11</sup>. Dzięki temu możliwe stało się pełne zatrudnienie – choć oczywiście pełne było ono jedynie z nazwy, albowiem zasoby siły roboczej stanowiły mniejszy niż na przykład dziś odsetek populacji. Ponadto państwu łatwiej było udźwignąć zapewnianie obywatelom bezpieczeństwa socjalnego, gdyż

kobiety, jako że z formalnego punktu widzenia nie pracowały, nie były uprawnione do pobierania większości świadczeń i nie stanowiły obciążenia dla systemu ubezpieczeniowego. Podstawowym beneficjentem był mężczyzna – i to mężczyzna pracujący.

Wreszcie, długość życia była w owych czasach niższa niż obecnie. Przeciętny pracownik produkcji wiódł uporządkowane, typowe życie, obowiązkowa edukacja do 16. roku życia; 45–50 lat stabilnego zatrudnienia, emerytura w wieku 65–70 lat. W latach pięćdziesiątych przeciętna przewidywana długość życia była o 8–10 lat krótsza niż obecnie. Taka biografia była fundamentem równowagi finansowej państwa opiekuńczego: można było zakładać, że większość pracowników będzie pracować co najmniej przez czterdzieści lat, a później przez mniej więcej siedem będzie korzystać z emerytury (do czego trzeba dodać 4–5 lat emerytury wdowiej)<sup>12</sup>.

Do tego, co było, nie ma dziś powrotu, przekonuje Esping-Andersen. Sukces powojennego państwa dobrobytu jest przy tym pewnym obciążeniem. Uwierzono bowiem w możliwość pewnego lepszego ładu społecznego, który owszem, zrealizował się w praktyce, lecz wyłącznie za sprawą czynników niedających się już odtworzyć. Zrodził przy tym ów sukces pewną fałszywą świadomość; legitymację zyskał pluralistyczny ideał klasy średniej, choć przecież w rzeczywistości powojenne społeczeństwa były silnie klasowo podzielone (co skądinąd zyskiwało silne odzwierciedlenie w życiu codziennym<sup>13</sup>). Im silniej wierzymy dziś, że ideał ten rzeczywiście stał się niegdyś faktem i że metodą reprodukcji tego stanu rzeczy jest uprawianie tej samej polityki społecznej co pięćdziesiąt lat temu, tym trudniej będzie nam poradzić sobie z wyzwaniem społeczeństwa postindustrialnego.

**Koniec fabryki, koniec gospodyń domowych.** O ile w *Trzech światach kapitalistycznego państwa dobrobytu* podstawową kategorią było odtowarowienie, o tyle w *Społecznych podstarwach gospodarki postindustrialnej* Esping-Andersen poświęca sporo uwagi defamilizacji. Dla wielu

*kobiet – pisze – funkcjonalnym odpowiednikiem uzależnienia od rynku jest uzależnienie od rodziny<sup>14</sup>. Stąd też dodatkowym, obok odtowarowienia, narzędziem analitycznym służącym opisywaniu modeli państwa dobrobytu winna stać się właśnie defamilizacja. Poszczególne reżimy opiekuńcze różnią się od siebie nie tylko sposobami chronienia pracowników przed rynkiem, ale też stopniem zobowiązań opiekuńczych przypisywanych gospodarstwom domowym. Im mniejsza zależność jednostki (niezależnie od płci) od rodziny, im większa jej kontrola nad zasobami ekonomicznymi, tym większy jest stopień defamilizacji.*

Zauważmy przy tym, że te dwa wymiary wcale nie muszą się na siebie nakładać. Wręcz przeciwnie; jeśli defamilizacja staje się możliwa dzięki wejściu kobiet na rynek pracy, zaczną one podlegać utowarowieniu. Możliwe zatem, że osłabienie jednego rodzaju zależności wiąże się ze wzmocnieniem innej. Państwo opiekuńcze stawiające na defamilizację może aktywnie wspierać utowarowienie.

Kolejne nowe wyzwanie stojące przed państwem dobrobytu wiąże się z rozwojem sektora usług. Esping-Andersen odwołuje się tu do Williama Baumola<sup>15</sup>. *Długoterminowa produktywność usług pozostaje w tyle za produkcją dóbr. Nie sposób zwiększyć produktywności usług takich jak fryzjerstwo, psychoanaliza, opieka nad dziećmi, nauczanie czy wykonywanie masażu. Nie da się szybciej uczyć lub masować bez utraty jakości. Problem tkwi we względności płac. Jeśli zarobki fryzjerów miałyby odzwierciedlać relatywną produktywność, w dłuższej perspektywie czekałoby ich ubóstwo – prawdopodobnie znikłaby też podaż oferowanej przez nich usługi. Jeśli natomiast ich zarobki dotrzymywałyby tempa wzrostu płac w sektorach o wysokiej produktywności, cena ich usług stałaby się zbyt wysoka – znikłby na nie popyt na rynku<sup>16</sup>.* Z kolei wysokie opodatkowanie usług mogłoby oznaczać, że wynajmowanie ich przestałoby się opłacać – w takiej sytuacji gospodarstwa domowe zwróciłyby się ponownie w stronę nieodpłatnej pracy kobiet.

Zwróćmy więc uwagę, że na skrzyżowaniu owych dwóch zagadnień – równość płci i równość ekonomiczna między pracownikami

sektora usług a pracownikami innych sektorów gospodarki – kryje się cały szereg trudnych do rozstrzygnięcia problemów. Teoretycznie można uznać, że część usług może przejąć na siebie gospodarstwo domowe, równość płci zostanie zaś zagwarantowana przez zwiększenie zaangażowania mężczyzn w wypełnianie obowiązków domowych. Tyle że – jak powiada Esping-Andersen – w praktyce okazuje się, że takie rozwiązania nie są wcale zbyt skuteczne; współczesnym społeczeństwom wciąż nie udało się osiągnąć równowagi, jeśli chodzi o dzielenie się wychowaniem dzieci, sprzątnięciem czy gotowaniem. Jak się zatem wydaje, równość płci może paść ofiarą niepodjęcia przez państwo kwestii opisanego przed chwilą efektu kosztów w usługach.

Gdyby jednak postawić na równość płci, stajemy przed problemem, kto za usługi ma zapłacić? Załóżmy, że dwójka małżonków wykonuje pracę zarobkową i nie dzielą się obowiązkami domowymi (wszak wiemy, że podział ten i tak byłby mocno nierówny), lecz znaczną część usług, na przykład związanych z opieką nad dziećmi, nabywają na rynku. W ten sposób ryzykujemy jednak, że wkrótce będziemy mieć do czynienia z rzeszą nisko opłacanych pracowników sektora usług i wzrostem nierówności płacowych.

Trzy reżimy opiekuńcze – liberalny, konserwatywny i socjaldemokratyczny – próbują na różne sposoby rozsupływać ów węzeł gordyjski. W reżimie liberalnym panuje zgoda na nierówności płacowe i na defamilizację za pośrednictwem rynku. W Stanach Zjednoczonych, przykładowo, koszty opieki przedszkolnej są niezwykle niskie w porównaniu z dużo bardziej familistycznymi państwami kontynentalnej Europy. Jednak i tak nowa sytuacja wymaga większej niż dawniej interwencji państwa, czego dowodem są chociażby stosowane w Stanach kredyty podatkowe dla osób najmniej zarabiających.

Reżim konserwatywny z opisywanym tu problemem radzi sobie chyba najgorzej. Z jednej strony koszt usług jest wysoki, gdyż w kontynentalnej Europie mamy do czynienia ze

sporymi kosztami pracy. Z drugiej strony familistyczna polityka po prostu nie działa; wchodzenie kobiet na rynek pracy jest pewnym trendem kulturowym, którego nie da się od tak zahamować. Innymi słowy, dostępność usług na rynku jest marna, albowiem mało kogo na nie stać. Równocześnie jednak nie ma już silnej, tradycyjnej rodziny, która zmuszałaby kobiety do wykonywania owych usług osobiście.

Efektom tego jest zmniejszający się przyrost naturalny. *Paradoksem naszych czasów – pisze Esping-Andersen – jest to, że polityka familistyczna zdaje się szkodzić zakładaniu rodzin. Katolicka zasada pomocniczości opiera się na ideale dużej, dobrze zintegrowanej, stabilnej i odpowiedzialnej rodziny. Jednakże obecnie dwa kraje katolickie – Włochy i Hiszpania – wykazują najniższy poziom przyrostu naturalnego, podczas gdy wskaźniki najbardziej zdefamilizowanych skandynawskich reżimów opiekuńczych należą do najwyższych w Europie*<sup>17</sup>. Mamy tu do czynienia z odraczaniem pewnych kosztów, które jednak z ogromnym prawdopodobieństwem trzeba będzie w przyszłości spłacić, gdy problem starzenia się społeczeństw stanie się naprawdę poważny. Pewnym pocieszeniem może być jedynie fakt, że w niektórych tradycyjnie familistycznych krajach wybór między rodziną a pracą daje się uczynić nieco mniej dramatycznym dzięki pracy na własny rachunek oraz instytucji biznesów rodzinnych. To jednak mocno paradoksalny rodzaj defamilizacji: owszem, kobieta może liczyć na własny dochód, lecz i tak pozostaje silnie uzależniona od rodziny i silnie obłożona obowiązkami domowymi.

Kraje skandynawskie prowadzą natomiast bardzo intensywną politykę defamilizacyjną, zarazem zaś próbują „oszukać” problem choroby kosztów *poprzez bezpośrednie udzielanie usług, które obecnie tworzą jedną trzecią miejsc pracy. [Jednak] w warunkach spłaszczonej struktury płac długoterminowe opóźnienie we wzroście produktywności usług publicznych oznacza wzrost kosztów relatywnych, a zatem wzrost ciężaru utrzymywania sektora finansowego z podatków. Rozwiązaniem mogłoby być zwiększenie różnic płacowych między sektorem publicznym i pry-*



watnym, jednakże trudno to osiągnąć na rynku pracy, gdzie tak istotną rolę odgrywają związki zawodowe. Nawet jeśli państwa te zdołały w dłuższej perspektywie utrzymać żądania płacowe na umiarkowanym poziomie, nadal pozostawał problem rosnących kosztów bezpośrednich i pośrednich nakładanych na rynek pracy przez sektor publiczny<sup>18</sup>.

**Podsumowanie.** Państwo dobrobytu, jakie znamy, jest dziś bardziej problemem aniżeli rozwiązaniem. Nowe wyzwania i nowe rodzaje ryzyka stają się szczególnie istotne, zaś istniejące struktury instytucjonalne nie tylko nie potrafią owym wyzwaniom sprostać, ale wręcz często czynią je jeszcze poważniejszymi. Widzieliśmy to na przykładzie niewydolności państw reżimu konserwatywnego, które – nie potrafiąc podjąć skutecznej defamilizacji – narażają się na kryzys demograficzny. Jest też i inny problem, a mianowicie kwestia ubóstwa młodych ludzi. Skoro tradycyjnej rodziny już nie ma, osoby wchodzące w dorosłość są szczególnie narażone na ubóstwo, gdyż nie mogą liczyć na (słabsze niż dawniej) tradycyjne sieci wsparcia, których istnienie milcząco zakładała dotychczasowa polityka społeczna.

To jednak nie oznacza, zdaniem Espinga-Andersena, że należy oddać pole koncepcjom, w które wpisana jest niechęć do rozwiązań socjalnych. Nie chodzi bowiem o proste rozważania typu „mniej czy więcej państwa opiekuńczego”. *Współczesna debata jest prowadzona w kategoriach źle dobranego zestawu alternatyw politycznych*<sup>19</sup>. Ważne, aby umieć dobrze rozpoznać nowe rodzaje ryzyk społecznych i szukać najmniej kosztownych sposobów ich zmniejszenia. Przede wszystkim zaś trzeba odstąpić od (fałszywej skądinąd) dychotomii „rynek–państwo” i zacząć w jej miejsce stosować myślenie o relacjach między państwem, rynkiem a rodziną. *Korzystna dla wszystkich strategia o sumie dodatniej oznacza przebudowanie państwa opiekuńczego w taki sposób, by mogło ono znów oprzeć się na założeniu o sprawnie funkcjonujących, tworzących dobrobyt rynkach pracy i rodzinach, a to wymaga przekształcenia związku*

*między państwem a rynkiem oraz między państwem a rodzinami*<sup>20</sup>.

Gdyby chcieć poszukiwać jakichś praktycznych konkluzji, należałoby stwierdzić, że zdaniem Espinga-Andersena Skandynawia stosunkowo najlepiej radzi sobie ze współczesnymi problemami. Nie będę powtarzać raz jeszcze, że kraje reżimu konserwatywnego ponoszą spektakularną porażkę. Kraje liberalne wypadają nieco lepiej, aczkolwiek są między nimi istotne różnice. O ile Stany Zjednoczone z powodzeniem stosują strategię defamilizacji przez rynek, o tyle Wielka Brytania prowadzi pod tym względem politykę bliższą kontynentalnej (należy jednak pamiętać, że książka Espinga-Andersena pisana jest u schyłku lat 90., a więc zanim jeszcze labourzyści przedsięwzięli szereg reform w zakresie polityki rodzinnej, których skutki dopiero co zaczynamy obserwować).

Generalnie jednak wnioski Espinga-Andersena nie są zbyt optymistyczne, a to za sprawą jego silnego przekonania o tak zwanej zależności od szlaku/ścieżki rozwoju. Wbrew chwytliwym politycznym postulatom nie da się zamienić dowolnego państwa w płynącą mlekiem i miodem Szwecję. Reżimy opiekuńcze, wyróżnione w *Trzech światach kapitalistycznego państwa dobrobytu*, kształtowały się w sumie przez kilkadziesiąt lat, a prawdziwą dojrzałość osiągnęły na przełomie lat 60. i 70. XX wieku. W konkretnych krajach mamy też do czynienia z licznymi lokalnymi kontekstami i odchyleniami od modelu<sup>21</sup>, co dodatkowo utrudnia poszukiwanie rozwiązań. Zmiany są konieczne, przekonuje duński autor, ale nie oznacza to, że będą łatwe. W wielu zaś przypadkach rozstrzygające okażą się ulotne i przypadkowe czynniki, na które nie mamy wpływu. ■

<sup>1</sup> G. Esping-Andersen, *Społeczne podstawy gospodarki post-industrialnej*, przeł. R. Włoch, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2010. Jest to pierwszy tom serii przekładów zagranicznych książek poświęconych kluczowym zagadnieniom współczesnej polityki społecznej, wydawanych w ramach projektu Społecznie Odpowiedzialna Uczelnia.

- <sup>2</sup> G. Esping-Andersen, *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, przeł. K.W. Frieske, Diffin, Warszawa 2010.
- <sup>3</sup> G. Esping-Andersen, *Spoleczne podstawy...*, s. 54.
- <sup>4</sup> K. Polanyi, *The Great Transformation*, Rinehart, New York 1944.
- <sup>5</sup> Aczkolwiek Esping-Andersen nie uwzględnia, jak się wydaje, w należyтым stopniu roli, jaką odgrywają ulgi podatkowe, adresowane często do przedstawicieli klasy średniej. Zob. na przykład Ch. Howard, *The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States*, Princeton University Press, Princeton 1997.
- <sup>6</sup> Zob. G. Esping-Andersen (red.), *Welfare States in Transition*, Sage Publications, London 1996.
- <sup>7</sup> D. Bell, *The Coming of Post-Industrial Society*, Basic Books, New York 1973.
- <sup>8</sup> Zob. też na przykład P.F. Drucker, *Spoleczeństwo pokapitalistyczne*, przeł. G. Kranas, PWN, Warszawa 1999 lub L.C. Thurow, *Powiększanie bogactwa. Nowe reguły gry w gospodarce opartej na wiedzy*, przeł. A. Sobolewska, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2006.
- <sup>9</sup> A. Giddens, *Poza lewicą i prawicą*, przeł. J. Serwański, Zysk i S-ka, Poznań 2001.
- <sup>10</sup> G. Esping-Andersen, *Spoleczne podstawy...*, s. 38.
- <sup>11</sup> s. 42.
- <sup>12</sup> s. 184.
- <sup>13</sup> Zob. R. Sennett, J. Cobb, *The Hidden Injuries of Class*, Vintage Books, New York 1972.
- <sup>14</sup> G. Esping-Andersen, *Spoleczne podstawy...*, s. 62.
- <sup>15</sup> W. Baumol, *The Macroeconomics of Unbalanced Growth*, *American Economic Review*, 57 (1967).
- <sup>16</sup> G. Esping-Andersen, *Spoleczne podstawy...*, s. 75.
- <sup>17</sup> s. 88.
- <sup>18</sup> s. 188.
- <sup>19</sup> s. 205.
- <sup>20</sup> s. 206.
- <sup>21</sup> Przykładowo, powiada Esping-Andersen, fakt, że Stany Zjednoczone są na pozór modelowym przykładem reżimu liberalnego tj. godzą wysoki poziom nierówności i urynkowienia z niskim bezrobociem, wynika po części z całkowicie „niemodelowego” faktu, że bezrobocie jest tam ukryte za sprawą istnienia ogromnej populacji osób osadzonych w zakładach karnych.

Poniżej prezentujemy wyniki dwóch badań przeprowadzonych przez różne grupy badawcze. Pierwsze badanie pochodzi z raportu *Flexicurity w Polsce. Diagnoza i rekomendacje* (przedstawiamy jednak część wyników, które zawarte są w tej publikacji), a drugie zawarte zostało w raporcie Instytutu Rozwoju Służb Społecznych i dotyczy szans wykorzystania możliwości instrumentów ekonomii społecznej w systemie pomocy społecznej.

## 1. Rola zasiłków dla bezrobotnych.

### Badania dotyczące roli zasiłków z raportu *Flexicurity w Polsce. Diagnoza i rekomendacje*.

#### Zasiłki dla bezrobotnych a bezrobocie<sup>1</sup>.

Badania przeprowadzono na podstawie danych BAEL (Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności) z lat 2004–2008. Wynika z nich, że bezrobotni pobierający zasiłek mają mniejsze prawdopodobieństwo zdobycia zatrudnienia w przyszłości niż bezrobotni bez prawa do zasiłku (o 69 procent). Tych pierwszych cechuje także większe prawdopodobieństwo bycia biernym zawodowo (o 18 procent). Bezrobotni pobierający zasiłek, a pozostający bez pracy do roku jeszcze w większym stopniu obciążeni są prawdopodobieństwem pozostania biernymi zawodowo.

Z drugiej strony jednak badania wskazują, że zasiłkobiorcy mają o 63 procent wyższe szanse odpływu z bezrobocia do zatrudnienia niż bezrobotni bez prawa do zasiłku. Wynika to z tego, że zasiłkobiorcy to bezrobotni z krótkim okresem bezrobocia, zaś bezrobotni bez prawa do zasiłku to z reguły bezrobotni, którzy długo-okresowo pozostają bez pracy. Tym samym ich

szanse znalezienia zatrudnienia są niższe. Gdy badania objęły tylko bezrobotnych krótkookresowo (do 6 miesięcy), to okazało się, że zasiłkobiorcy mają o 26 procent mniejsze szanse odpływu z bezrobocia do zatrudnienia niż niezasiłkobiorcy.

Badania wskazują również, że istnieją różnice między zasiłkobiorcami a bezrobotnymi bez prawa do zasiłku w odniesieniu do deklarowanej płacy progowej, a więc do minimalnej płacy, za którą byliby gotowi rozpocząć pracę. Osoby pobierające zasiłek deklarują wyższą płacę progową od bezrobotnych, którzy już nie mają prawa do zasiłku. Można stąd wyprowadzić wnioski, że pobieranie zasiłku zwiększa presję na wzrost płac.

Można uznać, że zasiłki dla bezrobotnych dosyć słabo pełniły funkcję motywacyjną, polegającą na stymulowaniu aktywnych poszukiwań pracy (badania dotyczyły lat 2004–2008). Dotyczy to zwłaszcza bezrobotnych o niskich kwalifikacjach i gorszych perspektywach płacowych, których stopy kompensacji dochodów (tj. relacje zasiłków do możliwej do uzyskania płacy) są stosunkowo wysokie. W przypadku tej grupy osób zasiłki pełniły dosyć dobrze funkcję dochodową, ale znacznie gorzej było z funkcją motywacyjną.

<sup>1</sup> Artykuł oparty jest na wynikach badań prowadzonych w ramach projektu Ministra Pracy i Polityki Społecznej pt. *Ocena wdrożenia modelu flexicurity w polskiej polityce rynku pracy oraz rekomendacje dalszych działań*, kierowanego przez E. Kryńską. W zespole badawczym uczestniczyli: P. Kaczorowski, P. Kubiak, E. Kryńska, E. Kwiatkowski, S. Pawłoga i G. Uścińska.

Wprowadzenie od 1 stycznia 2010 roku degresji w zakresie wypłaconego zasiłku powinno wzmocnić funkcję motywacyjną zasiłków. Należy więc pozytywnie ocenić nową regulację. Trzeba jednak zauważyć, że nowa regu-

lacja nie powinna osłabić funkcji dochodowej. Dzięki podniesieniu kwoty wypłaconego zasiłku łączna suma otrzymanego zasiłku w całym okresie uprawnienia zasiłkowego okazuje się wyższa niż w przypadku poprzedniej regulacji.

## 2. Instytucje pomocy społecznej wobec ekonomii społecznej. Badanie Instytutu Rozwoju Służb Społecznych: instytucje pomocy społecznej wobec ekonomii społecznej.

**Przedmiot badań i metodologia.** Przebada- no w losowej próbie (20 procent z każdego województwa) Ośrodki Pomocy Społecznej (OPS) i Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie (PCPR). Ankiety wysyłano internetowo. Z PCPR-ów odesłano 24 wypełnione ankiety (44 procent wysłanych) zaś z OPS-ów – 506 (zwrot w 32 procentach). Badania przeprowadzono w 2006 roku wśród osób zarządzających pomocą społeczną (kierowników i dyrektorów), zaś w 2007 roku uzupełniono wyniki także o ankiety wśród uczestniczących w szkoleniach na temat wykorzystania ekonomii społecznej w pomocy społecznej, pracowników socjalnych i kierowników. Prezentowane w raporcie wyniki jednak odnoszą się głównie do osób zarządzających pomocą społeczną, a mniej do pracowników socjalnych.

Szczegółowym przedmiotem analizy były następujące zagadnienia:

- projekty realizowane przez OPS-y i PCPR-y;
- opracowanie strategii rozwiązywania problemów społecznych;
- współpraca z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami lokalnymi;
- opinie kierowników i dyrektorów OPS-ów i PCPR-ów na temat przedsiębiorstw ekonomii społecznej i roli pomocy społecznej.

**Zarządzający pomocą społeczną.** Kadra zarządzająca – podobnie jak pracownicy socjalni – jest silnie sfeminizowana (93 procent), pod względem wiekowym połowa mieści się w prze-

dziale 45–52 lata, a dwie piąte jest powyżej 50. roku życia. Jedną z ważniejszych zmiennych jest wykształcenie – tu wyniki, zdaniem autorów, nie są korzystne. Tylko 46 procent kadry zarządzającej ma oczekiwane na tym stanowisku wykształcenie wyższe zawodowe. Prawie co dziesiąty respondent ma tytuł magistra, ale z dziedziny niezwiązanej z pomocą społeczną. 37 procent ma z kolei ukończoną policealną szkołę pracowników socjalnych, a 5 ukończoną tylko szkołę średnią. Tymczasem ustawowe przepisy z 1995 roku wymagają, by pracownicy socjalni, a więc tym bardziej ich zwierzchnicy, legitymowali się wykształceniem wyższym.

Z ankiet wynika, że jedna trzecia kadry pełni funkcje kierownicze co najmniej od czasu pierwszej reformy systemu pomocy społecznej w 1991 roku. Najbardziej jednak niepokojącym wskaźnikiem okazał się staż pracy w instytucjach pomocy społecznej przed objęciem funkcji kierowniczej. Jedna czwarta z nich objęła tę funkcję bez żadnego doświadczenia w organizowaniu pracy w ośrodku pomocy społecznej (co jest ponadto niezgodne z prawem), zaś co dziesiąty respondent miał ów staż pracy w pomocy społecznej nie dłuższy niż trzy lata.

**Projekty na rzecz zatrudnienia i samopomocy.** Badania pokazały, że 35 procent OPS-ów realizowało w badanych latach 2004–2006 projekty prozatrudnieniowe, a 14 procent realizowało projekty ukierunkowane

na rozwój samopomocy/pomocy wzajemnej. Inaczej rozłożyły się odpowiedzi w PCPR-ach – tu dwukrotnie częściej realizowano projekty samopomocowe niż prozatrudnieniowe, co też może wiązać się ze szczególnym typem klientów (chorzy psychicznie, niepełnosprawni), którymi zajmowanie się jest przypisane powiatom.

Spośród beneficjentów projektów, w których uczestniczyły OPS-y, zdecydowanie najczęściej wskazywaną grupą byli bezrobotni (90 procent), w dalszej kolejności kobiety (35,3 procent), alkoholicy/narkomani (25,5 procent), absolwenci (23,5 procent), rodziny, zwłaszcza wielodzietne i niepełne (21,6 procent), osoby w wieku podeszłym (7,8 procent), bezdomni (5,6 procent), przewlekle chorzy (3,9 procent) i byli więźniowie (3,9 procent).

Podmiotami uczestniczącymi w realizacji projektów były oprócz jednostek organizacyjnych: powiatowy urząd pracy (84,0 procent) i urząd gminy (54 procent), w istotnie mniejszym stopniu inne placówki publiczne (14 procent) organizacje pozarządowe (18 procent) i firmy (14 procent). Mały udział w tych projektach przypisano Kościołowi (2 procent).

### Współpraca z innymi organizacjami.

Zdecydowana większość zadeklarowała, że prowadzi współpracę z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami lokalnymi. Jako przyczyny podjęcia współpracy najczęściej podawano, że ośrodek nie ma wystarczających zasobów, by radzić sobie ze wszystkimi problemami społecznymi. W dalszej kolejności wskazywano na to, że organizacje pozarządowe są solidne w wykonywaniu swoich zadań oraz na to, że są szczególnie przydatne w rozwijaniu samopomocy społecznej i grup wsparcia.

W obszarach współpracy ośrodków z organizacjami pozarządowymi podawano: nieformalne kontakty w celu wymiany informacji (62,3 procent) oraz wspólne organizowanie akcji i imprez okolicznościowych (54,7 procent). W dalszej kolejności wymieniano: uczestnictwo organizacji pozarządowych w pracach nad dokumentami samorządowymi (39,6 procent), dawanie organizacjom pozarządowym wsparcia pozafinansowego (35,8 procent), wcho-

dzenie formalne przedstawicieli NGO do ciał kolegialnych (24,5 procent), wspólną realizację projektów (28,3 procent) oraz zlecenie organizacjom realizacji zadań (18,9 procent).

Z tych zleczanych zadań za najważniejsze kierownicy uznali: organizację wypoczynku letniego dla młodzieży, prowadzenie ośrodka wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, rozwiązywanie problemów alkoholowych, schronienie dla bezdomnych, usługi opiekuńcze, prowadzenie banku żywności, świetlic, ośrodka dla ofiar przemocy.

Ci zaś, którzy deklarowali brak współpracy z organizacjami III sektora, jako powody tego wskazywali najczęściej brak takich organizacji na danym terenie. Rzadziej wskazywano na przekonanie, że organizacje publiczne lepiej wykonają te zadania, na brak znajomości organizacji pozarządowych, które miałyby potencjał, by wykonywać te zadania, lub ogólnie na nieufność wobec organizacji pozarządowych.

### Strategie rozwiązywania problemów społecznych.

W 2006 roku 55 procent gmin nie miało strategii rozwiązywania problemów społecznych, w tym ponad 20 procent z nich nawet nie zaczęło przygotowań. Po roku przygotowanej strategii brakowało w 30 procent gmin, zaś przed rozpoczęciem przygotowań było 12 procent. Znacznie lepiej sprawa wyglądała w powiatach, które obowiązkowo opracowywania podobnych strategii podlegają od 1999 roku. W momencie badania 68 procent powiatów miało już strategię, 25 procent było w trakcie przygotowań, a nie zabrały się do tego jedynie 2 z 28 zbadanych powiatów.

Pośród placówek, które nie podjęły działań na rzecz przygotowania strategii, najczęściej podawanym wytłumaczeniem było nadmierne przeciążenie innymi obowiązkami, a także brak finansowych środków na zlecenie opracowania tego podmiotowi zewnętrznemu.

### Opinie na temat przedsiębiorczości społecznej.

Badani przedstawiciele służb społecznych deklarują przychylność dla przedsiębiorczości społecznej i gotowi są ją wspierać. W większości zgadzają się też z tezą, że praca socjalna powinna być nakierowana także na

mobilizację do szukania zatrudnienia przez klientów pomocy społecznej. Deklarują również, że nie tylko jako przedstawiciele służb, ale także jako prywatni konsumenci byłiby zainteresowani korzystaniem z wytworów gospodarki społecznej, o ile byłyby one porównywalnej jakości i ceny do innych produktów sprzedawanych w logice rynkowej. Mniej chętnie natomiast przedstawiciele służb społecznych deklarują stymulowanie partnerów społecznych (organizacje pozarządowe, firmy) do włączenia się w tworzenie przedsiębiorstw społecznych. Na pytanie o to, jakie formy wsparcia dla ekonomii społecznej byłyby ich zdaniem szczególnie przydatne, odpowiadali najczęściej, że ulgi podatkowe a także tzw. know-how. Jako najważniejszy czynnik sprzyjający rozwojowi przedsiębiorczości społecznej wskazywano powszechny, bezpłatny dostęp do doradztwa prawnego i finansowego. Uznawano też wagę wiedzy na temat uwarunkowań zakładania i funkcjonowania przedsiębiorstw społecznych. ■

# CENTRUM PARTNERSTWA SPOŁECZNEGO „DIALOG” IM. ANDRZEJA BĄCZKOWSKIEGO

MINISTERSTWO PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

ul. Limanowskiego 23, 02-943 Warszawa  
sekretariat – tel.: (+48 22) 380 50 50, fax (+48 22) 380 50 52  
szkolenia – tel.: (+48 22) 380 50 10/11



Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” 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 zapewniamy możliwość korzystania z:

- bezprzewodowego internetu,
- usług cateringowych,
- parkingu.

---

---

## NOTY O AUTORACH

**RAFAL BAKALARZYK** – doktorant w IPS UW, od października 2010 r. sekretarz redakcji Pisma Dialogu Społecznego „Dialog”.

**MAREK BEDNARSKI** – profesor w Katedrze Ekonomii Politycznej na Wydziale Ekonomicznym Uniwersytetu Warszawskiego, autor licznych publikacji z zakresu ekonomii i stosunków pracy.

**JAN DZIERZGOWSKI** – magister socjologii, doktorant w Zakładzie Problemów Społecznych i Planowania Społecznego w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, asystent w Zakładzie Zbiorowych Stosunków Pracy w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych.

**GRZEGORZ TOMASZ GROSSE** – doktor habilitowany, pracownik Instytutu Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk. Specjalista tematyki europejskiej, zwłaszcza polityk gospodarczych UE. Ostatnio opublikował książkę pod tytułem „Europa na rozdrożu” (Instytut Spraw Publicznych, 2008) oraz raport „Rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej a budowa kapitału intelektualnego na obszarach wiejskich”.

**JACEK KOCHANOWICZ** – historyk gospodarczy, profesor pracujący na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego oraz w Central European University w Budapeszcie. Autor wielu książek i opracowań naukowych. W tym roku wydał wspólnie z Mirosławą Marody (redakcja) książkę pt. „Kultura i gospodarka”.

**MARTIN KOPPERNOCK** – od 2002 r. urzędnik w niemieckim Federalnym Ministerstwie Pracy i Spraw Socjalnych. Współpracuje naukowo z uniwersytetami we Frankfurcie nad Menem i Frankfurcie nad Odrą.

**MIROŚLAWA MARODY** – profesor socjologii, kieruje zakładem Psychologii Społecznej w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego oraz Centrum Studiów Politycznych w Instytucie Studiów Społecznych UW. W tym roku wydała wspólnie z Jackiem Kochanowiczem książkę pt. „Kultura i gospodarka”.

**JANINA PETELCZYC** – absolwentka Instytutu Polityki Społecznej. Doktorant w IPS UW.

**MAREK PLISZKIEWICZ** – Dyrektor Centrum Badań i Studiów Europejskich Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.

**ANNA REDA** – pracownik naukowy na Wydziale Prawa Uniwersytetu im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, specjalizuje się w dziedzinie prawa pracy.

**EWA RYBICKA** – pracownik Departamentu Dialogu i Partnerstwa Społecznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.

**BARBARA SURDYKOWSKA** – asystentka w Katedrze Prawa Pracy Uniwersytetu im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, autorka wielu artykułów poświęconych problematyce rynku pracy i europejskiego dialogu społecznego.

**JERZY WRATNY** – profesor w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych, kierownik Zakładu Prawa Cywilnego i Prawa Pracy Uniwersytetu Rzeszowskiego, od wielu lat specjalizuje się w dziedzinie indywidualnego i zbiorowego prawa pracy oraz prawa ubezpieczeń społecznych. Autor wielu publikacji książkowych i artykułów, w tym w kwartalniku „Dialog”.



Ministerstwo  
Pracy  
i Polityki  
Społecznej