

Budowanie potencjału: związki zawodowe i pracodawcy

B. SURDYKOWSKA, J. WRATNY,
W. POLKOWSKI, J. GRZYB,
G. SPYTEK-BANDURSKA,
J. GARDAWSKI 3

*Sprawne związki
zawodowe i organizacje
pracodawców warunkują
udany dialog społeczny.
Muszą one jednak sprostać
licznym wyzwaniom
płynącym ze zjawisk:
indywidualizacji
kulturowej, specyfiki
polskiej struktury
gospodarki i zatrudnienia
czy wymogów
nowoczesnego modelu
działania*

Dialog na polderze

EELCO TASMA 51

*W ostatnich latach
praktyką stają się
stopniowo „rokowania
zbiorowe na szczeblu
europejskim”. Na razie
funkcjonują one bez
właściwych ram prawnych*

Europejskie negocjacje zbiorowe

ROMUALD JAGODZIŃSKI 27

*Unijna strategia
„Europa 2020” rodzi
znaczne szanse
rozwojowe dla Polski,
ale musimy także
budować wewnętrzne
strategie pokonywania
problemów, specyficznych
tylko dla naszego kraju*

Społeczeństwo wiedzy w epoce sieci

KAZIMIERZ KRZYSZTOFEK 103

SPIS TREŚCI

Oblicza dialogu

- 3 Budowanie potencjału: związki zawodowe i pracodawcy
B. SURDYKOWASKA, J. WRATNY, W. POLKOWSKI,
J. GOŁĄB, G. SPYTEK-BANDURSKA, J. GARDAWSKI
- 14 Emerytalne dylematy. Podstawy dla dialogu
KRZYSZTOF HAGEMEJER I ANDRZEJ ZYBAŁA
- 27 Europejskie negocjacje zbiorowe
ROMUALD JAGODZIŃSKI
- 45 Rady pracowników w Europie Środkowej
RAFAŁ TOWALSKI
- 51 Dialog na polderze. Partnerstwo społeczne w Holandii
EELCO TASMA
- 61 Stalowe kwalifikacje hutników
BARBARA SURDYKOWSKA
- 65 Dialog wokół zasad kształcenia
BARBARA SURDYKOWSKA

Wyzwania strategiczne

- 72 Zarządzanie dla sukcesu. Wyzwania dla Polski
w realizacji Strategii Europa 2020
KATARZYNA ŻUKROWSKA
- 87 Strategia Europa 2020
- 92 Potęga strategii. Między wzorcami narodowymi
a uniwersalnymi
ANDRZEJ KARPIŃSKI
- 103 Społeczeństwo wiedzy w epoce sieci
KAZIMIERZ KRZYSZTOFEK

Polityki publiczne

- 113 Wyzwanie coraz bliższej przyszłości
RAFAŁ BAKALARCZYK
- 122 Czy zasiłki dla bezrobotnych generują wzrost bezrobocia?
EUGENIUSZ KWIATKOWSKI

Książki – Dokumenty – Relacje

- 128 Na rzecz zrównoważonej Europy
EWA RYBICKA
- 133 W europejskim gnieździe
JACEK KRAWCZYK

Kronika dialogu

- 136 Styczeń–Luty 2011

3: Budowanie potencjału

DYSKUSJA PANELOWA

Spadek poziomu uzwiązkowienia, a także niski poziom członkostwa w organizacjach pracodawców jest niepokojącym zjawiskiem, które ma złożone przyczyny, począwszy od kulturowych, cywilizacyjnych, aż po ich słabości organizacyjne czy techniczne. Naukowcy wskazują na kilka hipotez, które tłumaczą przyczyny spadku przynależności do związków zawodowych: (1) zjawiska ogólnocywilizacyjne, (2) bariery prawne, (3) mała aktywność związków, (4) odczucie braku korzyści z przynależności do nich.

51: Dialog na polderze

EELCO TASMA

Dialog społeczny ma w Holandii długą historię sięgającą kilkuset lat wstecz. Po II wojnie światowej nastąpiło wyraźne instytucjonalne wzmocnienie pozycji partnerów społecznych. Sytuacja uległa zmianie w latach 90. XX wieku, gdy zmniejszyła się liczba instytucji o dwu- lub trójstronnym składzie zarządów. Wciąż jednak organizacje pracodawców i pracowników mają duże znaczenie, co wyraźnie było widać podczas ostatniego kryzysu.

72: Zarządzanie dla sukcesu

KATARZYNA ŻUKROWSKA

Strategia „Europa 2020” stawia przed Polską ambitne wyzwania. Wymaga uczestnictwa w złożonym procesie koordynacji działań w ramach Unii Europejskiej, posługiwania się licznymi wskaźnikami, spełniania wielu precyzyjnych zobowiązań, systemowego działania, konfrontowania się z ich wynikami czy stałego ich korygowania. Równocześnie Strategia tworzy dobre ramy do realizacji naszych własnych polityk państwowych i osiągania w nich sukcesów.

D R O D Z Y C Z Y T E L N I C Y

61: Stalowe kwalifikacje hutników**BARBARA SURDYKOWSKA**

Wykwalifikowana siła robocza jest – zgodnie z celami unijnej strategii „Europa 2020” – podstawowym warunkiem rozwoju konkurencyjnej, trwałej i innowacyjnej gospodarki. Tymczasem badania wskazują, że w polskim hutnictwie nie ma systemowych mechanizmów dokształcania, które mogłyby unowocześniać kwalifikacje zawodowe pracowników. W układach zbiorowych problematyka kształcenia zawodowego podejmowana jest tylko w minimalnym zakresie. Szwankuje również szkolnictwo zawodowe.

103: Społeczeństwo wiedzy w epoce sieci**KAZIMIERZ KRZYSZTOFEK**

Społeczeństwo, jakie rodzi się na naszych oczach, można nazwać informacyjnym, cyfrowym czy społeczeństwem wiedzy. Jego głównym zasobem wytwórczym jest wiedza, w miejsce dawniej podstawowych zasobów w rodzaju kapitału i pracy. W Polsce budowa społeczeństwa opartego na wiedzy jest przedsięwzięciem dość złożonym. Cechują nas bowiem wielkie dysproporcje rozwojowe, a w społeczeństwie występują grupy związane z różnymi epokami historycznymi. Strukturalnie żyjemy w realiach społeczeństwa o „trzech prędkościach”.

92: Potęga strategii**ANDRZEJ KARPIŃSKI**

Pojawienie się nowej strategii unijnej „Europa 2020” każe zastanowić się nad relacjami między strategiami wspólnotowymi, które Polska akceptuje do realizacji wraz z innymi państwami członkowskimi UE, a strategiami narodowymi, które powstają w kraju na potrzeby rozwiązywania własnych problemów rozwojowych. Te drugie także są potrzebne. Unia nie może bowiem rozwiązać za nas wszystkich krajowych problemów.

W bieżącym numerze „Dialogu” proponujemy kolejne analizy ważnych wymiarów dialogu instytucjonalnego, a także wybranych polityk publicznych. Polecam zapis debaty panelowej z udziałem uznanych ekspertów. Charakteryzują oni potencjał struktur organizacyjnych partnerów społecznych, szczególnie związków zawodowych. Kolejne ciekawe wątki odnajdujemy w tekście Eelco Tasmę, który opisuje wybrane mechanizmy obecne w holenderskim modelu dialogu. Charakteryzuje wspólne przedsięwzięcia partnerów podejmowane w warunkach ostatniego kryzysu (pakiet na rzecz zachowania zatrudnienia). Obraz nie jest zupełnie bezproblemowy, jakkolwiek siła tamtejszego dialogu pozostaje bezsporna.

Z kwestii bardziej bieżących uwagę zwraca zagadnienie polityki emerytalnej. Autorzy podjęli próbę opisania czy usystematyzowania charakteru toczącej się debaty. Wyodrębniają trzy typy argumentów czy grup, które w niej uczestniczą. Analizują ich racje, sposób dowodzenia, a także wskazują na zagadnienia, które wydają się kluczowe albo marginalne w argumentowaniu. W literaturze przedmiotu, jak i w publicystyce niewątpliwie brakuje nam tekstów, które wskazują na ramy i metodologię, jakiej wymaga dojrzały dyskurs emerytalny. Wielkim zagrożeniem dla debaty o tak dużym ciężarze gatunkowym jest jej nieadekwatność w stosunku do złożoności zagadnienia.

Zwracam także uwagę na blok tekstów „Strategiczne wyzwania”. Katarzyna Żukrowska opisuje mechanizmy zarządzania unijną gospodarką, w tym i gospodarkami krajów członkowskich w ramach realizacji nowej unijnej strategii Europa 2020. Jak wiadomo, Komisja Europejska będzie miała więcej instrumentów wpływu na gospodarkę narodowe. Autorka pokazuje wymogi, którym będzie musiała sprostać Polska. Wciąż kluczowe znaczenie będzie miało przedstawienie naszych działań w Krajowym Programie Reform, ale będą jeszcze inne metody koordynowania działań krajów członkowskich. Nasi partnerzy społeczni rozpoczęli dyskusję na temat strategicznych celów w Polsce, które mają służyć realizacji unijnej strategii. Toczyła się ona w zespołach problemowych Trójstronnej Komisji oraz podczas odrębnych forów. Wcześniej głos zabrały europejskie organizacje pracodawców i związków zawodowych. Prezentujemy ich stanowisko.

Ponadto znaczącym uzupełnieniem powyższych zagadnień jest tekst Andrzeja Karpińskiego, który wskazuje na znaczenie europejskich strategii, ale podkreśla również, że nie powinniśmy zaniedbywać programowania strategicznego w zakresie problemów, które nie mogą zostać rozwiązane w ramach unijnych projektów działań. Natomiast Kazimierz Krzysztofek wskazuje na szereg istotnych aspektów, które warunkują możliwości realizacji nowoczesnego rozwoju, w tym wzmacniania w Polsce modelu społeczeństwa opartego na wiedzy.

Andrzej Zybala

Spadek poziomu uzwiązkowienia, a także niski poziom członkostwa w organizacjach pracodawców ma złożone przyczyny, począwszy od kulturowych, cywilizacyjnych, aż po słabości organizacyjne czy techniczne – komentowali uczestnicy panelu zorganizowanego przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”

Budowanie potencjału kondycja związków zawodowych i organizacji pracodawców

W gronie panelistów byli: Barbara Surdykowska (ekspert NSZZ „Solidarność”), Janusz Gołąb (sekretarz Prezydium Trójstronnej Komisji, OPZZ), Witold Polkowski (ekspert Pracodawców RP), doktor Grażyna Spytek-Bandurska (ekspert PKPP „Lewiatan”), profesor Juliusz Gardawski (Szkoła Główna Handlowa). Moderatorem dyskusji był profesor Jerzy Wratny.

Jerzy Wratny (IPiSS): W Polsce związki zawodowe odegrały ogromną historyczną rolę, a zwłaszcza NSZZ „Solidarność”. Związek ten był motorem zmian ustrojowych i politycznych. Z czasem jednak, podobnie jak inne, stracił na znaczeniu. Patrząc na „Solidarność” i jej zmierzch, można powiedzieć, że jest to historia cechująca się unikalnością, ale gdy spojrzymy jednak w szerszej perspektywie, to okaże się, że dzieli ona los wielu związków o odmiennym rodowodzie. Zjawiskiem dość powszechnym jest bowiem swoiste tąpnięcie w środowisku organizacji związkowych.

Moim zdaniem można sformułować kilka hipotez, które uogólniają przyczyny spadku znaczenia związków zawodowych, w tym spad-

ku poziomu przynależności do związków zawodowych. Pierwsza z nich opiera się na konstatacji, że spadek uzwiązkowienia jest zjawiskiem wpływającym z trendów ogólnocywilizacyjnych, które wiążą się z przemianami w sferze stosunków pracy. Mam na myśli przede wszystkim rozwój nietypowych, elastycznych form zatrudnienia, jak na przykład telepraca. Sprawia on, że pracownikom trudniej jest funkcjonować w związkach, choćby z racji częstego wykonywania pracy poza zakładem, słabszego odczuwania motywacji do przynależności, braku interesu w przyłączaniu się do związku. A jeśli już mają motywację czy interes, to czasami mają trudności w przystąpieniu do organizacji ze względu na liczne bariery. Zatem zgodnie z tą tezą, elastyczne formy zatrudnienia stały się istotną przeszkodą w zrzeszaniu się pracowników. W ramach ogólnocywilizacyjnych tendencji mieszczą się też takie zjawiska, jak przekształcenia gospodarki, zmiana dominującego sektora z przemysłu na usługi czy – jak pisał profesor Gardawski – przejście od fordyzmu do postfordyzmu.

Druga hipoteza głosi, że spadek uzwiązkowienia jest wynikiem barier, jakie tworzy część pracodawców w zakresie przynależności pracowników do tego rodzaju organizacji. Potoczna obserwacja wskazuje, że tam, gdzie to możliwe, pracodawcy niechętnie odnoszą się do

związków, nieraz stwarzają dla nich bariery, także niezgodne z prawem.

Trzecia hipoteza sugeruje, że spadek uzwiązkowienia wynika z małej aktywności lub niedostatecznej skuteczności samych związków w pozyskiwaniu nowych członków. Profesor Gardawski w monumentalnym dziele „Polacy pracujący a kryzys fordyzmu” pokazuje próby podejmowane przez „Solidarność” i OPZZ, zmierzające do przełamania tego impasu w rekrutacji nowych związkowców. Osobiście jestem przekonany, że są one mało efektywne. Można jednak zauważyć, że w ostatnich latach spadek członkostwa w związkach stracił impet, a wskaźnik uzwiązkowienia ustabilizował się na poziomie kilkunastu procent.

I wreszcie czwarta hipoteza przyczyna spadku uzwiązkowienia: pracownicy nie odczuwają korzyści z przynależności do związków zawodowych. Ma to źródło w tym, że pracodawcy stroną od układów zbiorowych pracy. Związki zawodowe nie są zatem stroną w kształtowaniu środowiska pracy, a pracodawcy stosują inne formy regulacji płac. Ponadto pracownicy nie używają jakiegś dodatkowej ochrony miejsca pracy po przystąpieniu do związków zawodowych.

Mimo wszelkich trudności po stronie związków nikt jednak nie odważy się chyba postawić tezy, że związki są zbędne, nawet jeśli w duchu tak sobie myśli. Jest aksjomatem, że stanowią one konieczny i ważny element gospodarki rynkowej w Polsce. Znalazłem kiedyś w „Tygodniku Powszechnym” artykuł pt. „Związki zawodowe niezależne i niepotrzebne?”, gdzie mimo postawionego w tytule znaku zapytania konkluzją była odpowiedź twierdząca. Tu mała dygresja. Problemem wydaje się bardzo niekorzystny wizerunek związków zawodowych w środkach masowego przekazu. One albo pomijają tę problematykę, albo

ukazują związki jako hamulcowego, szkodnika itd. W najbardziej poczytnych gazetach właściwie powszechnie obowiązuje negatywny stereotyp związków zawodowych.

Witold Polkowski (Pracodawcy RP): Najpierw odniosę się do problemu rzekomej słabości pracodawców. Nie podzielam przekonania, że organizacje są nieliczne, słabe i przeżywają kryzys. Zastanówmy się, co sprawia, że pracodawcy odczuwają potrzebę zrzeszania się. Małe przedsiębiorstwa skupione są w Związku Rzemiosła Polskiego (ZRP), który jest postrzegany jako organizacja o charakterze zawodowym. Nie jest to natomiast zrzeszenie o typowych cechach organizacji pracodawców. W małym stopniu spełnia bowiem funkcje specyficzne dla organizacji pracodawców, rozumianej jako przeciwwaga dla związków zawodowych. W tej grupie przedsiębiorstw brakuje organizacji związkowych. W związku z tym ZRP koncentruje się na realizacji interesów zawodowych swoich członków.

Popatrzmy także na organizację „Pracodawcy RP”, która zrzesza 7000 podmiotów zatrudniających 2–2,5 mln osób. Jest ona bardzo silna. Ale jeśli spojrzymy na oficjalne stanowiska Pracodawców RP, to dotyczą one najczęściej spraw podatkowych, gospodarczych, a nie pracowniczych. Widzimy więc, że pracodawcy odczuwają potrzebę zrzeszania się w różnych organizacjach, ale o charakterze zawodowym. Rynek nie wytwarza chyba presji, aby organizowali się w zrzeszeniach specyficznych dla realizowania funkcji pracodawców. Jedną z przyczyn jest brak drugiej strony – czyli silnych związków zawodowych na szczeblu terytorialnym. Gdyby istniała taka potrzeba, myślę, że duża część pracodawców organizowałaby się lub w ramach istniejących organizacji pracodawców realizowałaby funkcje typowe dla pracodawców.

Jest kilka hipotez, które uogólniają przyczyny spadku przynależności do związków zawodowych. Są to przyczyny związane ze (1) zjawiskami ogólnocywilizacyjnymi, (2) barierami prawnymi, (3) małą aktywnością związków zawodowych, (4) odczuciem braku korzyści z przynależności do związków.

Firmy mikro i małe nie przystępują do organizacji pracodawców ani zawodowych. To są firmy, których na całym świecie nie zachęca się do takiej przynależności i które nie odczuwają takiej potrzeby. W przyszłości natomiast może pojawić się konieczność zrzeszenia się również i tej grupy przedsiębiorców. Nastąpi to jednak, jak już wspomniałem, gdy powstaną silne organizacje związkowe o charakterze regionalnym – gminnym i powiatowym.

Na pewno pracodawcy potrzebne są uregulowane relacje ze związkami zawodowymi, ale takimi, które nie funkcjonowałyby *de facto* jako partia polityczna. System, kiedy partia polityczna była umocowana u nich, już ćwiczyliśmy. Jednak praktyka pokazuje, że wiele związków angażuje się w działalność polityczną. Myślę, że przyczyną odejść ze związków części ich członków jest fakt upolitycznienia tych organizacji. Ostatni zjazd NSZZ „Solidarność”, na którym zapowiedziano odejście od polityki, może przynieść pozytywne skutki. Znam przykłady przedsiębiorstw, w których całe struktury związkowe przeszły z „Solidarności” do OPZZ, argumentując to właśnie politycznym zaangażowaniem związku zawodowego.

Organizacje, które idą w kierunku polityki, tracą na tym dużo, a i pracodawcy wolą mieć partnera, który zajmuje się sprawami typowo pracowniczymi, zamiast prowadzić działania wynikające z własnej wizji polityki ogólnospołecznej.

Profesor Wratny wymienił hipotezę zakładającą, że spadek przynależności do organizacji pracowników wynika z małej aktywności związków w pozyskiwaniu nowych członków. Nie przychyliam się do tej interpretacji. Są obszary, gdzie związki zawodowe rozrastają się i rozwijają, i to nawet w przypadku osób wykonujących pracę w nietradycyjnej formie, na przykład telepracy. Z reguły z telepracą jest tak, że część obowiązków i tak wykonuje się w fir-

mie, a związki mają wtedy możliwość dotarcia do pracowników. Osoby pracujące w ramach telepracy nie mają powodów do narzekania na swoje warunki pracy w sensie systemowym, a jeśli już, to w indywidualnym. Toteż wydaje mi się, że związek nie ma tu pola do działań na rzecz zmian systemowych. Założenia przepisów o telepracy powstały w konsensusie wśród partnerów społecznych.

Czy zjawisko niskiego poziomu uzwiązkowienia jest zjawiskiem negatywnym? Z pewnością. W sytuacji małego uzwiązkowienia pracodawcy szukają innych rozwiązań i innych przedstawicielstw, z którymi mogliby uzgadniać sprawy dotyczące całej załogi. Przykładem takiego przedstawicielstwa są rady pracowników, które stanowią organ o charakterze informacyjno-konsultacyjnym i które przejmują inicjatywę w firmach z niedostateczną reprezentacją związkową. Obserwuję przedsiębiorstwa, w których rada pracowników zarządza funduszem socjalnym właśnie wtedy, gdy związek jest zbyt słaby, aby nim się zajmować.

Czy ludzie nie widzą korzyści wynikających z przynależności do związków? Odnoszę wrażenie, że związki mają

dobrą ofertę dla działaczy, ale nie dla szeregowych członków. Ludzie mogą się dodatkowo zniechęcać, widząc działaczy, którzy nie zachowują się tak jak powinni ze względu na sprawowaną funkcję. Centrale związkowe poszukują nowych rozwiązań systemowych mających na celu zwiększenie zainteresowania nowych członków przynależnością do organizacji związkowych. Przykładem może być inicjatywa OPZZ, aby układy zbiorowe obejmowały członków związków, a nie wszystkich pracowników. Nad tą koncepcją można się pochylić. Myślę, że to jest dobry kierunek.

Profesor Wratny odniósł się także do sposobu, w jaki media pokazują związki. One pokazują sytuacje skrajne. Taka jest logika działa-

Pracodawcy odczuwają potrzebę zrzeszania się, ale w organizacjach o charakterze zawodowym. Rynek chyba nie wytwarza presji, aby organizowali się w zrzeszeniach specyficznych dla realizowania funkcji pracodawców.

nia mediów. Nieraz wewnątrzzakładowe konflikty znajdowały oddźwięk w mediach całej Polski. To na związkach spoczywa jednak obowiązek właściwego kształtowania w mediach swego wizerunku.

Problemem jest też sytuacja ujawniona na jednym z posiedzeń zespołu prawnego TK. Przypadek związków zawodowych hutników wskazuje na występowanie nieprawidłowości systemowych. Wynegocjowany ponadzakładowy układ zbiorowy pracy już leżał do podpisania, gdy jedna z organizacji wycofała się z dotychczasowych uzgodnień. Rezultaty całej dwuletniej pracy poszły do kosza. Sytuacja, w której liczbowo niewielki związek może zablokować długotrwały i ważny proces, może zniechęcać do działalności związkowej. Pracodawcy są przekonani, że należy dążyć do przeciwdziałania tym negatywnym zjawiskom w sposób systemowy.

Grażyna Spytek-Bandurska (PKPP Lewiatan): Dołączyłabym się do tego, co powiedział pan Polkowski. W PKPP Lewiatan mamy podobne spostrzeżenia. Tak

jak pracownicy nie chcą przystępować do związków, tak i po stronie pracodawców widzimy pewne bariery i niechęć do zrzeszania się. To jest szerszy problem z organizowaniem się ludzi. W przypadku pracodawców ważne jest przyciągnięcie małych i średnich firm. Mają swoje interesy i problemy, ale nie chcą o nich mówić wspólnym głosem i angażować się społecznie. Inaczej przedstawia się sytuacja w większych firmach.

Kierownictwa firm mają większą świadomość potrzeby i chęć uczestniczenia w procesie legislacyjnym, zwłaszcza w opiniowaniu aktów prawnych, przedkładaniu stanowisk i propozycji w wielu dziedzinach życia społeczno-gospodarczego. Zdają sobie sprawę z coraz bardziej znaczącej roli doradczej i opiniotwórczej partnerów społecznych w procesie tworzenia lep-

W gospodarce mamy głównie małe i średnie przedsiębiorstwa i dla organizacji pracodawców jest ogromnym wyzwaniem przekonanie do aktywności publicznej, zachęcanie firm do zrzeszania się na różnych poziomach i artykułowania swoich interesów.

szego prawa. Jednak w gospodarce mamy głównie małe i średnie przedsiębiorstwa i jest ogromnym wyzwaniem dla organizacji pracodawców przekonanie ich do aktywności publicznej. Argumentujemy, że ważne jest zrzeszanie się na różnych poziomach i artykułowanie swoich interesów wobec administracji rządowej i samorządowej, związków zawodowych i innych organizacji, a nie czekanie na ogórne rozwiązania i ustalenia.

Nieraz spotykamy się z pytaniem, jakie konkretne korzyści firma osiągnie, przynależąc do organizacji pracodawców? Trudno na to odpowiedzieć, gdyż często efekty są pośrednie. Raczej należy myśleć w kategoriach ogólnego reprezentowania wszystkich pracodawców, co może przełożyć się na warunki funkcjonowania poszczególnych przedsiębiorstw w zakresie podatków, prawa pracy, ubezpieczeń społecznych itp.

Ważne jest też to, jak konstruowane jest prawo. Moim zdaniem, brakuje zachęt, aby strony prowadziły dialog. Kodeks pracy nie stwarza odpowiedniego obszaru, aby pewne

ustalenia zapadały wespół z drugą stroną. W efekcie pracodawca sam określa prawa i obowiązki i nie widzi potrzeby, by decyzje zapadały we współpracy z partnerem społecznym. Prawo jest bardzo kazuistyczne i dokładnie uregulowane. Na pewno kształt prawa pracy sprawia, że nie ma zachęt w kierunku prowadzenia dialogu na poziomie zakładu pracy. Także dlatego, że spotykamy się ze stereotypami, że trudno rozmawiać

ze związkami zawodowymi. Przykładem jest „ustawa antykryzysowa”, która stanowi, że wiele rozwiązań może wejść w życie pod warunkiem, że zostanie zawarte porozumienie albo z reprezentacją związkową, albo z przedstawicielstwem pracowników. Jak pokazują statystyki, więcej porozumień jest zawieranych z przedstawicielstwem pozazwiąz-

kowym, bo szybciej można dojść do konsensusu i łatwiej się rozmawia.

Kolejny aspekt, który wydaje mi się ważny, to rodzaj struktury zatrudnienia w firmie. W firmach zatrudniających starszą pod względem wieku załogę jest większa świadomość i zrozumienie roli związków zawodowych. W firmach, gdzie pracują głównie młodzi ludzie, wygląda to inaczej. Cechuje ich przeważnie bardziej indywidualne nastawienie do pracy, koncentracja na karierze zawodowej i osiąganiu sukcesów, natomiast nie widzą potrzeby przynależności do związków zawodowych. Tym bardziej że często zmieniają pracę i aktywność społeczna ich nie interesuje. Rozwój elastycznych form zatrudnienia sprawia, że ludzie są mniej związani z firmą. Umowy terminowe, cywilnoprawne czy samozatrudnienie to nie są przykłady podstaw zatrudnienia zachęcających do przynależności do związków zawodowych. W ocenie skłonności przystępowania do związków kładłabym nacisk na branżę, długość funkcjonowania firmy na rynku i jej wielkość oraz strukturę pracowników w danym zakładzie. Warto zwracać uwagę na to, jakie są motywy tego, że młodzi ludzie nie widzą chęci przynależności do związków zawodowych. Zasadnicza jest kwestia pokazania nowoczesnego myślenia o stosunkach pracy, współczesnej roli reprezentacji pracowniczej i faktycznych korzyści wynikających z przynależności do związków zawodowych.

Dialog społeczny powinien odgrywać ważną rolę jako element nowoczesnych form zarządzania, pozwalający pracownikom współuczestniczyć w kształtowaniu nowych stosunków społecznych, które sprzyjałyby wzrostowi gospodarczemu i konkurencyjności gospodarki, poprawie sytuacji na rynku pracy, a jednocześnie łagodziły społeczne napięcia i ich źródła.

Musi zostać przyjęta nowa filozofia przepisów prawa pracy, a w szczególności inna

od dotychczasowej logika zawierania układów zbiorowych pracy czy różnych porozumień branżowych, regionalnych, zakładowych. Prawo pracy musi ustalać standardy rzeczywiście minimalne. Wówczas daje się partnerom społecznym instrument do motywacyjnego oddziaływania na swój personel, który uzyskując lepsze od ustawowych warunki zawarte w układzie (porozumieniu), może czuć się bardziej związany z firmą i mieć potrzebę aktywnego udziału w jej funkcjonowaniu.

Barbara Surdykowska (NSZZ „Solidarność”): Dzisiejsza sytuacja wynika w dużej części z przejścia z fordowskiego do postfordowskiego modelu pracy, z przemysłu do usług, wzrostu znaczenia mechanizmów specyficznych dla gospodarki opartej na wiedzy. Niewątpliwie powoduje to przeobrażenia w zakresie samych stosunków pracy, zwiększenie się roli umów na czas określony, umów cywilnoprawnych itp. Polskie prawo pracy w sposób niedostatecznie dynamiczny odpowiada na te wyzwania. Związki zawodowe również nie mogą znaleźć skutecznej odpowiedzi. Wynika to z barier legislacyjnych, jakie

Dzisiejszy poziom uzwiązkowienia wynika w dużej części z przejścia z fordowskiego do postfordowskiego modelu pracy, z przemysłu do usług, wzrostu znaczenia mechanizmów specyficznych dla gospodarki opartej na wiedzy.

przed nimi stoją. Chodzi tu o prawo do zrzeszania się osób, które wykonują pracę w oparciu o umowę cywilnoprawną. Proszę zauważyć, że w Polsce mamy nie tylko najwyższy wskaźnik umów na czas określony, ale polscy przedsiębiorcy w większym stopniu niż średnia UE27 korzystają z umów cywilnoprawnych. Pokazuje to drugi europejski sondaż przedsiębiorstw przeprowadzony w roku ubiegłym przez fundację dublińską. Średnia unijna pod względem udziału umów cywilnoprawnych wśród pracowników wynosi 21 procent, w Polsce – 50 procent. Mamy również wysoki – w stosunku do przeciętnego dla UE – wskaźnik samozatrudnienia.

Polskie ustawodawstwo jest też oceniane jako sprzeczne z artykułem 5 Europejskiej Karty

Społecznej właśnie dlatego, że ogranicza swobodę zrzeszania się członków korpusu służby cywilnej, także emerytów i bezrobotnych, którzy mają biernie prawo do włączania się w istniejące struktury, a nie tworzenia własnych.

Samo rozszerzenie podmiotowego zakresu zrzeszania się nie jest rozwiązaniem sprawy. Ważną kwestią jest również dostosowanie prawa pracy do zmieniającej się sytuacji. Spojrzałam na artykuł z 2005 roku pani profesor Boruty zatytułowany *W sprawie przyszłości prawa pracy*, w którym postawiona była mocna teza, że dochodzi do demontażu prawa pracy, który jest spowodowany właśnie wzrostem zatrudnienia niepracowniczego, schyłkiem związków zawodowych i brakiem reprezentacji pracowników formalnie niezależnych. Wydaje się, że taki scenariusz stanowiłby zagrożenie dla całości wciąż chwiejnego systemu stosunków pracy w Polsce i w rezultacie dla tak podkreślanej przez rząd i pracodawców rangi dialogu społecznego.

Widzimy też potrzebę wprowadzenia uprawnień parapracowniczych dla pewnych grup w oparciu o zapisy prawa cywilnego. Nie chodzi o to, by całą warstwę ochronną rozszerzyć na te grupy, ale by wybrać korpus najbardziej podstawowych ochronnych uprawnień (na przykład związanych z prawem do urlopu, z ochroną macierzyństwa czy godzenia życia osobistego z zawodowym). Pokazywałoby to jasno, że związki zawodowe mogłyby pełnić funkcję ochronną, stać na straży przestrzegania uprawnień tych osób. Wskazane zmiany zachodzące na rynku pracy pokazują, że działalność związkowa staje się trudna. Weźmy przykład outsourcingu. Chciałabym przytoczyć jako kamyczek w dyskusji ciekawy przykład, jaki pojawił się niedawno w Izraelu. Nowa regulacja pozwala pracownikom firm sprzątających i ochroniarzom dochodzić roszczeń nie od formalnego

pracodawcy, ale od firmy, dla której wykonują usługi.

Specyfiką obecnej sytuacji są przekształcenia wynikające z przejścia do gospodarki opartej na wiedzy. W tym modelu ekonomicznym funkcjonują wysokokwalifikowani pracodawcy, niezainteresowani działalnością związkową. Współczesna gospodarka kreuje głównie miejsca w usługach – to prawda – ale też w dużej mierze w tym ich segmencie, który nie wymaga wysokich kwalifikacji, jak na przykład handel czy ochrona. Sektor usług ochrony jest jed-

ną z najdynamiczniej rozwijających się branż. Sprzątanie, opieka nad osobami starszymi czy przewlekle chorymi również zyskuje na znaczeniu i jak najbardziej potrzebna byłaby tu reprezentacja związkowa.

Przedmiotem namysłu powinna być także sprawa większego upodmiotowienia partnerów społecznych. Obecne otoczenie prawne nie zachęca do wspólnego brania przez nich odpowiedzialności za pewne elementy funkcjonowania na rynku pracy. W Polsce partnerzy społeczni, zarówno po stronie pracodawców, jak i związków zawodowych, mają zupeł-

nie iluzoryczny wpływ na wykorzystanie środków z funduszu pracy. Wojewódzkie i powiatowe rady zatrudnienia mają charakter opiniodawczy. Jeśli spojrzymy na doświadczenia państw starej Unii, partnerzy zarządzają publicznymi funduszami w celu przygotowania szkoleń dla pracowników zagrożonych utratą pracy. Tamtejsze ramy prawne pozwalają na wzięcie współodpowiedzialności za pewien zakres funkcjonowania rynku pracy. Współodpowiedzialność bierze się ze wspólnego dysponowania jakimiś środkami. W Polsce sytuacja nie sprzyja stałym możliwościom współpracy.

Pojawił się pomysł, by układy zbiorowe obejmowały tylko członków związków zawodowych. Ale to rozwiązanie, zdaniem NSZZ „So-

Przedmiotem namysłu powinna być także sprawa większego upodmiotowienia partnerów społecznych w zakresie odpowiedzialności za pewne elementy funkcjonowania na rynku pracy. Obecnie mają zupełnie iluzoryczny wpływ na wykorzystanie środków z funduszu pracy.

lidarność”, niesie ze sobą daleko idące zagrożenia dla stabilności stosunków przemysłowych w Polsce, zwłaszcza w sytuacji charakteryzującej się niskim uzwiązkowaniem i blokowaniem tworzenia nowych organizacji przez niektórych pracodawców. Jesteśmy natomiast za tworzeniem mechanizmów reprezentatywności, tak aby związki zawodowe były w stanie ponieść ciężar odpowiedzialności za negocjowane przez siebie układy zbiorowe.

W naszej dyskusji pojawił się też wątek mediów. Dla mediów zawsze bardziej atrakcyjny będzie związkowiec palący opony przed sejmem niż działający konstruktywnie. Pojawiały się też w poważnej prasie serie artykułów, oceniających koszty funkcjonowania związków w Polsce. Sama metodologia była dla nas szokująca. Autorzy uznali, że należy określić koszty funkcjonowania związku w przeliczeniu na jednego członka w Jastrzębskiej Spółce Węglowej, a następnie przemnożyć to przez liczbę związkowców w Polsce. Pewnie zdawano sobie sprawę z tego, że sytuacja w tej spółce jest niezupełnie reprezentatywna dla sytuacji pracowników i związków w kraju. Takie podejście wskazywało na mechanicznie negatywny stosunek polskich mediów do związków.

Ale klimat trochę się zmienia. Przykładem była sprawa Biedronki. Opublikowano szereg artykułów pokazujących, że jednak związki do czegoś się przydają. Piłeczka jest po stronie związków, które powinny pokazywać swoje konstruktywne działania i przekazywać to mediom. Ale organizacje pracodawców też nie są wyrażenie w mediach obecne, więc to chyba generalna kwestia małej obecności partnerów społecznych w przekazie medialnym.

Jeśli chodzi o spadające uzwiązkowanie, NSZZ „Solidarność” podejmuje działania w celu pozyskiwania nowych członków, na przykład w sektorze usług ochroniarskich. Bardzo nas cieszy, że w tej branży uzwiązkowanie wzrasta. Ale też doświadczenia w pozyskiwaniu nowych członków w firmach ochroniarskich pokazały nam liczne bariery wynikające ze współczesnych przekształceń środowiska pracy. Media odnotowały sytuację ochroniarzy w Ikei, którzy

pracowali w ramach outsourcingu. Nie byli to zatem pracownicy Ikei, ale jednego z przedsiębiorstw ochroniarskich. Ciekawe, że doszło do rozmów z tą firmą w sprawie warunków pracy dopiero pod naciskiem szwedzkich mediów. Poinformowano bowiem opinię publiczną w Szwecji, że IKEA korzysta z usług firmy niegodziwie traktujących swoich pracowników. Zagraniczna spółka wywarła nacisk na firmę ochroniarską, aby przystąpiła do rozmów na temat traktowania swoich pracowników. Nie jest chyba właściwe, by poprawa jakości miejsc pracy w Polsce następowała dopiero pod naciskiem zewnętrznym.

Poza tym staramy się także upowszechniać uzwiązkowanie w supermarketach, gdzie zatrudniona w trudnych warunkach jest kolejna grupa.

Na koniec chcę powiedzieć, że związki są też potrzebne z punktu widzenia integracji europejskiej. Wszystkie badania pokazują, że spadek liczby rokowań zbiorowych w sprawie wynagrodzenia powoduje wzrost rozwarstwienia dochodowego. Kiedy staniemy się częścią unii monetarnej, brak możliwości dewaluacji waluty spowoduje, że konkurencja opierać się będzie głównie na kosztach pracy. Ewentualność prawnego umocowania rokowań ponadgranicznych, badana od jakiegoś czasu przez Komisję Europejską, będąca na razie daleką przyszłością, może być sposobem przeciwdziałania scenariuszowi, w którym wzrost wynagrodzeń byłby równie mało satysfakcjonujący, jak to jest obecnie w krajach, które są częścią strefy euro. Chociażby w kontekście możliwych rokowań transgranicznych na kształtującym się jednolitym rynku europejskim związki zawodowe są jak najbardziej potrzebne.

Jerzy Wratny: Postulat przyznania pewnych uprawnień pracowniczych, niepociągających za sobą nadania statusu pracowniczego, pojawia się w projekcie kodeksu pracy przygotowanym przez Komisję Kodyfikacyjną. Nazwaliśmy to „kapeluszem ochronnym” dla umowy cywilnoprawnej. Pozostaje ona nadal uregulowana w kodeksie cywilnym, ale minimalne upraw-

nienia pracownicze zostałyby takim pracownikom przyznane. No i oczywiście prawo zrzeszania się w związkach zawodowych, zgodnie ze standardami międzynarodowymi i unijnymi, gdzie jest ono traktowane nie jako uprawnienie pracownicze (*employee*), ale prawo ludzi pracy (*workers*), co jest szerszą kategorią. Taka zmiana jest potrzebna, a nawet niezbędna, aby standardy europejskie zostały spełnione.

Janusz Gołąb (OPZZ): Profesor Jerzy Wratny wskazał na kilka hipotez, które w różnej skali wyjaśniają przyczyny spadku uzwiązkowienia. Moim zdaniem, w około 30 procentach spadek jest wynikiem zjawisk ogólnocywilizacyjnych i w 30 procentach wynika z tego, że pracownicy nie widzą korzyści w przystępowaniu do związków. W 20 procentach przyczynę widziałbym w utrudnieniach ze strony niektórych pracodawców, i w kolejnych 20 procentach – w nieskuteczności związków zawodowych w pozyskiwaniu nowych członków. Zarówno OPZZ, jak i „S” mają określone sukcesy w tym względzie, ale nie jest to poziom satysfakcjonujący. Spadek uzwiązkowienia został zahamowany parę lat temu i obecnie w OPZZ nie odnotowujemy już tak gwałtownego wykruszenia się liczby członków.

Zgadzam się także z przedstawioną w dyskusji opinią, że przyczyną niskiego poziomu uzwiązkowienia jest struktura zatrudnienia. W Polsce mamy głównie mikroprzedsiębiorstwa, a związki mogą powstać dopiero w firmach zatrudniających powyżej 10 pracowników. Istnieje wprawdzie możliwość powstania międzyzakładowej organizacji, ale ani przepisy prawne, ani związki zawodowe nie są jeszcze przygotowane, by w ten sposób działać. Czy spadek uzwiązkowienia należy oceniać negatywnie? Oczywiście. Organizacje pracodawców również mają problemy i efekt jest taki, że nie mamy rozwoju ponadzakładowych układów pracy. Tymczasem powinniśmy szukać rozwią-

zań sprzyjających temu rodzajowi kontraktu. Słabością związków na pewno są finanse. Nie są w stanie więcej wydawać na ekspertów i pomoc prawną. Pieniądze trafiają głównie na fundowanie zapomóg i świadczeń. Związkowiec na przykład płaci 120 zł, a potem 100 odzyskuje w postaci różnych form wsparcia finansowego. „Solidarność” i OPZZ starają się zmienić te przyzwyczajenia. Tę słabość związki muszą przezwyciężyć i przeznaczać środki na to, co niezbędne w XXI wieku, a co posiadają pracodawcy. Oni mają swoich ekspertów, a związkowcy korzystają co najwyżej z pomocy zewnętrznych doradców.

Poza tym związki pracodawców mają tę przewagę, że składka ich jest wolna od opodatkowania, a składka związkowa – nie.

Niezaprzeczalnym faktem jest to, że nastąpiły przeobrażenia stosunków pracy, które także wiązały się z restrukturyzacją, w tym w wyniku transformacji ustrojowej. Zmiany

w przemyśle prowadziły do redukcji zatrudnienia i wpływały na poziom uzwiązkowienia, również w organizacjach zrzeszonych w OPZZ. Gdy ludzie tracili pracę w danej branży, przestawali być związkowcami. Obecnie odnotowujemy zarówno odejścia ze związków, jak i napływ nowych członków.

Pewnymi barierami są działania związane z prawem pracy. Chcielibyśmy zmienić pewne zasady, związane między innymi z reprezentatywnością. To jest nie tylko ból pracodawców, lecz także związków oraz rządu. Zespół prawa pracy w Trójstronnej Komisji pracuje nad zmianą, która wymaga konsensusu między partnerami.

Kolejnym problemem jest nie tyle wykorzystanie środków z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), ile możliwość zarządzania tymi środkami. Wydaje mi się, że tylko w Polsce partnerzy społeczni nie sprawują pieczy nad środkami z EFS. W wielu krajach korzyści z przynależności do związku są właśnie efek-

W Polsce prawo pracy powstaje w dużej mierze na mocy ustaw, rozporządzeń, a mniej wypływa z porozumień zawartych między partnerami społecznymi.

tem współzarządzania środkami EFS. U nas partnerzy muszą zebrać o te środki, bo są one w dyspozycji ministerstw.

Kolejnym ważnym elementem, który mógłby zwiększyć potencjał związków, jest doprowadzenie do współzarządzania częścią funduszy z budżetu państwa – z działu „praca”. Rozmawialiśmy o tym wielokrotnie. Chodziłoby o to, by partnerzy społeczni mogli na przykład pilotażowo w jednym województwie dysponować funduszem przeznaczonym na rozwiązanie problemu – przykładowo – bezrobocia, a po sprawdzeniu tej formuły przenieść ją na inne województwa. Jest to rozwiązanie stosowane w wielu krajach. W Polsce rządzący, niezależnie od opcji, boją się przekazać partnerom społecznym jakiegokolwiek środki, nie tyle na ich funkcjonowanie, ile na realizację zadań zleconych przez państwo.

OPZZ, chcąc wzmocnić związki zawodowe, wyszło z propozycją, aby układy zbiorowe pracy obejmowały tylko członków związków. Może wydawać się to kontrowersyjne, ale zauważmy, że zawieranie układów zbiorowych korzystnych dla pracowników wymaga od związkowców wielu zabiegów. Inwestują wysiłek i zgromadzoną wiedzę. Tymczasem korzyści są przenoszone na całą załogę. Członek związku płaci składkę, nieuzwiązkowany pracownik jej nie płaci i może jeszcze powiedzieć koledze związkowcowi: „ty płacisz, ja nie, a mamy te same korzyści”.

Związki mogłyby być również silniejsze, gdyby umożliwiono im odgrywanie większej roli systemowej w sferze kreowania prawa. W Polsce prawo pracy powstaje w dużej mierze na mocy ustaw, rozporządzeń, a mniej wypływa z porozumień zawartych między partnerami. Tymczasem źródłem prawa mogą być – i w wielu krajach są – porozumienia. Przykładem są uzgodnienia dotyczące wykonywania telepracy. Na szczelbu unijnym partnerzy za-

warli porozumienie w tej sprawie, które zostało autoryzowane przez polskich partnerów, a następnie wdrożone w postaci ustawy.

Związkom trudno pokazać przed pracownikami swój potencjał, ponieważ nie mogą poradzić sobie na przykład z problemem zalegania pracodawców z płacami. Takie mamy też prawo pracy i sądownictwo. Niedawno Główny Inspektor Pracy poinformował o tym, że pracodawcy zalegają z wynagrodzeniami na kwotę ponad 144 mln zł. To poważny problem. Nie ma wystarczających działań w tej sprawie. Tymczasem podjęto działania w sprawie osoby, która ukradła kawałek słoniny za 2,5 zł. Sąd rejonowy w Lublinie skazał „sprawcę” na karę

aresztu i pracę społeczną na rzecz miasta. Wynagrodzenie jest w Polsce ponoć pod szczególną ochroną. Niepłacenie wynagrodzenia jest przecież kradzieżą.

My nie chcemy pracodawców wsadzać do więzień, ale nie może być sytuacji takiego długiego zalegania z wypłatami i kredytowania prowadzenia ich działalności przez pracowników. Należy to zmienić według prostej zasady: wypłata

wynagrodzenia pracodawcy następuje po wypłacie wynagrodzeń pracownikom.

Juliusz Gardawski (SGH): Chcę zwrócić uwagę na trzy kwestie. Od jakiegoś czasu notujemy wzrost zainteresowania problematyką związkową. Nie tylko kontynuowane są prace na Uniwersytecie Warszawskim w zespole profesor Kozek czy w Gdańsku u profesor Steliny, ale też zajmuje się tym coraz więcej innych ośrodków badawczych. Zajmujemy się tym od dawna także w SGH, w którym badania związkowe rozpoczął już w latach 70. profesor Gilejko. Dzięki temu nagromadzona wiedza porównawcza na ten temat jest spora.

W samych związkach zawodowych również rośnie poziom wiedzy. Przy centralach funkcjonują kompetentni eksperci. Wiadomo też, że

Jedną z przyczyn niskiego poziomu uzwiązkowienia jest struktura zatrudnienia. W Polsce mamy głównie mikroprzedsiębiorstwa, a związki mogą powstać dopiero w firmach zatrudniających powyżej 10 pracowników.

bliskie kontakty między pracodawcami a pracownikami w ramach Trójstronnej Komisji sprzyjają wymianie wiedzy. A więc można wysnuć wnioski, że dużo wiemy. Ale czy z tej wiedzy może powstać sensowny plan wzmocnienia, rewitalizacji związków zawodowych oraz budowania bardziej koordynowanych stosunków pracy w Polsce?

Moim zdaniem – tak, nawet pamiętając o nieżyczliwości środków masowego przekazu wobec związków zawodowych. Na marginesie – w ostatnim czasie można znaleźć bardziej rzetelne informacje. Coraz więcej osób szuka wiedzy w specjalistycznych źródłach, w tym w Piśmie Dialogu Społecznego „Dialog”. Trzeba się jednak liczyć z tym, że nawet w prestiżowej prasie można znaleźć nastawienia tendencyjne niechętnie związkom. Miałem ostatnio dwugodzinną rozmowę z dziennikarzem z wpływowego tygodnika o tym, co dzieje się w związkach zawodowych. Chciał uzyskać kompromitujące informacje. Ja się wymigiwałem, starałem się mówić bardziej o pozytywnych doświadczeniach. Zrobiło mi się przykro, kiedy w artykule, który powstał na podstawie tej rozmowy, autor ich nie uwzględnił.

Gdzie jednak jest główne źródło utrudnień? Moim zdaniem, nie wykorzystuje się zgromadzonej już wiedzy i doświadczeń. Wiadomo, że nastąpiła zmiana sposobu funkcjonowania związków zawodowych i stosunków międzyzwiązkowych. Wprawdzie kiedyś pisano o „konfliktowym pluralizmie” związków zawodowych w Polsce, ale konfliktów nigdy nie było na masową skalę na poziomie zakładów pracy. Natomiast rzeczywiście stosunki były bardzo napięte w obrębie wyższych struktur organizacyjnych. To się jednak zmienia. Siedmiorga przewodniczących organizacji partnerów społecznych jest dziś w stanie wspólnie usiąść do dialogu autonomicznego. To jeszcze w pierwszej połowie lat 2000. nie było możliwe.

Ciekawa sytuacja wystąpiła pod koniec 2008 roku. Otóż gdy wiele wskazywało na zbliżanie się w Polsce głębokiego kryzysu, wszyscy przewodniczący reprezentatywnych organizacji podjęli inicjatywę, aby wspólnie pracować nad paktem antykryzysowym we własnym gronie. Coś takiego wystąpiło pierwszy raz od początku zinstytucjonalizowanego dialogu społecznego. Takie wspólne przedsięwzięcie stało się możliwe z różnych powodów. Rząd PO-PSL jako pierwszy od początku transformacji nie miał „swoich” związków zawodowych. Najważniejsze jednak było to, że stała się możliwa debata siedmiorga przewodniczących organizacji pracodawców i związków zawodowych o trudnych tematach. Zatrzymam się chwilę przy tym doświadczeniu. Związki zawodowe dążyły do ochrony miejsc pracy i były skłonne do ustępstw w kwestiach regulacji pracy, pracodawcy znaleźli się w potrzasku opcji walutowych i oczekiwali wsparcia ze strony rządu, rząd stanął wobec wyzwania kryzysowych, pierwszych bankructw dużych przedsiębiorstw i groź-

„Konfliktowy pluralizm” w środowisku związków zawodowych w Polsce nigdy nie obejmował poziomu zakładów pracy, ale wyższych struktur organizacyjnych.

by szybkiego wzrostu bezrobocia, a co za tym idzie, niepokoju społecznego. Strona rządowa przygotowała program przeciwdziałania kryzysowi, jednak partnerzy społeczni uznali, że jest on niedostateczny, i postanowili sami opracować plan antykryzysowy. Przewodniczący wszystkich siedmiu organizacji rozpoczęli rozmowy, co było wydarzeniem bez precedensu – wcześniejszy dialog autonomiczny nigdy nie był prowadzony przez wszystkich partnerów, zawsze ktoś się wyłamywał. Partnerzy przyjęli także założenie, że negocjacje będą miały charakter pakietowy i symetryczny (ustępstwa strony związkowej za ustępstwa strony pracodawców i *vice versa*). Przede wszystkim strona związkowa nalegała na pakietowość. Obawiała się bowiem negocjowania poszczególnych punktów. Przy takim podejściu mogłyby zostać przyjęte rozwiązania zgodne z interesem strony pracodawców i rządu. Mogłyby zostać pomi-

nięte natomiast rozwiązania wyrażające interesy strony pracowniczej.

Takie pakietowe traktowanie paktu antykryzysowego zostało zaakceptowane przez stronę pracodawców i w wyniku trzymiesięcznych negocjacji, prowadzonych z reguły w wąskim gronie 7 przewodniczących, powstał w maju pakiet 12 symetrycznie ułożonych problemów. Oczywiście pakiet nie zawierał konkretnych rozwiązań czy projektów ustaw, te należało dopiero opracować. Ostatecznie udało się partnerom społecznym podpisać porozumienie, jednak sukces nie został skonsumowany – kryzys, który dotknął Polskę, był słabszy niż oczekiwano i najpierw strona pracodawców zaczęła wycofywać się z niektórych swoich zobowiązań dotyczących ograniczenia czasowych umów o pracę, potem to samo stało się ze związkami. Ważne okazało się, że partnerzy mogą debatować i, co najważniejsze, ukształtowało się swego rodzaju pragmatyczne partnerstwo między „Solidarnością” i OPZZ. Sądzę, że w takim właśnie autonomicznym trybie – bez udziału rządu – mogłyby się rozpocząć debata na temat zmiany ustaw o związkach zawodowych i o Trójstronnej Komisji, tak aby stosunki pracy bardziej odpowiadały modelowi koordynowanemu.

W dyskusji wśród badaczy stosunków pracy pojawiała się kwestia wprowadzenia u nas specjalnego systemu, praktykowanego w wielu krajach. Zakłada on współadministrowanie przez związki zawodowe funduszami ubezpieczeń od bezrobocia, a także wspólne administrowanie przez związki zawodowe i organizacje pracodawców programami kształcenia ustawicznego w miejscu pracy. Wiele wskazuje, że można byłoby u nas rozpocząć autonomiczne debaty, odnoszące się do wspomnianych ustaw, do zagadnienia reprezentatywności, do wspólnego administrowania funduszami na szkolenia. Jestem tu umiarkowanym optymistą.

Rząd ma plany reformatorskie, ale polskie rządy są nauczone od czasów Jerzego Hausera, że jeśli zamierzenia grożą naruszeniem, nawet krótkookresowym, egzystencjalnych interesów dużych grup pracowniczych, to w naszych warunkach związki zawodowe nie mogą się na nie zgodzić. W 2003 roku nie wyraziły zgody na propozycje zawarte w planie Hausnera, nie wyraziły także zgody na projekty zmian kodeksu pracy proponowane przez Adama Szejnfelda. To wywołuje niechęć rządów do tego, co można nazwać „inkorporowaniem związków do systemu”. Natomiast wydaje się, że jest obszar, w którym związki zawodowe mogłyby pełnić bardzo konstruktywną społeczną rolę, co mogłyby pociągnąć z czasem za sobą zmianę stosunków pracy i wzrost kapitału społecznego. Do tego potrzebna jest jednak debata autonomiczna oraz przychylny stosunek rządu. Sądzę, że obecnie związki zawodowe i organizacje pracodawców mogłyby wspólnie wystąpić o administrowanie funduszami na ważne cele społeczne, zwłaszcza na kształcenie ustawiczne w miejscu pracy, a rząd mógłby na to przystać, korzystając chociażby z doświadczeń bry-

Siedmioro przewodniczących organizacji partnerów społecznych jest dziś w stanie wspólnie usiąść do dialogu autonomicznego. To jeszcze w pierwszej połowie lat 2000. nie było możliwe.

tyjskich. Blair, obejmując ster po konserwatywach, nie zmienił ostro liberalnego kursu gospodarczego, lecz wsparł związki zawodowe. Wprowadził płacę minimalną oraz przekazał związkom fundusze na kształcenie. Związki w zasadzie zaakceptowały jego ideę, że w czasach globalizacji nie uda się bronić istniejących miejsc pracy, natomiast należy wzmacniać rynkową pozycję pracowników poprzez ustawiczne edukowanie dla przeszłych wyzwań rynkowych. Była to jedna z dróg rewitalizacji brytyjskich związków zawodowych – czemu nie można byłoby odwołać się do tych rozwiązań także u nas, zwłaszcza że mamy za sobą konfliktowy pluralizm ruchu związkowego. ■

Debata publiczna na temat rozwiązań w systemie emerytalnym wciąż jest niezwykle dynamiczna. Padają różne argumenty, wyodrębniają się stanowiska. Pojawia się pytanie, czy wszystkie istotne racje, cele i interesy są w tej dyskusji reprezentowane. Odpowiedź na to pytanie może służyć lepszemu zrozumieniu argumentów różnych stron, a także oszacowaniu pola kompromisu

– pisał KRZYSZTOF HAGEMER i ANDRZEJ ZYBAŁA

Emerytalne dylematy podstawy dla dialogu

W dyskusjach wokół rozwiązań emerytalnych adwersarze artykułują przekonania z odmiennych pozycji, opierają je na różnorodnych kryteriach oceny, wskazują na odmienne aspekty i cele systemu emerytalnego. Analiza dotychczasowych dyskusji umożliwia wyodrębnienie co najmniej trzech grup argumentów bliskich sobie według względnie spójnego klucza ideowego.

Jak piszą N. Barr i P. Diamond, system emerytalny ma wielorakie cele – zarówno ekonomiczne, jak i społeczne – ale jednocześnie powinniśmy rozpatrywać go jako jedną całość. Główne cele każdego systemu emerytalnego to przede wszystkim: (1) dostarczenie ludziom mechanizmu, który zapewni wyrównanie i odłożenie konsumpcji w czasie, a więc zapewni, aby po zakończeniu pracy zarobkowej wciąż mieli dochód pozwalający na utrzymanie konsumpcji na poziomie jak najmniej odbiegającym od tego, jakim cieszyli się, gdy pracowali zawodowo, (2) przeciwdziałanie ubóstwu wśród osób starszych.

Każdy system emerytalny składa się z wielu elementów – (1) obowiązkowych i dobrowolnych, (2) publicznych i prywatnych, (3) opartych na zdefiniowanym świadczeniu i na zdefiniowanej składce, (4) finansowanych repartycyjnie i finansowanych kapitałowo. Te różne elementy są w różnym stopniu skuteczne w realizacji powyższych głównych celów. Dlatego poszczególne państwa łączą je w różny sposób w zależności od tego, który z tych celów uznany jest za ważniejszy w priorytetach danego społeczeństwa.

Dodatkowo, skuteczny system emerytalny powinien być w długim okresie zbilansowany finansowo. To znaczy, społeczeństwo życzy sobie przeznaczać określoną ilość środków na system i powinno mieć oczekiwania adekwatne do nakładów, które decyduje się ponieść. Bardzo ważna jest ta spójność adekwatności świadczeń z chęciami i możliwościami ich finansowania dziś i jutro. Obietnice szczodrych świadczeń, które nie mają pokrycia w konkretnych źródłach finansowania, nigdy nie zostaną spełnione. Z drugiej jednak strony, jeśli przyszłe świadczenia okażą się zbyt niskie w stosunku do oczekiwań, ludzie będą w miarę możliwości unikać płacenia składek czy podatków na finansowanie systemu. Wybiorą indywidualne drogi zabezpieczenia się na starość.

Często też oczekuje się od systemu emerytalnego dodatkowych efektów – stymulowania rozwoju gospodarczego, zachęcania do aktywności zawodowej, stymulowania oszczędności czy rozwoju rynku kapitałowego – jednakże te cele dodatkowe nie powinny negatywnie wpływać na realizację celów podstawowych.

Umowa społeczna. Dobry system emerytalny jest zawsze wynikiem pewnej umowy społecznej. Powinna ona określić priorytetowe cele systemu emerytalnego i to, jak mają być realizowane dwa główne cele – przeciwdziałania ubóstwu na starość i wyrównywania konsumpcji w różnych okresach życia. Umowa taka powinna dotyczyć tego, czym jest emerytura gwarantowana ze środków publicznych: czy jedynie minimalnym zabezpieczeniem przed nędzą tych, którzy nie mają już siły pracować, czy też zapewnieniem w miarę przyzwoitego poziomu życia w okresie zasłużonego odpoczynku po zakończeniu pracy zawodowej. Umowa taka określać więc powinna między innymi wiek przechodzenia na emeryturę, poziom życia przyszłych emerytów gwarantowany przez państwo, stopień redystrybucji wewnątrzpokoleniowej (tzn. do jakiego stopnia gwarantujemy ową stopę zastąpienia wyższą dla osób o niższych dochodach), zakres solidarności międzypokoleniowej w finansowaniu emerytur.

W Polsce została zanegowana taka niepisana umowa społeczna, która dotyczyła systemu emerytalnego sprzed reformy w 1999 roku. Przede wszystkim erozji uległo społeczne poparcie dla dwóch elementów dawnego systemu:

- dla redystrybucji wewnątrzpokoleniowej, która określa wysokość świadczeń dla mniej i bardziej zamożnych, a także
- dla solidarności międzypokoleniowej regulującej zasady finansowania systemu.

Reforma z 1999 roku odzwierciedla tę zmianę nastawienia. Wprawdzie wychodzi ona naprzeciw niechęci do redystrybucji i solidarności międzypokoleniowej w Polsce, ale mimo to zawiera inne istotne zmiany, których ludzie albo nie byli świadomi (dużo niższe świadczenia), albo nigdy ich nie zaakceptowali (dużo wyższy wiek przechodzenia na emeryturę, żeby otrzymać w miarę przyzwoite świadczenie).

Niewątpliwie powinniśmy mieć system cieszący się akceptacją społeczną. Dlatego potrzebna jest debata, nie tylko wśród ekspertów, ale przede wszystkim z udziałem przedstawicieli różnych grup społecznych.

Konieczny jest konsensus społeczny wokół wartości, na których ma być budowany system emerytalny. Jego niezbędność wynika z tego, że decyzje podejmowane teraz mają skutki rozciągające się na pokolenia. Jednocześnie ewidentna jest trudność jego osiągnięcia i utrzymania w czasie.

Konieczne jest także budowanie zaufania do systemu, co zapewniłoby jego wewnętrzną spójność i trwałość. Wyzwa-

niem jest także moderowanie różnorodnych grup interesów niezwiązanych bezpośrednio z głównymi celami systemu, które prowadzą działania lobbujące (od pracowników instytucji emerytalnych, przez dostawców różnych narzędzi, na przykład informatycznych, po typowe korporacje biznesowe zainteresowane komercjalizowaniem rozwiązań emerytalnych). Ich skutki mogą wpływać na kształt systemu emerytalnego w sposób, w jaki realizuje swe główne cele.

Jak wyżej zaznaczyliśmy, polityka emerytalna jest niezwykle złożonym przedsięwzięciem publicznym. Wynika z wielu kolejnych czynników. Z jednej strony jej skuteczność wymaga, by zarówno jej kształtowanie, jak i realizacja odbywały się w warunkach dialogu społecznego. Wynika to z tego, że pracodawcy i pracownicy to główni dostarcyciele źródeł finansowa-

Jeśli przyszłe świadczenia okażą się zbyt niskie w stosunku do oczekiwań, ludzie będą w miarę możliwości unikać płacenia składek czy podatków na finansowanie systemu emerytalnego. Wybiorą indywidualne drogi zabezpieczania się na starość.

nia. Z kolei pracownicy to przyszli jego bezpośredni beneficjenci (udział w debacie tych, którzy już są na emeryturze, także jest konieczny). Z drugiej strony projektowanie i realizacja polityki emerytalnej wymagają też umiejętności wykorzystywania wysokiego poziomu wiedzy technicznej, narzędzi analitycznych i profesjonalnych instytucji niezbędnych do zarządzania poszczególnymi elementami systemu, od funkcji rozliczeniowych po analityczne. Wynika to

z konieczności stałego oceniania jego adekwatności społecznej, wydolności finansowej, efektywności ekonomicznej i wpływu na stan finansów publicznych. Stan systemu zależy też od szeregu czynników, które trzeba w porę zidentyfikować i na nie reagować, takich jak długoterminowe zmiany demograficzne, sytuacja na rynku pracy zarówno w zakresie popytu na pracę, skłonności pracodawców do zatrudniania ludzi z różnych grup wiekowych i o różnych

Emerytury adekwatne i stabilne

Komisja Europejska w Zielonej księdze na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie wskazuje, że nadrzędnym celem reform emerytalnych jest zapewnienie adekwatności emerytur i stabilności systemu emerytalnego. *„Adekwatność i stabilność są dwoma aspektami tej samej kwestii”*. Nieadekwatność emerytur może sprawić, że pojawią się naciski na doraźne podwyżki pensji lub wyższe zapotrzebowanie na inne świadczenia finansowane ze środków publicznych. Zagrozi to stabilności systemu emerytalnego i finansów państwa. Z drugiej strony jeśli system emerytalny nie będzie stabilny, to zagrozi możliwości oferowania adekwatnych emerytur. *„Kwestie adekwatności i stabilności trzeba analizować razem”*.

Zapewnienie adekwatności emerytur. Adekwatne emerytury są wyrazem podstawowej solidarności wewnątrz pokoleń i między pokoleniami. Komisja Europejska wskazuje, że dotychczas reformowano systemy emerytalne, aby poprawić zazwyczaj stabilność systemu. Ale system emerytalny wymaga także reform w celu zapobieżenia nieadekwatności świadczeń.

W większości wypadków spadały stopy zastąpienia publicznych emerytur. Aby temu przeciwdziałać, trzeba na przykład działać na rzecz zapewniania obywatelom dłuższego okresu aktywności zawodowej, a także zwiększenia dostępu do dodatkowych programów emerytalnych.

Do nieadekwatności może prowadzić także:

- brak sposobów kompensowania obywatelom okresów bezrobocia, chorobowego lub obowiązków opiekuńczych,
- nieobjęcie systemem emerytalnym grup społecznych, które znajdują się w trudnej sy-

tuacji społecznej, na przykład osoby pracujące na umowy krótkookresowe i pracownicy nietypowi,

- niewystarczające gwarancje minimalnej emerytury,
- niestarczające zapewnienie dochodu gwarantowanego osób starszych.

W systemach kapitałowych można zwiększyć adekwatność dochodu emerytalnego poprzez zmniejszenie ryzyka inwestycyjnego. Gdy zbliża się faza wypłaty emerytur mogłaby nastąpić zmiana sposobu dzielenia ryzyka pomiędzy oszczędzających na emeryturę i podmioty, które wypłacają emeryturę (fundusze).

Zapewnienie stabilności emerytur. Wiele reform emerytalnych miało na celu ograniczenie wzrostu przyszłych wydatków na publiczne emerytury. Konieczne są dalsze działania na rzecz zapewnienia stabilności systemu i długoterminowej stabilności finansów publicznych. Dotyczy to zwłaszcza krajów w których przewidywane są wysokie wydatki na publiczne emerytury w przyszłości.

Dodatkowym wyzwaniem będą wydatki na opiekę osób sędziwych, zwłaszcza w sytuacji gdy w przyszłości nadal formalna opieka będzie zastępowała opiekę nieformalną. Wyższe nakłady publiczne wymagają wzmocnienia potencjału wzrostu gospodarczego UE, na przykład przez osiągnięcie wyższych wskaźników zatrudnienia, wzrost wydajności pracy. Przełoży się to na wyższy standard życia, a także wesprze stabilność finansową państw członkowskich.

Źródło: Zielona księga na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie, SEK (2010)830.

Tabela 1. Grupy argumentów w sporze o kształt systemu emerytalnego

Kryteria, które poszczególne grupy biorą pod uwagę przy ocenie systemu emerytalnego	Kapitałowo- -biznesowa	Kapitałowo- -publiczna	Ubezpieczeniowo- -społeczna
Wpływ rozwiązań przyjętych w systemie na stabilność makroekonomiczną finansów publicznych (w średnim i długim terminie)	Bardzo pozytywny	Pozytywny, ale warunkowo	Negatywny z uwagi na późniejsze koszty (państwo będzie zmuszone uzupełniać niski dochód emerytów)
Odporność systemu na przemiany demograficzne	Wskazują jako czynnik, który niejako legitymizuje to podejście	Wskazują jako kluczowy czynnik	Aspekt znaczący
Wpływ rozwiązań w systemie na poziom stopy zastąpienia	Brak zainteresowania lub pozytywna ocena obniżki	Wskazują na ewentualny problem, ale w przyszłości	Mocno artykułują ten aspekt jako zasadniczy wymiar
Wpływ rozwiązań w systemie na sytuację słabszych ekonomicznie grup społecznych (w tym na spójność społeczną)	Brak zainteresowania	Wskazują na ewentualny problem w przyszłości (obciążenie systemu socjalnego)	Mocno artykułują ten wymiar systemu
Wpływ rozwiązań w systemie na rozwój gospodarczy kraju	Bardzo pozytywny	Bardzo pozytywny	Traktują to jako drugorzędny cel działania systemu
Wpływ na poczucie sprawiedliwości wśród społeczeństwa	Nie rozważają zwykle tej kwestii	Bywa to rozważane, ale bez konkluzji	Traktują to jako zasadniczy wymiar
Docelowe wydatki na zabezpieczenie emerytalne w relacji do PKB	Niższe niż obecnie	Nie wyższe niż obecnie	Wyższe niż obecnie

kwalifikacjach, jak i w zakresie podaży pracy, a więc skłonności ludzi w różnych grupach wiekowych do podejmowania czy kontynuowania zatrudnienia itp.

Charakter dyskursu emerytalnego. Tocząca się w Polsce debata emerytalna ma kilka specyficznych cech, na które warto zwrócić uwagę. Rozważmy najpierw kwestię aktorów dyskursu emerytalnego. Pod tym względem możemy powiedzieć, że nie uczestniczą w nim wszyscy, których interesy są dotykane. Od początku, jeszcze od fazy, w której kształtowała się reforma z 1999 roku, bardzo silnie reprezentowane są w niej interesy sektora usług finansowych. Jest on w sposób oczywisty zainteresowany tym, aby jak największa część systemu była prywatna. Wpływa to bowiem bezpośrednio na jego oczekiwane dochody i zyski. Przedstawiciele tego sektora mają dodatkowo nad innymi tę przewagę, że na ogół mają wiedzę

techniczną o systemach emerytalnych, której przeciętny płatnik składek (czy to pracownik, czy pracodawca) nie ma.

Dobrze, że w debacie obecne są organizacje pracodawców jako jeden z głównych aktorów finansujących system emerytalny. W ich interesie leży to, by płacone składki były wykorzystane jak najlepiej, to znaczy skutkowały jak najwyższymi i jak najbezpieczniejszymi emeryturami. Tymczasem można dostrzec, że zdają się polegać na ekspertyzie swoich kolegów z sektora usług finansowych albo popierają całkowicie ich stanowisko. Rzeczywistość natomiast jest taka, że nie są identyczne interesy pracodawców finansujących system i interesy sektora usług finansowych zarządzających funduszami (a w przyszłości być może też sprzedającego renty dożywotnie [„annuitety”] w zamian za zgromadzone fundusze).

Głos przedstawicieli pracowników (jak i tych, którzy już są emerytami) słychać rzadko

i słabo. Jednym z problemów jest niezbyt silna baza ekspercka organizacji związkowych i w konsekwencji brak możliwości dokonywania własnych analiz i studiów różnych wariantów rozwiązań emerytalnych. Tymczasem w obecnej dyskusji przytaczane są przez poszczególne strony – często sprzeczne – wyniki zamawianych przez nie analiz, prognoz i symulacji, powstają jednak wątpliwości dotyczące ich wiarygodności. Istnieje pilna konieczność stworzenia takiego niezależnego ośrodka monitorującego system emerytalny (oraz inne systemy wydatków publicznych wiążące się z długookresowymi zobowiązaniami finansowymi i mające istotny wpływ na poziom życia zarówno żyjących, jak i przyszłych pokoleń – jak renty, system opieki zdrowotnej itp.), który mógłby upowszechniać publicznie wiarygodne i cieszące się zaufaniem społecznym analizy.

Debata ujawniła duże rozbieżności stanowisk jej uczestników. Często jednak miały one charakter symboliczny. Adwersarze odwoływali się do naczelných zasad, na których powinien opierać się system emerytalny, a w sposób nieczytelny odnosili się do konkretnych dylematów. Często uciekano się do argumentów niemerytorycznych, brakowało bowiem wyliczeń wielu parametrów ekonomicznych i społecznych. Można było odczuć brak wspólnej płaszczyzny porozumienia w jakimkolwiek wymiarze, stanowiska były zupełnie nieprzystające.

Koszty reformowania. Ostatnio doszły też silnie do głosu krótko- i średnioterminowe interesy podatników, reprezentowane przez rząd. Rząd zaproponował znaczne obniżenie części składki, która jest przekazywana OFE. Zrobił to w imię obniżenia deficytu i długu publicznego w krótkim okresie. Motywowany był również chęcią sprostania kryteriom przystąpienia

do strefy euro. Warto odnotować – bez oceniania słuszności decyzji – że jest to zmiana stanowiska rządu jako reprezentanta podatników w stosunku do okresu, kiedy rodziła się reforma emerytalna z 1999 roku. Wówczas, gdy w latach 1997–98 dyskutowana była kwestia tak zwanych kosztów przejściowych reformy, przedstawiciele kolejnych rządów głosili przekonanie, że warto ponieść koszty zmiany systemu, zwłaszcza z tego powodu, że przyniosą obniżenie wydatków państwa i deficytu w długim horyzoncie czasowym (chodziło tu o skalę przyszłego deficytu wynikającego z przekazania części składki do OFE i w związku z tym powstania większej luki w finansowaniu bieżących emerytur). Ekonomisci nazywają takie zjawisko „nie-spójnością decyzji w czasie” (*time inconsistency*): skutki podjętych przez nas wcześniej decyzji na tyle zmieniają warunki, w jakich działamy, że pierwotne zamiary ulegają również zmianie.

Warto także zwrócić uwagę na kontekst sytuacyjny debaty. Był on niezwykle istotny dla jej wyników. Otóż ma ona miejsce w warunkach znaczącego spadku zaufania generalnie do instytucji publicznych, a w szczególności do ZUS-u jako głównego podmiotu zarządzającego pieniędzmi wpła-

canymi na system zabezpieczenia społecznego. Niezależnie od tego, czy składka do OFE pozostanie na obecnym poziomie, czy zostanie zmniejszona, większa część emerytury jest i będzie emeryturą z ZUS-u.

ZUS musi stać się instytucją zaufania publicznego – bez tego system emerytalny nigdy nie będzie funkcjonował dobrze. Wiele jest tu do zrobienia, tym bardziej że w trakcie ostatnich 20 lat byliśmy świadkami stałych ataków na tę instytucję, przyjmujących różną postać: jak choćby dyskredytowanie w mediach za zbyt luksusowe siedziby czy nieracjonalne regulacje. Krytyka często była o tyle

Umowa społeczna powinna dotyczyć tego, czym jest emerytura gwarantowana ze środków publicznych: czy jedynie minimalnym zabezpieczeniem przed nędzą tych, którzy nie mają siły już pracować, czy też zapewnieniem w miarę przyzwoitego poziomu życia w okresie zasłużonego odpoczynku.

bezproduktywna, iż nie pokazywano rozwiązań, a jedynie wskazywano, że im bardziej zmarginalizuje się ZUS, tym lepiej dla przyszłych emerytów. Spora część obywateli nosi w sobie w związku z tym głęboko zakorzenione przekonanie, że pieniądze przekazywane do ZUS-u są marnotrawione. Dla stworzenia wiarygodnego obrazu ZUS-u konieczne jest też odbudowanie zrozumienia dla roli solidarności międzypokoleniowej w mechanizmie systemu repartycyjnego. Przykład Szwecji, kraju, który ma system emerytalny podobny do naszego (aczkolwiek znacznie mniejszy udział filaru kapitałowego), pokazuje, jak wiele można zrobić, aby obywatele zrozumieli zasady działania systemu emerytalnego i to, jak można budować jego wiarygodność.

Tematy do podniesienia. Pod względem przedmiotu debata nie podniosła wystarczająco silnie wielu problemów, które są kluczowe dla systemów emerytalnych, takich jak:

1. skala redystrybucji w systemie, która skutecznie przeciwdziałałaby w przyszłości narastaniu ubóstwa wśród osób starszych, a z drugiej strony byłaby akceptowalna społecznie,
2. konsekwencje zmian proporcji między repartycyjnymi i kapitałowymi częściami systemu dla jego bezpieczeństwa (warunki utrzymania systemu w ramach koncepcji ubezpieczeń społecznych),
3. przyszła sytuacja grup, które nie otrzymają wystarczającego zabezpieczenia w wyniku wprowadzenia nowego systemu, i niezbędne dodatkowe działania na rzecz form zabezpieczenia tych grup,
4. jaka jest pożądana wysokość emerytury (stopa zastąpienia) i ile lat powinno się pracować, żeby taką emeryturę osiągnąć. Co należy zrobić, by ludzie mogli i chcieli pracować dłużej (w tym także realistyczny długofalowy scenariusz podnoszenia wieku emerytalnego),
5. współzależność polityki w zakresie emerytur z działaniami w ramach innych dzie-

dzin polityki społecznej (polityki rodzinnej, zdrowia, zatrudnienia, edukacji).

Polski dyskurs nie docenił złożoności zagadnienia redystrybucji. Systemy emerytalne w ramach ubezpieczeń społecznych tradycyjnie miały za zadanie wyrównywanie dochodów. W założeniach polskiej reformy ta kwestia nie została jasno wyartykułowana. Trudno było odczytać, w jakim kształcie – i czy w ogóle – istnieje konsensus wokół tego zagadnienia. Wprawdzie związki zawodowe akceptowały założenia systemu w 1999 roku, ale ich podstawą były nadzieje, że uda się uruchomić ubezpieczenia sektorowe, którymi mogłyby współzarządzać. Ostatecznie system oparto na zasadzie pełnego indywidualizmu, czyli ścisłej relacji między wielkością wniesionych składek a późniejszą emeryturą. Oznaczało to radykalne zmniejszenie skali redystrybucji. Ponadto, poza ogólną gwarancją pomocy społecznej nie wprowadzono rozwiązań dla osób, które nie mogły płacić składek wystarczająco długo. Prawo do minimalnej emerytury wymaga płacenia składek przez 20–25 lat. Nie dyskutowano możliwych rozwiązań, które gwarantowałyby minimalny dochód na starość w sytuacji braku innych środków – takich jak powszechna emerytura obywatelska czy chociażby emerytura socjalna. Takie rozwiązania funkcjonują w wielu innych krajach.

Wydaje się, że w toku debaty jej uczestnicy nie okazali adekwatnej uwagi czy zrozumienia relacji pomiędzy cechami repartycyjnymi i kapitałowymi systemu, czyli stopnia, w jakim jest on wyrazem umowy generacyjnej, w ramach której pokolenie pracujące finansuje świadczenia osobom na emeryturze. Inicjatorzy reformy za jej kluczowy cel przyjęli wzmocnienie stabilności finansowej systemu emerytalnego, a także stworzenie w jego mechanizmach dodatkowych bodźców, aby pracujący wydłużali lata pracy. Dlatego wprowadzono ścisły związek między wysokością świadczeń a długością okresu płacenia składek i – w konsekwencji – zasadę kont indywidualnych. W efekcie nastąpiło częściowe wyjście z umowy międzygeneracyjnej.

Dyskusja emerytalna partnerów

Komisja Trójstronna i jej zespoły stały się ważną płaszczyzną debaty na temat zmian w systemie emerytalnym. Zespół ds. ubezpieczeń Komisji Trójstronnej podczas posiedzeń 28.01, 4, 11 i 17.02 debatował nad projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych. Związki zawodowe i organizacje pracodawców prezentowały swoje stanowiska. Wydaje się, że w trakcie burzliwej debaty rosla ranga i szacunek dla mechanizmów dialogu społecznego.

Wszystkie strony akceptowały główny cel zmian w systemie: godne emerytury oraz ochrona finansów publicznych przed nadmiernym przyrostem długu publicznego. W imię tego drugiego celu rząd zaproponował korektę obecnych rozwiązań w postaci obniżenia składki emerytalnej kierowanej do OFE z obecnych 7,3 do 2,3 procent. Pozostałe 5 procent miałyby trafiać do ZUS, ale na konta osobiste. Od 2013 roku te proporcje zaczęły się zmieniać. W roku 2017 do OFE przekazywane byłyby 3,5 procent, a 3,8 procent na subkonto w ZUS. Planowane jest też wprowadzenie ulg podatkowych dla osób dodatkowo oszczędzających na emerytury. Przedstawiciele związków zawodowych skupionych w TK zgodzili się na takie rozwiązania. Natomiast pracodawcy – w imię doraźnego ratowania finansów publicznych – także zgadzali się, ale proponowali, aby powyższe rozwiązania wprowadzić na trzy lata.

Przedstawiciele pracodawców argumentowali, że: *OFE nie może być jedynym chłopcem do bicia i jedynym sposobem łagodzenia trudności budżetowych. W stanowisku Lewiatana pt. Czy możliwy jest kompromis w sprawie OFE? czytamy: Utrzymanie zmniejszonych transferów do OFE ponad zakładane przez PKPP Lewiatan 2 lata nie będzie sprzyjało przeprowadzeniu tych niezbędnych reform. Może także spowodować, że pojawi się u polityków chęć sięgnięcia po pozostałą część składki emerytalnej do OFE, a później po już zgromadzony tam przez przyszłych emerytów kapitał ponad 200 mld zł.*

Minister Michał Boni poinformował, że na wniosek pracodawców rząd będzie analizować możliwości zwiększenia składki przekazywanej do OFE (do poziomu 4,5–5 procent za 8–10 lat). Ale nie może być mowy o powrocie do poziomu 7,3 procent.

Partnerzy społeczni wskazywali na sposoby ograniczenia wydatków budżetowych i długu publicznego, jak na przykład reforma KRUS, eme-

rytur mundurowych czy sędziowskich, podwyższenie wieku emerytalnego i inne. Zdaniem rządu nie przyniosą one jednak takiego obniżenia potrzeb pożyczkowych państwa (niezbędnych dla rozwoju i „zasypania” długu) jak obniżenie transferów do OFE.

Związkowcy domagali się przede wszystkim gwarancji, że waloryzacja składki zbieranej na subkoncie w ZUS będzie na poziomie, który został zapisany w projekcie ustawy (czyli waloryzacja według średniego nominalnego wzrostu PKB z ubiegłych 5 lat). W długim terminie ma to zapewnić zwrot z składek przekazanych do ZUS na poziomie podobnym do zwrotu uzyskiwanego przez OFE (z tej części, którą fundusze inwestują w obligacje). Organizacje pracodawców wskazują jednak, że należy zmienić zasady waloryzacji składki. Argumentowały, że nie ma pewności, czy kolejne rządy – zgodnie ze swoimi preferencjami – nie zechcą dokonać zmiany zaproponowanej zasady waloryzacji. Formułowały pytanie, czy ubezpieczeni mogą w ogóle liczyć na gwarancję utrzymania zasad waloryzacji, a jeśli tak, to na czym ta gwarancja ma polegać. Wskazywały, że należy rozważyć, czy wskaźnik waloryzacji nie powinien być niższy od średnich wyników osiągniętych przez OFE w okresie rocznym.

Dziedziczenie składek. Związkowcy i pracodawcy zgodnie zabiegali o wprowadzenie zasady pełnego dziedziczenia składki przekazywanej do ZUS. Rząd przychylił się do ich stanowiska. Ale projekt rządowy przewiduje jednak pewne ograniczenie prawa spadkowego. Zakłada bowiem ewidencjonowanie składek w ZUS, które przypadają spadkobiercom w przypadku śmierci ubezpieczonego. Rozwiązanie to może budzić wątpliwości konstytucyjne, a także pozostawać w sprzeczności ze zobowiązaniami międzynarodowymi. Dotyczy to sytuacji, gdy spadkobierca będzie osobą niebędącą w polskim systemie emerytalnym (np. spadkobiercy spoza Polski czy UE).

Dobrowolność wyboru: ZUS czy OFE. To postulat trzech central, a zwłaszcza OPZZ. Ustawa z 1998 roku zakładała obligatoryjne odkładanie części składki emerytalnej do prywatnych instytucji kapitałowych, które inwestują je na rynkach finansowych. Związki zawodowe chciałyby odejść od tej zasady. Argumentują, że zbierane składki mogą być utracone w wyniku kryzysu gospodarczego czy bessy na rynku finansowym. Dziś znaczna część

społeczeństwa chętnie zrezygnowałaby z członkostwa w OFE i całą swoją składkę przekazywałaby na konto w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych.

Rząd nie zgadza się z tym postulatem. Minister Boni tłumaczy, że wprowadzenie zasady dobrowolności zniszczyłoby publiczny charakter systemu emerytalnego. Gdyby istniała możliwość wychodzenia z OFE z rynku kapitałowego, trzeba by – jego zdaniem – wycofać miliardowe sumy pieniędzy. Rząd rozważa jednak dobrowolność członkostwa w OFE dla urodzonych w latach 1948–1968. Na początku reformy emerytalnej z 1999 roku ta grupa wiekowa decydowała, czy zostać tylko w ZUS, czy część składki kierować do OFE.

Społeczny nadzór w II filarze. Związki zgłosiły także postulat wprowadzenia społecznego nadzoru nad II filarem emerytalnym (OFE). Do rad nadzorczych poszczególnych towarzystw emerytalnych mieliby wejść przedstawiciele ubezpieczonych. Desygnowałby je organizacje związkowe i pracodawców na zasadach analogicznych jak wprowadzają swoich przedstawicieli do Rady Nadzorczej ZUS. Argumentują, że przeszkodą w takim rozwiązaniu nie może być fakt, że towarzystwa są podmiotami prywatnymi. Ważniejsze jest to, że wykonują zadania nałożone przez państwo, pobierają składki obowiązkowo wpłacane przez ubezpieczonych. To państwo ostatecznie ponosi konsekwencje ewentualnego złego zarządzania funduszami emerytalnymi (między innymi poprzez obowiązek wypłaty minimalnej emerytury).

Melodia na cięcia. OPZZ argumentował, że w trakcie trwającej obecnie dyskusji na temat uzdrowienia finansów publicznych i reformy systemu ubezpieczeń społecznych zgłaszane są liczne propozycje. W większości prowadzą one do propozycji cięć wydatków socjalnych dotyczących osób najuboższych finansowo. Natomiast ważniejsze byłoby opracowanie nowych sposobów pozyskiwania nowych środków do budżetu. Związkowcy proponują działania w tym zakresie, które zwiększyłyby dochody do budżetu o około 100 mld zł:

- Zwiększenie opodatkowania osób o najwyższych dochodach, wprowadzenie podatku od transakcji finansowych, zwiększenie ściągłości podatków i innych należności, opodatkowanie diet otrzymywanych przez osoby pełniące obowiązki społeczne i obywatelskie, w tym posłów, senatorów i radnych samorządów terytorialnych wszystkich szczebli.

- Podniesienie składki rentowej w części płaconej przez pracodawcę.
- Uzależnienie wysokości składki na ubezpieczenie społeczne płaconej przez rolników i prowadzących działalność gospodarczą od faktycznie osiągniętych przychodów.
- Zniesienie limitu zarobków, powyżej którego najbogatsi nie płacą składek na ubezpieczenie społeczne.
- Zintensyfikowanie kontroli przedsiębiorców przebywających na zwolnieniach lekarskich.
- Likwidacja świadczeń z pomocy społecznej nieuzależnionych od dochodu.
- Likwidacja Funduszu Kościelnego.
- Zintensyfikowanie walki z szarą strefą.
- Kreowanie popytu poprzez wzrost (na przykład minimalnej płacy, najniższych emerytur i rent, świadczeń z pomocy społecznej).

Umowa społeczna. Z kolei pracodawcy wskazywali, że należy II filar modernizować, ale nie demontować systemu. PKPP Lewiatan opowiada się za podjęciem próby wypracowania umowy społecznej obejmującej system emerytalny. Prezydent RP powinien objąć ją swoimi gwarancjami, gdyby doszło do jej podpisania przez partnerów społecznych. Organizacja proponuje szybkie podjęcie reform trwale poprawiających stan finansów publicznych. Wśród nich powinny się znaleźć:

- reforma emerytur pracowników służb mundurowych, sędziów i prokuratorów, górników i rolników,
- objęcie rolników podatkiem dochodowym i składkami zdrowotnymi,
- powiązanie wieku emerytalnego z długością trwania życia,
- reforma systemu rentowego,
- rewizja nieefektywnych świadczeń społecznych i ulg podatkowych,
- wprowadzenie jednolitej stawki VAT połączone z osłoną dla najuboższych,
- redukcja nadmiernego zatrudnienia w administracji rządowej i samorządowej oraz szkolnictwie,
- reforma ochrony zdrowia.

Organizacja proponuje także utworzenie biura aktuarusza krajowego, który będzie dokonywać bieżących wyliczeń długu jawnego i ukrytego, oceni sytuację demograficzną i przedstawi rekomendacje. Wskazuje na potrzebę powołania przy Trójstronnej Komisji komitetu monitorującego, który oceniałby stan systemu emerytalnego i formułowałby propozycje niezbędnych korekt.

Ponadto w dyskusji nie nadano dostatecznej wagi zagadnieniom związanym z zarządzaniem ryzykiem w ramach systemu. Polityka emerytalna jest polityką długoterminową, w której występuje szczególnie wiele czynników mogących przesądzić o porażce, a ta może wprawić w turbulencję całe państwo. Czynnikiem ryzyka mogą być kwestie finansowe (niedobór środków), ale także kwestie związane z jakością zarządzania w instytucjach systemu (na przykład w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, czyli budowania adekwatnego poziomu wiedzy profesjonalnej).

Kolejną ważną kwestią, która nie uzyskała właściwego miejsca w debacie, jest sprawa zabezpieczenia interesu publicznego przed taką grą interesów biznesowych, która zagraża dobru publicznemu. Jak wiadomo, przez system emerytalny przepływają olbrzymie środki finansowe. Wywołuje to grę interesów. Wielką sztuką jest zabezpieczenie interesu publicznego. Poza tym istotną dziedziną dyskusji jest kwestia mechanizmów decyzyjnych. Pojawiało się szereg opinii, w których wskazywano na potrzebę obniżania rangi mechanizmów demokratycznych na rzecz merytokratycznych. A więc pojawia się tu postulat, aby decyzje zapadały w gronie fachowców, a nie w oparciu o udział obywateli. Ta kwestia nie zamyka listy zagadnień, w przypadku których nie udało się uzyskać konsensusu.

Poniżej chcemy zarysować te grupy argumentów, które wystąpiły w dyskusji – pamiętając, że zostaje cały obszar problemów nieobjętych dotychczasową dyskusją. Poniżej spróbujemy scharakteryzować trzy grupy argumentów, które wyodrębniły się w dotychczasowej dyskusji: kapitałowo-biznesowa, kapitałowo-publiczna, ubezpieczeniowo-społeczna.

Argumenty kapitałowo-biznesowe opowiadają się za systemem emerytalnym, który jest wyposażony w znacznych rozmiarów filar kapitałowy. Ich rzecznicy utrzymują, że ten model systemu przyczynia się do rozwoju gospodarczego (fundusze emerytalne inwestują w akcje na giełdzie) i tworzy skuteczne zachęty do dłuższego pozostawania na rynku pracy (im dłużej ktoś pracuje, na tym wyższą emeryturę może liczyć) oraz uodparnia system finansów publicznych na trendy demograficzne i zapewnia w znacznym stopniu odpolitycznienie systemu zabezpieczenia emerytalnego.

Za tymi argumentami leży też niechęć do systemu emerytur publicznych opartych na zasadach ubezpieczeń społecznych, czyli systemu repartycyjnego (pracujący odprowadzają składki, z których finansowana jest wypłata bieżących emerytur). Część tej grupy posługuje się nawet pojęciem „pseudoskładki” na oznaczenie składek emerytalnych, które trafiają do ZUS-u: „ponieważ w starym systemie emerytalnym nie gromadzono żadnych pieniędzy, tylko wy-

Konsensus społeczny wokół systemu emerytalnego jest konieczny, ponieważ decyzje podejmowane teraz mają skutki rozciągające się na pokolenia.

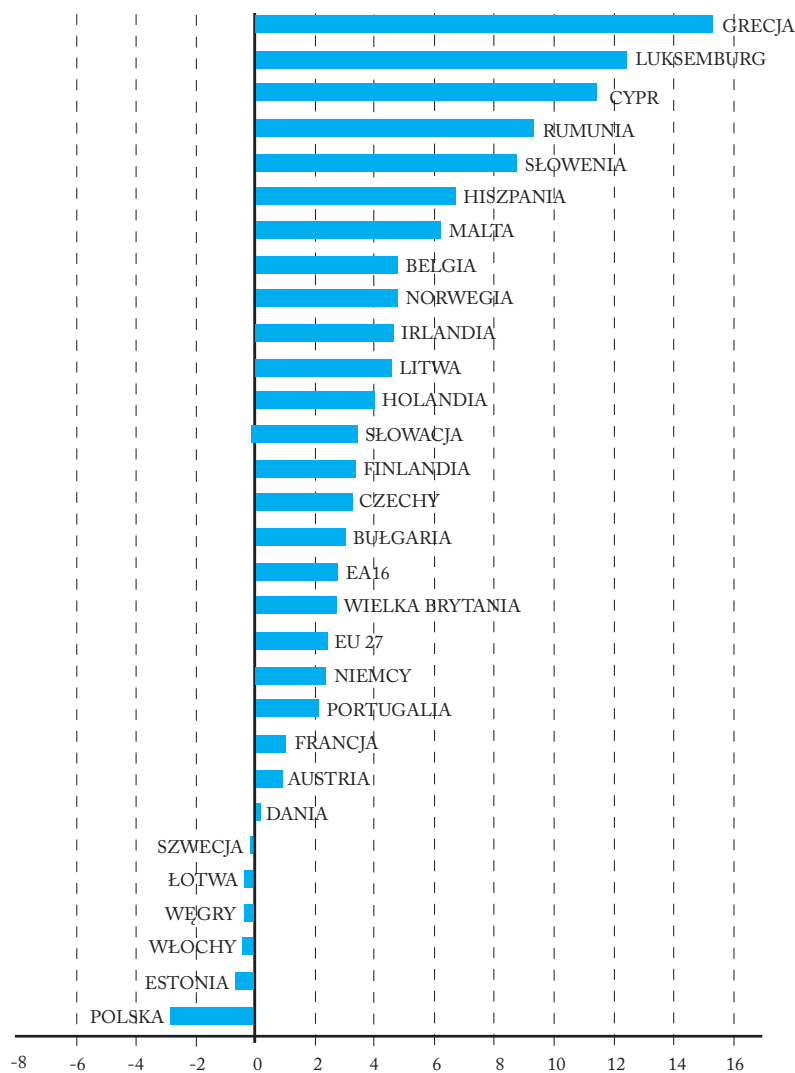
dawano je na bieżące potrzeby (i to nie tylko emerytalne)”. Inny autor zwraca uwagę: *Opracowanie Ministerstwa Finansów traktuje wirtualne rachunki w ZUS, które są tylko zapisem księgowym zobowiązań państwa wobec przyszłych emerytów, identycznie jak rachunki w OFE, gdzie zobowiązania wobec uczestników mają pokrycie w aktywach. Tymczasem różnica jest zasadnicza. Składki na OFE to kumulowane oszczędności, a składki pozostające w ZUS są natychmiast wydawane. Nie można wykluczyć pogorszenia sytuacji finansów publicznych, na przykład na skutek nieodpowiedzialnej polityki fiskalnej kolejnych rządów. Wówczas może się okazać, że budżet nie jest w stanie wywiązać się ze zobowiązań emerytalnych, które obniży poprzez inflację i czasową zmianę indeksacji. W takiej sytuacji środki gromadzone w OFE będą bezpieczniejsze¹. Jeden z dziennikarzy napisał, że pieniądze z OFE są „bardziej nasze”*

niż te, które gromadzi się w ZUS-ie. Wynika to również z zasady, że nie są one przeznaczane na wypłaty obecnym emerytom, stanowiąc kapitał inwestycyjny.

Rzecznicy tych argumentów wskazują, że korzystny gospodarczo jest wyłącznie system emerytalny oparty na zasadach kapitałowych, w którym główną rolę odgrywają fundusze emerytalne zarządzane przez prywatne firmy, a składki są inwestowane w różnorodny sposób w sektorze prywatnego biznesu². Wskazują,

że im większa rola filaru kapitałowego, tym lepsza sytuacja przyszłych emerytów, którzy mają szansę na wyższe świadczenia. Korzyści odnoszą również finanse publiczne w dłuższym terminie. Natomiast obecne perturbacje finansowe budżetu, wynikające z przenoszenia części składek do otwartych funduszy, tłumaczą nieporadnością polityków. To oni bowiem, począwszy od 2000 roku, nie dopilnowali, aby spełnione zostały warunki dla trwałego funkcjonowania systemu emerytalnego z udziałem

WYKRES 1. Ile na emerytury? Symulacja zmian w publicznych wydatkach w relacji do dochodu PKB (zmiana w punktach procentowych w latach 2007–60)



Źródło: Zielona Księga, na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie, SEK(2010)830, s. 30.

filaru kapitałowego (ubytek z kasy ZUS-u wynikający z przekazywania składek do OFE miał być skompensowany głównie dochodami z prywatyzacji). Politycy obwiniani są również za zbyt długie podtrzymywanie funkcjonowania elementów starego systemu (między innymi wcześniejszych emerytur) czy prowadzenie rozrzutnej polityki wydatków publicznych (głównie na cele socjalne).

Argumenty tej grupy podnoszą kwestię zadań systemu emerytalnego, związanych z adekwatnym zabezpieczeniem dochodów obywateli na starość. Nie wskazuje się na te jego elementy, które w gorszym położeniu stawiają niżej ekonomicznie sytuowane grupy społeczne. Na przykład propozycja wprowadzenia emerytury obywatelskiej została oceniona w tym kręgu jako psucie systemu. Demotywuje bowiem Polaków do pracy i do odkładania kapitału. Ponadto nie jest podnoszona kwestia bezpieczeństwa emerytury. W systemie kapitałowym wysokość świadczeń uzależniona jest w znacznej mierze od czynników niezależnych od danej osoby, czyli od wielkości odprowadzonych składek w trakcie kariery zawodowej, tempa wzrostu płac, sytuacji na rynku pracy oraz na giełdach, na których inwestowane są składki, i wreszcie od tempa wzrostu gospodarczego. Szczególnie istotnym, zewnętrznym czynnikiem ryzyka w przypadku systemu kapitałowego jest globalna sytuacja instytucji finansowych. Aktywa systemu mogą topnieć pod wpływem spadków na giełdzie. Na przykład w 2008 roku aktywa funduszy skurczyły się o niemal jedną czwartą.

Argumenty kapitałowo-biznesowe uznają system emerytalny ustanowiony w 1999 roku za jedno z największych osiągnięć programowych okresu transformacji systemowej. Jednocześnie propozycję rządu zmniejszenia puli składek odprowadzanych do otwartych funduszy przedstawiają jako niemal bezprawie. Ich zdaniem jest to pozbawienie obywateli czegoś, co było prywatne i osobiste, na rzecz czegoś, co jest państwowe, a więc niewłaściwe.

Blok argumentów kapitałowo-biznesowych okazuje tendencję do uznawania emerytur za

produkt podobny do wielu innych, które są dostępne na typowym wolnym rynku. W związku z tym sektor prywatny może efektywniej go „wytwarzać”, to jest w sposób sprawniejszy i optymalniejszy ekonomicznie. Rzecznicy tego bloku nie podejmują jednak dyskusji z ekonomistami, którzy podkreślają, że rynek emerytalny nie jest typowym rynkiem, a emerytura nie jest typowym produktem. Świadczenia jako produkt systemu emerytalnego mają pewne cechy, które sprawiają, że nie można ich porównywać z tradycyjnymi dobrami. Wskazują na to między innymi N. Barr i P. Diamond. Przeciętny konsument jest w stanie dokonać optymalnego wyboru takich dóbr, jak pieczywo, sprzęt elektroniczny, samochód itp. Tymczasem na rynku dóbr emerytalnych mamy do czynienia z ponadprzeciętną asymetrią informacji. Konsument kupuje dobro, które będzie konsumował wiele lat od momentu opłacania go. W grę wchodzi tyle zmiennych, że wszelkie próby wskazania jednoznacznie najlepszego modelu powinny być uznane za błędne. Barr i Diamond wskazują, że nie ma realnych możliwości wyboru optymalnego, należy dążyć do uzgodnienia najlepszego z wariantów suboptymalnych.

Argumenty kapitałowo-publiczne. W ramach argumentów kapitałowo-biznesowych wyodrębnia się ich subgrupa: argumenty kapitałowo-publiczne. Wspierają one dążenie do ograniczenia rozmiaru filaru kapitałowego. Argumenty te wskazują, że filar kapitałowy nadmiernie obciąża finanse publiczne z uwagi na konieczność uzupełnienia środków, które ZUS musi odprowadzać do prywatnych funduszy. Do wysnucia takich wniosków w dużym stopniu przyczyniła się prognoza wpływu funkcjonowania OFE na finanse publiczne. Ministerstwo Finansów obliczyło w oparciu o szereg założeń, że do 2060 roku na skutek konieczności przekazywania składek do otwartych funduszy emerytalnych wygenerowany zostanie dodatkowy dług publiczny wartości 94 procent PKB.

Za argumentami tymi stoi przede wszystkim troska o stan finansów publicznych w krót-

szym i średnim okresie. Ich zwolennicy opowiadają się bowiem za tym, aby Polska miała w niedługiej – w miarę – perspektywie szansę sprostania warunkom fiskalnym, które pozwalałyby jej na przystąpienie do strefy euro. Rzecznicy poprzedniej grupy argumentów – akceptując reformę z 1999 roku – również byli powodowani troską o stan finansów publicznych, ale mieli na uwadze perspektywę następnych 30–50 lat.

Jednym z istotnych wysuwanych tu argumentów jest fakt, iż otwarte fundusze emerytalne większość składek inwestują w obligacje skarbu państwa. Tymczasem państwo musi je emitować, aby zdobyć pieniądze na uzupełnienie deficytu, który powstaje w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na skutek przekazywania składek do OFE. Ten obieg pieniędzy nie jest do końca jałowy. Rosną bowiem z jednej strony koszty obsługi zadłużenia dla budżetu państwa, a z drugiej – dochody funduszy emerytalnych z tytułu pobierania opłat za zarządzanie składkami.

Debaty między zwolennikami tych argumentów a zwolennikami wspierającymi argumenty z grupy biznesowo-kapitałowych obejmują także odmienne oceny wysokości przyszłych emerytur w systemie opartym na znacznym udziale prywatnych funduszy emerytalnych. Niestety, brakuje tu wiarygodnych wyników symulacji, które byłyby oparte na przejrzystych i akceptowanych przez wszystkich założeniach. W związku z tym padają zarzuty o manipulowanie danymi albo wręcz niewiedzę ekonomiczną.

Rzecznicy argumentów kapitałowo-publicznych wskazują również na istotne wady obecnego systemu. Jeden z najbardziej widocznych przedstawicieli powyższego nurtu wskazuje na takie kwestie:

(1) Reformę emerytalną z 1999 roku uznaje za klasyczny przykład reformy wprowadzanej przez zaskoczenie, jako działań „podejmowanych w dobrej wierze, ale ze świadomością, że nie można powiedzieć o nich całej prawdy i że zostawia się następcom dzieło niedokończone”.

(2) Wywołanie nadmiernych oczekiwań w stosunku do możliwości nowego systemu

emerytalnego. Stworzono wrażenie, że: „Polska znalazła rozwiązanie problemu starzejących się społeczeństw Zachodu. Że znaleziono system, który uzdrowi finanse publiczne i zapewni ludziom ‘godziwe’ emerytury. A prawda jest taka, że istotą reformy z 1999 roku było znaczne obniżenie emerytur nowego portfela”.

(3) Obecny system „nie zbilansuje się jeszcze przez kilkadziesiąt lat. A emerytura, którą nowy system oferuje, miałyby, przy optymistycznych założeniach, oscylować wokół... 30 procent ostatniego wynagrodzenia! Dzisiaj to ponad 60 procent”.

(4) W 1999 roku „założono wygenerowanie oszczędności na rzecz systemu, które były niewykonalne”.

Argumenty ubezpieczeniowo-społeczne.

Powyższe argumenty dotyczą kwestii wysokości i bezpieczeństwa przyszłych emerytur. Takie ujęcie bliskie jest też innej możliwej do wyodrębnienia grupy argumentów – ubezpieczeniowo-społecznych. Tu wskazuje się, że system ustanowiony w 1999 roku ma zasadnicze wady, głównie z uwagi na obecny udział filaru kapitałowego. Zawarte w nim rozwiązania obniżają albo wręcz znoszą jego ubezpieczeniowy charakter. Tymczasem system emerytalny powinien być – zdaniem rzeczników tych argumentów – zorganizowany w postaci ubezpieczeniowej, która chroni istotne liczbowo grupy społeczne – szczególnie te gorzej sytuowane pod względem ekonomicznym – przed zubożeniem w okresie starości. Podkreśla się tu, że skutkiem zreformowanego systemu będzie nadmierne obniżenie świadczeń emerytalnych (skutek nadmiernego spadku stopy zastąpienia dla niższych grup dochodowych). Zubożali emeryci zwrócą się do państwa o pomoc, a państwo i tak będzie musiało ich wspomóc. W konsekwencji przełoży się to na dodatkowe większe obciążenie systemu pomocy społecznej, a więc również finansów państwa.

Argumenty te wskazują także na wady systemu wynikające ze sposobu, w jaki funkcjonują fundusze (ich nadmierne korzyści przekładające się na wysokie koszty dla płacących składki

itp.). Rzecznicy tych argumentów wskazują, że nowy system emerytalny nie został ustanowiony w warunkach należytego konsensusu społecznego. Towarzyszącą wprowadzeniu reformy debatę uważali za nadmiernie ograniczoną do argumentów przychylnych komercjalizacji systemu. Tryb stanowienia nowych reguł poddany był intensywnemu lobbingsowi środowisk biznesowych. Należałoby powrócić do prób rekonstrukcji systemu. Przedmiotem debaty i konsensusu powinno się uczynić działania na rzecz przywrócenia określonego poziomu zaufania do instytucji publicznych, w tym przede wszystkim do ZUS-u. Argumenty te krytycznie odnoszą się do tych, którzy zamiast tłumaczyć istotę systemu emerytalnego, przedstawiają pomysły na destrukcję zasad związanych z jego komponentem ubezpieczeniowym. Na przykład sygnalizują obywatelom, że zamierzają wprowadzać korzystne dla nich rozwiązania, jak zasada dziedziczenia części zgromadzonego kapitału ze składek. A zatem w logikę systemu ubezpieczeń społecznych próbuje się implementować reguły do niej nieprzystające. Całość może stać się wewnątrznie sprzecznym mechanizmem, który przejawiać będzie coraz więcej dysfunkcji. Przede wszystkim przestanie pełnić w należyty stopniu funkcje zabezpieczające obywateli przed wybranymi ryzykami życiowymi, co jest główną funkcją systemu emerytalnego.

Przewartościowania społeczne. Niewątpliwie wiele narodowych systemów ubezpieczeń społecznych znajduje się pod znaczną presją. Wpływa ona z istotnych przewartościowań dokonywanych przez obecne młodsze pokolenia. Mają oni więcej rezerwy wobec idei kumulowania wśród obywateli różnych kategorii ryzyk życiowych. W tym wypadku mówimy o ryzyku braku lub niedostatecznego dochodu w okresie starości. W ostatnich latach społeczeństwa ulegają fragmentacji. Ich członkowie nie odczuwają już, że stoją wobec podobnych ryzyk. Redukują swoją skłonność do ubezpieczania się na zasadzie dzielenia ryzyka z pozostałymi członkami społeczeństwa. Część oby-

wateli woli ubezpieczać się na własną rękę, gdyż uważają, że jest to dla nich bardziej opłacalne.

Większość państw z rozwiniętymi systemami ubezpieczeń społecznych stoi przed wyzwaniem dostosowywania systemu emerytalnego do trendów demograficznych, zjawisk na rynku pracy, a także zmieniających się struktur rodzinnych. Dostosowywanie to należy jednak do niezmiernie trudnych przedsięwzięć publicznych. Wymagają one bowiem stałego procesu uzgadniania różnych wiążących się z tymi zmianami interesów. Niezbędne jest, by wszystkie wchodzące w grę interesy były artykułowane, i to w przejrzysty sposób. Potrzebna jest również znaczna doza zaufania do państwa oraz zaufania obywateli do siebie nawzajem. W Polsce jest z tym ewidentny problem. Wielu obywateli przejawia brak elementarnego zaufania do instytucji publicznych, niepełny jest też dialog społeczny budujący zaufanie wzajemne różnych grup społecznych. Budowanie tego zaufania wymaga między innymi, by radykalnie poprawić funkcjonowanie instytucji publicznych. Konieczne jest też stworzenie niezależnych ośrodków analitycznych służących swymi analizami wszystkim uczestnikom dialogu. ■

¹ <http://www.obserwatorfinansowy.pl/2010/11/14/ofe-%e2%80%93-chodzi-nie-tylko-o-deficyt/>

² Reforma emerytalna a finanse publiczne w Polsce, FOR, Warszawa 2010.

Europejskie rady zakładowe powinny mieć możliwość zawierania ponadnarodowych umów jako układów zbiorowych pracy. Były one często krytykowane za pasywność i dlatego nie należy ich blokować, kiedy próbują rozwijać proaktywne podejście do kwestii kształtowania strategii przedsiębiorstw
– pisze ROMUALD JAGODZIŃSKI

Europejskie negocjacje zbiorowe nowe formy dialogu na poziomie UE¹

W europejskich stosunkach pracy nową tendencją ostatnich lat są wyłaniające się stopniowo „rokowania zbiorowe na szczeblu europejskim” („ponadnarodowe rokowania zbiorowe – PRZ”²). Wywołują one żywe dyskusje i spory. Funkcjonują one bowiem obecnie bez właściwych ram prawnych. Próba ich umocowania w systemie prawa UE może się natomiast wiązać z nowym usytuowaniem partnerów społecznych.

Szacunki dotyczące liczby podpisanych porozumień PRZ znacznie się różnią. Komisja Europejska w roboczym opracowaniu podaje³, że do tej pory około 60 zarządów ponadnarodowych koncernów popisało 95 porozumień z europejskimi radami zakładowymi (ERZ) lub z międzynarodową/europejską organizacją związkową (Europejską Federacją Branżową, ETUF⁴), przy czym tylko w około 20 procent przypadków teksty te zostały podpisane przez krajowe związki zawodowe. Inne dane podaje J. Waddington (2010), który wskazuje liczbę 82 ponadnarodowych porozumień podpisanych przez 36 rad, w tym 23 porozumienia ramowe⁵.

Najbardziej aktualne dane zebrane w ramach budowy bazy danych o ponadnarodowych porozumieniach⁶ mówią o 220 takich ponadnarodowych podpisanych porozumieniach. Jak więc widać, ich faktyczna liczba nie jest znana, niemniej szacunkowe dane pokazują, że nie jest to zjawisko incydentalne, a raczej przybierający na intensywności trend.

Porozumienia podpisały głównie wielkie międzynarodowe przedsiębiorstwa, zatrudniające tysiące pracowników w wielu krajach, z centralami mieszczącymi się głównie we Francji, Niemczech, krajach skandynawskich i USA. Na przykład w przypadku GM, Ford, Danone, Diageo porozumienia dotyczyły restrukturyzacji; w przypadku Arcelor, ENI, Lafarge, Vivendi – spraw bezpieczeństwa i higieny pracy, z kolei koncerny Total, Deutsche Bank, Air France, Dexia podpisywały umowy w sprawie zatrudnienia, szkolenia i mobilności, a Unilever, GEA, Philip Morris – w sprawie ochrony danych, natomiast Volkswagen, Rhodia, Suez, Club Med, Daimler Chrysler – w sprawie praw podstawowych (społeczna odpowiedzialność biznesu, CSR).

Liczba takich dokumentów szybko zaczęła rosnąć od około 2000 roku, chociaż niektóre z nich zostały podpisane już w latach 90. W przeważającej części umowy takie zostały zawarte w sektorze metalowym, spożywczym, chemicznym oraz w sektorze budownictwa

i obróbki drewna (w tym ostatnim sektorze większość z nich ma zasięg globalny). Wspomniane teksty (niektóre mają jednocześnie zakres globalny i europejski) obejmują takie zagadnienia, jak: prawa podstawowe (CSR), prawa związków zawodowych, bezpieczeństwo i higiena pracy, równość szans, szkolenie umiejętności, płace, dialog społeczny, podwykonawstwo, środowisko, restrukturyzacja i inne⁷.

W powyższej charakterystyce stosowanie określenia „ponadnarodowe rokowania zbiorowe” (PRZ) wymaga ostrożności i wyjaśnienia. Tradycyjnie termin „rokowania zbiorowe” zarezerwowany jest dla negocjacji na szczeblu krajowym, prowadzonych przez uprawnione ustawowo podmioty reprezentujące pracowników, czyli związki zawodowe. Rzecz

w tym, że użycie tego terminu w kontekście ponadnarodowym (europejskim) wywołuje liczne kontrowersje wśród różnych aktorów, których ta materia dotyczy. Nie istnieją bowiem europejskie związki zawodowe *sensu stricto* (istnieje ich konfederacja, przedstawicielstwo w formie Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych), a więc wspomniane porozumienia ponadnarodowe mające pewne cechy porozumień zbiorowych podpisywane są, po części, siłą rzeczy przez inne podmioty (często przez wspomniane ERZ). To budzi zrozumiałe sprzeciw związków zawodowych upatrujących w stosowaniu terminu PRZ nadużycia. Najbardziej neutralnymi więc terminami na określenie tego rodzaju dokumentów wydają się „umowy ponadnarodowe” albo „teksty ponadnarodowe” czy też „negocjacje ponadnarodowe” (dla odróżnienia tej formy regulacji stosunków pracy od klasycznych rokowań zbiorowych w znaczeniu, które funkcjonuje na szczeblu krajów członkowskich UE) lub czasami „teksty wspólne”. Wspólnym motywem stosowania wymienionych określeń jest fakt, że osoby posługujące się nimi unikają używania

terminu „rokowania zbiorowe” w jego transnarodowym wymiarze, ponieważ oznaczałoby to założenie, że negocjacje zbiorowe już nie są sprawą wyłącznie krajową, ale zostały przeniesione na ponadnarodowy poziom europejski. Konsekwencje przyjęcia takiego poglądu lub przynajmniej zgody na używanie PRZ jako obowiązującego określenia mają doniosłe implikacje i zostaną omówione w dalszej części niniejszego artykułu.

PRZ a pojemność *acquis communautaire*.

Ponadnarodowe umowy obejmują szeroki zakres zagadnień, ale poszczególne firmy podpisują je w odniesieniu do szczegółowych aspektów warunków pracy. Dlatego też właściwa wydaje się tu uwaga, że daleko im jeszcze do osiągnięcia statusu zbiorowych układów pracy podpisywanych na poziomie krajowym (główny argument narodowych związków zawodowych). Analiza tych umów przez pryzmat krajowy prowadzi jednak do zawężenia perspektywy i wypaczenia dyskusji. Używanie „narodowych okularów” do rozważań o zjawiskach ponadnarodowych, związanych z integracją europejską, skutkowałoby bowiem niewłaściwym ich zrozumi-

Ponadnarodowe porozumienia podpisane przez zarządy korporacji z europejskimi radami zakładowymi (a także z innymi podmiotami) są zawierane bez mocnych podstaw prawnych: nie są one niezgodne z prawem, ale nie są też zgodne z obowiązującymi przepisami.

mieniem, często też zamieszaniem pojęciowym, i w związku z tym mogłoby koniec końców prowadzić na koncepcyjne manowce. Dlatego też należy podkreślić, że system europejski nie stanowi zwykłej kopii realiów krajowych. Jest on rządzony według własnych ponadnarodowych reguł, co czyni z UE strukturę *sui genesis*.

Obecnie ponadnarodowe porozumienia podpisane przez zarządy korporacji z ERZ (a także z innymi podmiotami) są zawierane bez podstaw prawnych. Konsekwencją tego jest ich prawna dwuznaczność: nie są one niezgodne z prawem, ale nie są też zgodne z obowiązującymi przepisami. W kategoriach prawnych można powiedzieć, że dokumenty te egzystują

równoległe do lub obok obowiązującego prawa. W rezultacie mamy sytuację, w której nie ma środków ani procedur (sądowego) egzekwowania takich porozumień oraz brak jest możliwości dochodzenia realizacji na drodze sądowej czy skierowania sprawy do sądu pracy itd. Wobec tego uprawnione jest pytanie, czy można faktycznie w dalszym ciągu nazywać te wszelkiego rodzaju dokumenty (deklaracje, wspólne teksty, wspólne stanowiska itd.), zbiorczo określane terminem porozumień ponadnarodowych, umowami? Umowa zakłada równość pozycji stron oraz wzajemność zobowiązań, podczas gdy w przypadku ponadnarodowego tekstu wspólnego może się zdarzyć, że w razie konfliktu mogą się one okazać jednostronnymi deklaracjami dyrekcji, podpisanymi z czystej uprzejmości lub z chęci pokazania się w roli społecznie odpowiedzialnego pracodawcy. Jest to oczywiście najgorszy z możliwych scenariuszy, ale nie należy zakładać, że nie może się urzeczywistnić, zwłaszcza gdyby przestrzeganie postanowień takiego porozumienia wiązało się ze znacznymi obciążeniami finansowymi dla firmy. Dlatego też postulat uregulowania tej materii, zarówno w zakresie definicji porozumienia ponadnarodowego (przy wyłączeniu tekstów, które porozumieniami nie są), jak i możliwości ich prawnego egzekwowania, ma centralne znaczenie w obecnej debacie.

Pomimo braku źródeł prawa, które w bezpośredni i jednoznaczny sposób regulują problematykę PRZ, możliwe jest jednak wskazanie zapisów międzynarodowego prawa pracy, które owej materii dotyczą i zawierają przesłanki ważne dla umocowania. Kluczowe wydaje się w tym kontekście zidentyfikowanie aktów, które dają podstawy dla zawierania powyższego typu umów. Otóż wydaje się, że zawierane w ramach PRZ porozumienia spełniają kryteria rokowań zbiorowych według definicji Międzynarodowej Organizacji Pracy: *Dobrowolne negocjacje między pracodawcami lub organizacja-*

*mi pracodawców a organizacjami pracowników, mające na celu regulację warunków zatrudnienia przez układy zbiorowe*⁸. Takie „dobrowolne negocjacje” rzeczywiście się odbyły w przypadku znakomitej większości wyżej wspomnianych umów; były one dobrowolne w tym sensie, że nie istnieje prawny obowiązek ani ogólne ramy, które byłyby przewidziane dla tego typu negocjacji na poziomie europejskim w przedsiębiorstwie. Podobne negocjacje na szczeblu europejskim występują tylko w kontekście europejskiego dialogu społecznego sektorowego i międzybranżowego.

Ponadto możemy znów odwołać się do konwencji i zaleceń MOP. W zaleceniu dotyczącym układów zbiorowych z 1951 roku MOP określa układy zbiorowe pracy jako *wszelkie pisemne porozumienia dotyczące warunków pracy i zatrudnienia, zawierane z jednej strony przez pracodawcę lub grupę pracodawców, jedną*

Przepisy o zawieraniu ponadnarodowych umów jako układów zbiorowych rzeczywiście przyczyniłyby się do poprawy działania wspólnego rynku i zaspokoiliłyby ewidentną potrzebę.

*lub kilka organizacji pracodawców, z drugiej strony przez jedną lub kilka reprezentatywnych organizacji pracowników, a w braku takich organizacji, przez przedstawicieli zainteresowanych pracowników, należyście wybranych i upoważnionych przez nich, zgodnie z ustawodawstwem krajowym*⁹. Definicja ta, choć przydatna i przyjęta przez powszechnie uznane

organizacje, jest po pierwsze raczej ogólna, a po drugie wdrożona na poziomie globalnym, ponadeuropejskim. Obie te cechy narażają ją na krytykę ze względu na to, że definicje MOP przyjęte zostały przed kilkudziesięciami laty, w innym kontekście i okolicznościach, i w związku z tym nie odnoszą się w wystarczającym stopniu do najnowszych zmian w europejskich stosunkach pracy.

Podstaw prawnych dla umów możemy poszukiwać także w przepisach UE. Pierwszym istotnym źródłem może być art. 12 Wspólnotowej Karty Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników, ale niestety, nie podaje on bardziej precyzyjnej definicji rokowań zbiorowych od tej stosowanej przez MOP. Jest tam tylko

wzmianka, że taki *dialog między partnerami społecznymi na szczeblu europejskim może doprowadzić do powstania stosunków umownych, zwłaszcza na szczeblu międzyzawodowym i sektorowym*. Wystarczającej podstawy prawnej nie można też znaleźć w art. 28 Karty Praw Podstawowych UE, który w odniesieniu do prawa do rokowań i zawierania układów zbiorowych stanowi, że: *Pracownicy i pracodawcy, lub ich odpowiednie organizacje, mają, zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi, prawo do negocjowania i zawierania układów zbiorowych pracy na odpowiednich poziomach (...)*. Niemniej wzmianka o odpowiednim poziomie zawierania układów zbiorowych pracy może stanowić wystarczającą podstawę prawną do stworzenia europejskiego poziomu rokowań zbiorowych, jeśli partnerzy społeczni uznają, że dla rzeczywistości gospodarczej jest to niezbędne i słuszne. Interpretację taką można również znaleźć w Wyjaśnieniach Konwentu Europejskiego dotyczących Karty Praw Podstawowych¹⁰: *Odniesienie do odpowiednich poziomów [rokowań zbiorowych] dotyczy poziomów określonych w prawie Unii lub ustawodawstwach i praktykach krajowych, które mogą obejmować poziom europejski, jeżeli przewiduje to prawodawstwo Unii*.

Powyższe wyjaśnienie Konwentu pokazuje, że Europejska Karta Praw Podstawowych (art. 28) może w rzeczywistości stanowić dostateczną podstawę prawną do przyjęcia ram dla ponadnarodowych rokowań zbiorowych na poziomie UE. Tego potencjału artykułu 28, w mojej opinii, nie zmniejsza wskazówka zawarta w wyjaśnieniach Konwentu Europejskiego, że taki poziom rokowań zbiorowych może się pojawić, jeśli przewiduje to prawodawstwo Unii. Wydaje się to zbyt wąską interpretacją, ponieważ samo brzmienie art. 28 odnosi się bezpośrednio nie tylko do prawa wspólnotowego i krajowego, ale także do praktyki, a ponadnarodowe umowy już funkcjonują, stały

się więc częścią „praktyki”. W świetle powyższych rozważań nasuwa się zatem wniosek, że ponadnarodowe umowy jako specyficzny typ rozszerzenia zasięgu rokowań zbiorowych już teraz mieści się w ramach *acquis communautaire*.

Potwierdza to art. 155 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE¹¹, ex art. 139 wersji skonsolidowanej Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską¹² TWE), który wyraźnie stanowi, że: *Dialog między partnerami społecznymi na poziomie wspólnotowym może prowadzić, jeśli oni sobie tego życzą, do nawiązania stosunków umownych, w tym umów zbiorowych*. Innym przykładem już obowiązującej

podstawy prawnej, do której można przyporządkować ponadnarodowe negocjacje dotyczące elementu układów zbiorowych pracy, mogłaby być dyrektywa o czasie pracy¹³, która w pewnym sensie zachęca partnerów społecznych do negocjowania czasu pracy w poszczególnych sektorach. Podsumowując, można przyjąć, że ponadnarodowe rokowania zbiorowe są już teraz możliwe (choć niewystarczająco uregulowane) w ramach obecnie obowiązujących przepisów ogólnych (Traktat WE, Karta Praw Podstawowych UE, Karta Praw Socjalnych) i szczegółowych (dyrektywy) aktów prawa wspólnotowego.

Podsumowując, można przyjąć, że ponadnarodowe rokowania zbiorowe są już teraz możliwe (choć niewystarczająco uregulowane) w ramach obecnie obowiązujących przepisów ogólnych (Traktat WE, Karta Praw Podstawowych UE, Karta Praw Socjalnych) i szczegółowych (dyrektywy) aktów prawa wspólnotowego.

Dyrektywy na rzecz umów. Również liczne dyrektywy unijne zawierają dalsze „uprawomocnienie” ponadnarodowych rokowań zbiorowych. Wiele z nich przewiduje proces informacji i konsultacji dla pracowników w przypadkach restrukturyzacji przedsiębiorstwa, na przykład 2001/23/WE oraz dyrektywa ramowa w sprawie informacji i konsultacji 2002/14/WE, a także dyrektywy: w sprawie zwolnień grupowych 98/59/WE, w sprawie ochrony praw pracowniczych w przypadku przeniesienia własności przedsiębiorstw, firm lub części przedsiębiorstw lub firm. Co najistotniejsze,

Ponadnarodowe umowy obejmują szeroki zakres zagadnień, ale poszczególne firmy podpisują je w odniesieniu do szczegółowych aspektów warunków pracy.

dyrektywy przewidują, że konsultacje powinny się odbywać *na odpowiednim poziomie kierowniczym i przedstawicielskim, w zależności od przedmiotu dyskusji*. To sformułowanie wydaje się otwierać drzwi do ponadnarodowych procesów negocjacji, w przypadku gdyby w danej sytuacji poziom europejski okazał się najbardziej odpowiedni.

Dochodzimy wreszcie do kluczowej dyrektywy 94/45/WE w sprawie europejskich rad zakładowych (ERZ). Gwarantuje ona przedstawicielom pracowników prawo do informacji i konsultacji, definiowanej jako wymiana poglądów na poziomie przedsiębiorstw ponadnarodowych (dyrektywa 2009/38/EC¹⁴ znowelizowała definicję konsultacji o możliwość formułowania opinii przez ERZ). W tym momencie prawdopodobnie docieramy do sedna problemu, czyli kwestii, czy te dwie dyrektywy unijne stanowią wystarczającą podstawę dla ERZ do angażowania się w transnarodowe negocjacje, czy też może naruszają już one prawo, wychodząc poza mandat prowadzenia konsultacji dany im pierwotnie przez europejskiego ustawodawcę. Wprawdzie dyrektywa 94/45/EC nie określa granic dla kompetencji konsultacyjnych ERZ, ale określa je wyraźnie jako organy czy procedury powołane w celu informowania i konsultowania, w ten sposób niejako wyznaczając ramy ich funkcjonowania. Wydaje się natomiast, że w przypadku nowej dyrektywy 2009/38/EC, nowelizującej dyrektywę 94/45/EC, owe ramy kompetencji konsultacyjnej ERZ zostały bardziej dookreślone. Obecnie bowiem „konsultowanie” definiowane jest jako „nawiązywanie dialogu oraz wymiana poglądów między przedstawicielami pracowników i centralnym kierownictwem (...), która umożliwiłaby przedstawicielom pracowników wyrażenie opinii na podstawie dostarczonych informacji, na temat proponowanych

Komisja Europejska musi rozstrzygnąć wiele kwestii przed ewentualnym rozpoczęciem konsultacji z partnerami społecznymi na temat ponadnarodowych układów zbiorowych. Najważniejsza z nich dotyczy tego, jakie podmioty będą mogły prowadzić negocjacje zbiorowe i zawierać porozumienia.

działań, których dotyczą konsultacje (...)” (dyrektywa 2009/38/EC, Art. 2.1 g). Niemniej wciąż wydaje się możliwa sytuacja, gdy kierownictwo przedsiębiorstwa i ERZ podejmują konsultacje, w trakcie których przedstawiciele pracowników formułują opinię o podpisaniu wiążących porozumień dotyczących konsultowanych warunków pracy, która zostaje przyjęta przez kierownictwo. Wydaje się jednak, że w wyniku nowelizacji dyrektywy i przyjęcia bardziej szczegółowej definicji konsultacji nastąpiło ważne doprecyzowanie konsultacyjnego mandatu ERZ, który nie zawiera w sobie już owego marginesu interpretacyjnego, który w przypadku starej dyrektywy 94/45/EC pozwalał na domniemanie ich negocjacyjnych zdolności. Niemniej należy pamiętać, że dyrektywa 2009/38/EC rozpoczęła swój żywot na dobre dopiero 5 czerwca 2011 roku, kiedy to upływa termin jej implementacji do prawa krajowego. Nawet wówczas jednak odnosić się będzie tylko do nowo powstałych ERZ (lub w określonych przypadkach do renegowanych porozumień), a więc nie do tych

ERZ, które podpisały już porozumienia ponadnarodowe¹⁵.

Trzeba stwierdzić, iż nawet jeśli rokowania zbiorowe na poziomie europejskim można zmieścić w obecnym systemie prawnym *acquis communautaire*, to jest jasne, że nie istnieje w tej chwili żaden pojedynczy akt prawny, który regulowałby tę kwestię. Z tego powodu Dykcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans Komisji Europejskiej zleciła opracowanie analizy i oceny możliwości wprowadzenia fakultatywnych ram prawnych dla ponadnarodowych rokowań zbiorowych¹⁶. Zlecenie trafiło w 2005 roku do specjalnej grupy badawczej złożonej z uznanych specjalistów zajmujących się europejskimi stosunkami pracy.

Europejskie rady zakładowe

Europejskie rady zakładowe (ERZ) zaczęły działać w ponadnarodowych koncernach dzięki wdrożeniu dyrektywy 94/45/WE. W ciągu ponad dziesięciu lat istnienia stały się trwałym elementem europejskich stosunków pracy. Są najmocniej zakorzenionym instrumentem ponadnarodowej reprezentacji pracowniczej. Działa ich 970¹, co sprawia, że są one zdecydowanie największym ponadnarodowym forum międzynarodowego dialogu na poziomie przedsiębiorstw. Aktywnie przyczyniają się do rozwoju i umocnienia europejskiego modelu socjalnego.

We Wspólnocie pierwsze doświadczenia z ciałami podobnymi do rad miały miejsce w latach 80. We Francji powstawały *comité de groupe*, a to doprowadziło do przyjęcia w 1994 roku wspólnotowych ram prawnych, co przetarło ścieżkę innym międzynarodowym przedsiębiorstwom i ich pracownikom. Ten bezprecedensowy eksperyment polegał na wprowadzeniu elementów demokracji do miejsca pracy na poziomie wspólnotowym oraz do ładu korporacyjnego. W konsekwencji prawa pracowników przedsiębiorstw międzynarodowych do informacji i konsultacji stały się obecnie nieodłączną cechą rzeczywistości gospodarczej UE.

W następnych latach we Wspólnocie wdrażano kolejne dyrektywy, które wzmocniały prawa pracowników do informacji i konsultacji na różnych szczeblach: na poziomie krajowym przez wprowadzenie rad zakładowych w zakładzie pracy (dyrektywa 2002/14/WE). Powstały także regulacje ustanawiające reprezentację pracowniczą na poziomie rad nadzorczych w spółce europejskiej – *Societas Europea* (SE)², a także w spółdzielni europejskiej (*European Cooperative Society* – SCE). I chociaż prawa pracownicze do informacji i konsultacji czy nawet współzarządzania na poziomie rad nadzorczych w spółkach europejskich są obecnie chronione wieloma przepisami *acquis communautaire*, to właśnie ERZ zgromadziły największe doświadczenie pod tym względem.

Spośród istniejących rad około połowy działa ponad dziesięć lat (dokładnie 406 rad). Powstało zatem zbiorowe doświadczenie i wiedza

fachowa wśród członków ERZ uczestniczących w tych organach, wspomagających ich koordynatorów ERZ z Europejskich Federacji Branżowych (ang. *European Industry Federations – EIFs*) oraz wśród funkcjonariuszy związkowych, wspierających ich pracę. Powstał potężny potencjał wypracowany przez lata w wielu trudnych sytuacjach w rodzaju restrukturyzacji, zwolnień grupowych, fuzji i przejęć. Oczywiście nie wszystkie ERZ dorastają do wyzwań współczesnej gospodarki, w której ma miejsce wiele złożonych zjawisk, jak wpływ intensywnej globalizacji i międzynarodowej konkurencji, który prowadzi do stałej i uciążliwej oszczędności kosztów, restrukturyzacji i dumpingu społecznego, z poważnymi skutkami dla pracowników przedsiębiorstw borykających się z tymi zjawiskami. Badania wskazują, że problemy powstają w wyniku istnienia luk w dyrektywie ERZ 94/45/WE, które są wykorzystywane przez niektórych pracodawców, uważających partycypację pracowniczą w kierownictwie spółki wyłącznie za koszt i niepotrzebne obciążenie, które stawia ich w niekorzystnej sytuacji w stosunku do innych graczy na rynku. Takie podejście jest w rzeczywistości wyrazem niezrozumienia koncepcji nowoczesnego kapitalizmu i zarządzania przedsiębiorstwem. W obecnej dobie kładzie się główny nacisk na wiedzę i umiejętności pracowników. Gdyby zgodnie z życzeniem takich pracodawców pozbawiono pracowników prawa do informacji i konsultacji, zostaliby oni faktycznie sprowadzeni do statusu zwykłych aktywów przedsiębiorstwa, na równi na przykład z ziemią, budynkami, maszynami czy środkami finansowymi. Zgodnie z takim rozumowaniem zasoby ludzkie przedsiębiorstwa można by po prostu wyprzedać lub dysponować nimi, podobnie jak innymi materialnymi składnikami majątku firmy. Ta „filozofia” ekonomiczna fałszywie zakłada, że przedsiębiorstwa działają w swego rodzaju próżni i w związku z tym nie mają zobowiązań wobec swoich pracowników czy społeczeństwa.

Na ślady takiego pojmowania gospodarki opartej na wiedzy można się wciąż jeszcze natknąć, co odbija się również na sposobie funkcjonowania ERZ. Ostatnie badania profesora Jere-

my'ego Waddingtona³ wskazują, że informacja i konsultacja to dość rzadki luksus, nawet w samych radach. Korzysta z niego mniej niż 28,1 procent rad. Samo podstawowe prawo do informacji było zgodnie z doniesieniami realizowane w 44,5 procentach rad. Powyższe dane dowodzą, że wiele ERZ nie spełnia oczekiwań unijnego ustawodawcy, który już w 1994 roku uznał ponadnarodowość i restrukturyzację za najpotężniejsze czynniki kształtujące rzeczywistość gospodarczą na nadchodzące lata i który przewidywał, że: *aby zapewnić harmonijny rozwój działalności gospodarczej, niezbędne jest, aby przedsiębiorstwa i grupy przedsiębiorstw działające w dwóch lub kilku państwach członkowskich informowały i konsultowały przedstawicieli tych pracowników, których dotyczyć będą ich decyzje*⁴.

Nowoczesny ład korporacyjny. Z drugiej strony istnieją jednak liczne przedsiębiorstwa, które respektują prawa pracowników do informacji i konsultacji, akceptując aktywną rolę ERZ. Rozumieją po pierwsze naturę nowoczesnego ładu korporacyjnego, który wspiera lub przynajmniej akceptuje twórcze uczestnictwo pracowników w zmaganiach ze zjawiskami zmian i restrukturyzacji. W takich przedsiębiorstwach przedstawiciele pracowników są uznawani za partnerów, którzy mają bezpośredni interes w dobrych wynikach firmy oraz uznawani są za doradców, których wiedza fachowa i wkład mogą się okazać cenne dla kierownictwa, jeśli restrukturyzacja ma być przeprowadzona w społecznie odpowiedzialny sposób. Po drugie, pozytywne przykłady skutecznego funkcjonowania

ERZ wynikają z doświadczenia, które gromadziły przez wiele lat. Dziesięcioletnie czy nawet dłuższe działanie ERZ dało im, jako organom kolegiałnym, szeroką wiedzę i doświadczenie, ale także pozwoliło im na zdobycie pewności siebie niezbędnej przy żądaniu informacji, wyrażaniu opinii czy negocjowaniu z zarządem przedsiębiorstwa. Zdobywanie tego potencjału częściowo zbiegało się w czasie z wyzwaniami ekonomicznymi w postaci ponadnarodowych fuzji i przejęć, procesów restrukturyzacyjnych, zintensyfikowanego działania przedsiębiorstw w skali międzynarodowej, zwiększenia mobilności czynników produkcji, a także rozwojem społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR) – a z drugiej strony z nich wynikało.

¹ Baza danych ERZ ETUI, grudzień 2010.

² Czyli pracowników będących członkami rad nadzorczych (MAN Diesel SE, Allianz SE, Strabag SE).

³ Ankieta pt. *Cross-border Networks of Worker's Participation in Transnational Enterprises (Ponadgraniczne sieci partycypacji pracowników w przedsiębiorstwach ponadnarodowych)* została przeprowadzona przez prof. Jeremiego Waddingtona w listopadzie 2005. Ale później nastąpiła jej aktualizacja, przedstawiona na 7. Międzynarodowej Konferencji Otto Brenner Stiftung w Bratysławie, 30.05–01.06.2006. Finalna wersja dostępna jest w publikacji: J. Waddington *European Works Councils. A transnational Industrial Relations Institution in the Making*, Routledge, 2010. Badanie przeprowadzono wśród ponad 400 członków ERZ, pochodzących z 24 krajów, którzy zasiadają w ponad 200 ERZ.

⁴ Preambuła do dyrektywy 94/45/WE.

Źródło: *Raport Innowacyjni 2010, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010.*

Komisja zaproponowała koncepcję fakultatywnych ram prawnych na bazie postanowienia art. 94 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską¹⁷ oraz art. 28 Karty Praw Podstawowych UE. Ale może ona również opierać na art. 153 TFUE (ex art. 137 TWE) ust. 1 punkt (f), stanowiącym o uprawnieniach Wspólnoty do wspierania i uzupełniania działań w dziedzinie *reprezentacji i obrony zbiorowej interesów pracowników i pracodawców, w tym współzarządzania, z zastrzeżeniem ust. 5*. Niektórzy przeciwnicy koncepcji transnarodowych rokowań

zbiorowych twierdzą jednak, że wspomniany ust. 5 tego samego artykułu wyklucza możliwość uchwalenia przez ustawodawcę europejskiego stosownych przepisów w tym zakresie. Zastrzeżenie to stanowi jednak nadinterpretację, która, zgodnie z orzeczeniem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) w sprawie Albany¹⁸, jest nie do obronienia w tych okolicznościach w świetle art. 115 TFUE (ex art. 94 TWE). To orzeczenie oznacza, że art. 137 ust. 5 TWE (obecnie art. 153 TFUE) nie wyklucza prawa do rokowań zbiorowych z za-

kresu stanowienia prawa przez Wspólnotę¹⁹. W każdym razie po przyjęciu Traktatu TFUE zakres regulacyjny art. 153 (ex art. 137 TWE) ust. 5 będzie modyfikowany przez art. 28 Karty Praw Podstawowych UE, a to zapewnia umocowanie rokowań zbiorowych na szczeblu UE. Jednakże, prawdopodobnie w dążeniu do uniknięcia niepotrzebnych polemik wynikających z ust. 5 art. 153 TFUE, wyżej wspomniany raport grupy badawczej wskazuje raczej art. 115 94 TWE (obecnie art. 115 TFUE) jako podstawę prawną, a nie art. 153 TFUE, który jest bardziej szczegółowy i mówi o partnerach społecznych i ich prawach. Ten wybór mógł być także podyktowany okolicznością, że coraz częściej zaznacza się tendencja do występowania negatywnych zjawisk w zakresie konkurencji między państwami członkowskimi pod względem standardów socjalnych. Tego rodzaju rywalizacja (chęć przyciągnięcia inwestycji poprzez ciągle obniżanie standardów prawa pracy) prowadzi w konsekwencji do efektu równi pochyłej i zastępuje konkurencję opartą na jakości produktów konkurencją w zakresie jak najniższych kosztów pracy – w ten sposób może stanowić zagrożenie lub hamulec dla harmonijnego rozwoju wspólnego rynku oraz sytuacji ekonomicznej i praw pracowniczych. Stąd wspólnotowe działania zapobiegawcze mogą być bardziej uzasadnione, jeśli zostaną oparte na art. 115 TFUE, którego funkcją jest zabezpieczenie spójnego i zrównoważonego działania rynku wewnętrznego. Jednakże w świetle powyższego rozumowania wydaje się, że połączenie odwołania do bardziej ogólnych celów, o których mowa w art. 115 TFUE, ze szczegółowymi instrumentami zapewnionymi przez art. 153 TFUE, stanowiłoby bardziej racjonalne i spójne podejście.

Niemniej nawet uznanie istnienia regulacji prawnych UE, umożliwiających zawieranie ponadnarodowych porozumień na szczeblu przedsiębiorstw, nie podważa samo w sobie zasadno-

ści krytyki koncepcji ponadnarodowych rokowań zbiorowych jako takiej. Niektórzy uczestnicy tej debaty twierdzą, że ostatnio podpisane umowy ponadnarodowe nie wytrzymują porównania z krajowymi układami zbiorowymi pracy pod względem zakresu i zaangażowanych podmiotów. Argument ten ma jednak ograniczoną wartość w dyskusji, ponieważ pomija fakt, że nie istnieje nic takiego, jak jednolity standard rokowań zbiorowych w UE. Wszystkie państwa członkowskie mają swoje własne tradycje negocjacji zbiorowych, które różnią się pod względem szczebla, na którym strony prowadzą rokowania zbiorowe (krajowy, sektory, międzysektorowy, zakładowy), stron i podmiotów (trójstronne lub dwustronne, związki zawodowe, rady zakładowe), zasięgu (tylko strony kontraktu, wszyscy pracodawcy i pracownicy) oraz treści układów zbiorowych pracy, mocy obowiązującej układów zbiorowych itd.²⁰. Oczywiście jest faktem, że od lat 90. związki zawodowe i ich organizacje

pracują nad koordynacją europejskich rokowań zbiorowych. Niemniej logika tych działań jest zupełnie inna: podejście to ma na celu głównie synchronizację krajowych polityk rokowań zbiorowych oraz wypracowanie wspólnych stanowisk²¹. Koordynacja rokowań zbiorowych jest w związku z tym bardziej zorientowana na wprowadzenie wymiaru europejskiego do lokalnego, regionalnego i krajowego szczebla rokowań²², podczas gdy debata, o której mowa w niniejszym opracowaniu, toczy się o wykształceniu autentycznego, europejskiego szczebla rokowań zbiorowych. Mimo różnicy podejścia efektywna koordynacja negocjacji zbiorowych na poziomie europejskim mogłaby stanowić jednak dobry punkt wyjścia do pojawienia się ich szczebla europejskiego.

Na poziomie europejskim aspekty społeczne są często uważane jedynie za „niedobitki” polityki prowadzonej na rzecz wolnej konkurencji i swobodnego przepływu podmiotów gospodarczych.

Fakultatywne ramy prawne. Komisja Europejska dostrzegła problem dwuznaczności prawnej ponadnarodowych umów już w roku

2004. Stwierdziła w komunikacie pt. *Partnerstwo na rzecz zmian w rozszerzonej Europie*²³: *Ze względu na rosnącą liczbę tekstów nowej generacji (...) uznaje potrzebę stworzenia ram, które pomogą poprawić spójność wyników dialogu społecznego i przejrzystości (...)*. Komisja stwierdziła także rosnącą rolę ponadnarodowych rokowań zbiorowych. Uznaje to jako reakcję *na zjawisko globalizacji i w obliczu unii monetarnej i ekonomicznej. ERZ podpisują coraz więcej porozumień z międzynarodowymi przedsiębiorcami, które dotyczą pracowników w kilku państwach członkowskich. Rośnie także zainteresowanie ponadgranicznymi umowami między partnerami społecznymi z geograficznie przyległych państw członkowskich, a także umowami między partnerami społecznymi w poszczególnych sektorach, obejmujących więcej niż jedno państwo członkowskie.*

Komisja planowała wtedy przedstawienie propozycji wymaganej struktury prawnej konsultacji na ten temat z europejskimi partnerami społecznymi. Włączyła zamiar opracowania fakultatywnych ram prawnych do Agendy Społecznej 2005–2010, kiedy ogłoszono *Komunikat w sprawie agendy społecznej 2005–2010*²⁴. W dokumencie tym Komisja stwierdziła: *Stworzenie fakultatywnych ram dla ponadnarodowych zbiorowych negocjacji na poziomie przedsiębiorstwa lub na poziomie sektorów mogłoby pomóc przedsiębiorstwom i sektorom odpowiedzieć na wyzwania, które odnoszą się do takich kwestii, jak organizacja pracy, zatrudnienie, warunki pracy i szkolenie. Dla partnerów społecznych będzie to podstawa, aby zwiększyć swoją zdolność działania na szczeblu ponadnarodowym. Będzie to również nowoczesne narzędzie dostosowania do zmieniających się okoliczności, którego wprowadzenie opłaca się na szczeblu ponadnarodowym. Takie podejście jest ściśle związane z priorytetem dotyczącym partnerstwa na rzecz zmian, wspieranym przez Strategię Lizbońską.*

Regulacje dotyczące ponadgranicznych fuzji, opodatkowania itd. wydają się znacznie bardziej rozbudowane niż obowiązujące przepisy dotyczące praw pracowników w wymiarze transnarodowym.

W opinii Komisji wprowadzenie ram prawnych dla ponadnarodowych rokowań zbiorowych stanowi dalszy krok w kierunku urzeczywistnienia wspólnego rynku. Trudno się nie zgodzić z tym rozumowaniem. Jeśli przyjrzymy się przepisom regulującym różne aspekty działania firm na skalę międzynarodową, łatwo dostrzec nierównowagę na niekorzyść pracowników. Regulacje dotyczące ponadgranicznych fuzji, opodatkowania itd. wydają się znacznie bardziej rozbudowane niż obowiązujące przepisy dotyczące praw pracowników w wymiarze transnarodowym. Może to wynikać z faktu, że na poziomie europejskim aspekty społeczne od dawna są często uważane jedynie za „niedobitki” polityki prowadzonej na rzecz wolnej konkurencji i swobodnego przepływu podmiotów gospodarczych²⁵. Tymczasem dość beztroskie podejście do kwestii pracowniczych może zrodzić poważne zagrożenie wynikające z groźby dezintegracji społecznej i wykluczenia pracowników zwalnianych bez względu na negatywne dla nich skutki. Świat biznesu działa na skalę ponadnarodową, międzynarodowe przedsiębiorstwa kształtują swoje strategie w ska-

li europejskiej lub nawet globalnej w oparciu o odpowiednie ramy prawne. W takiej sytuacji partnerzy biznesu – zwłaszcza pracownicy – powinni także mieć prawo do korzystania z tego samego przywileju i cieszyć się porównywalnymi prawami do prowadzenia rokowań zbiorowych na równej stopie z przedsiębiorstwami. Postulat ten zyskuje na sile w kontekście postępującej integracji w ramach UE i stopniowego niwelowania różnic ekonomicznych pomiędzy państwami członkowskimi. Co więcej, dla pracowników międzynarodowych koncernów rokowania zbiorowe na temat na przykład płacy minimalnej, czasu pracy czy warunków pracy mogą stanowić nieoceniony oręż przeciwko pracodawcom stosującym strategię podburzania przeciwko sobie

załóg w poszczególnych krajach czy też wymuszania obniżania warunków pracy w poszczególnych zakładach poprzez stawianie za punkt odniesienia innego zakładu, który właśnie zaakceptował (na przykład za cenę odroczenia zwolnień masowych) bezpłatne wydłużenie tygodniowego czasu pracy (coraz powszechniejsza praktyka w koncernach samochodowych). Formułowane są więc postulaty, aby strategię pracownicze były wprowadzone na tym samym poziomie, na którym budowane są strategię menedżerskie. Ponieważ strategię zarządzania zasobami ludzkimi i taktyka ekonomiczna dawno już zostały poddane transnacionalizacji, te same zmiany powinny teraz objąć sytuację strony pracowniczej. W wyniku braku odpowiednich, jasno sformułowanych uprawnień ERZ ograniczone są w dużej mierze do pasywnego przyjmowania informacji (często dotyczących przeszłości, a nie przyszłości, zbyt ogólnych, nieużytecznych), co prowadzi do ich bezsilności, a u przedstawicieli pracowników rodzi frustrację (Waddington 2010). Jednak nawet efektywne wykorzystanie i implementacja prawa do informacji i konsultacji według głosów wielu członków ERZ nie przekłada się na możliwość konkretnego przeciwdziałania niekorzystnym decyzjom kierownictwa firm międzynarodowych – dzieje się tak, albowiem wszelkie reakcje na otrzymane informacje odbywają się na szczeblu krajowym, uwzględniają w znakomitej większości tylko partykularne interesy poszczególnych państw i rzadko okazują się skuteczne. Możliwość rokowań zbiorowych natomiast dawałaby przedstawicielom pracowników możliwość solidarnego występowania w sprawie warunków pracy, przy wyłączeniu ryzyka bycia uwikłanym w rywalizację w zakresie dumpingu socjalnego. Oczywiście nikt nie twierdzi, że uzgodnienie stanowiska pomiędzy reprezentacją kilku (nastu) krajów byłoby łatwe, ale stwarzałoby przynajmniej okazję do wypracowania wiążącego strony kompromisu.

To nowe podejście obecnie czeka na uznanie instytucjonalne i potwierdzenie jego zna-

czenia w zmieniających się stosunkach pracy jako symbol wagi przywiązywanej do siły napędowej europejskiego modelu socjalnego, będącego głównym tematem dialogu społecznego w postaci partnerstwa na poziomie krajowym i europejskim.

Prawdopodobne jest, że Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS) zostanie skonfrontowany w niedalekiej przyszłości z pytaniem o usytuowanie ponadnarodowych rokowań zbiorowych w systemie europejskich stosunków pracy. Wynika to z faktu, że – jak się zdaje – brak ram prawnych dla zawierania ważnych transnarodowych układów zbiorowych już w tej chwili generuje poważne problemy prawne, dotyczące nie tylko pracowników, ale także przedsiębiorstwa prowadzące międzynarodową działalność. Niedawno ETS rozpatrzył sprawę łotewskiej firmy Laval (Vaxholm, C-341/05)²⁶. W tym wypadku Trybunał musiał odpowiedzieć na pytanie, czy przy braku odpowiednich przepisów na szczeblu UE krajowe systemy stosunków pracy, pozwalające na stosowanie różnych standardów wyznaczanych przez układy zbiorowe dla różnych grup pracowników, nie naruszają zakazu dyskryminacji ze względu na narodowość z jednej strony, a swobody świadczenia usług z drugiej strony²⁷. Drugie pytanie w sprawie Laval dotyczyło przewagi krajowych układów zbiorowych pracy nad zagranicznymi, dotyczącymi pracowników firm zagranicznych pracujących w innym kraju²⁸. ETS musiał wyjaśnić, czy taka sytuacja nie jest w sprzeczności z unijnym zakazem dyskryminacji ze względu na narodowość. Równie istotne pytania dotyczące hierarchii i równowagi między polityką społeczną WE a polityką ekonomiczną WE (swoboda przedsiębiorczości i swoboda świadczenia usług) padły także w sprawie Viking. Ta sprawa w znacznym stopniu wyznaczyła (negatywny niestety) kierunek przyszłego kształtowania relacji między swobodami gospodarczymi a prawami pracowniczymi²⁹.

Jak słusznie zauważa Komisja w *Komunikacie w sprawie agendy społecznej 2005–2010*,

brak ram prawnych dla ponadnarodowych negocjacji może stanowić przeszkodę w urzeczywistnieniu wspólnego rynku w jego pełnym zakresie. W oparciu o takie przesłanki Komisja zleciła grupie uczonych pod przewodnictwem profesora E. Alesa zadanie sporządzenia opracowania na temat ponadnarodowych rokowań zbiorowych. Dokładne przyczyny i cele przeprowadzenia takich badań były następujące³⁰:

- zapewnienie całościowego przeglądu bieżących wydarzeń w dziedzinie ponadnarodowych rokowań zbiorowych w Europie i określenie głównych tendencji;
- identyfikacja praktycznych i prawnych przeszkód dla dalszego rozwoju ponadnarodowych rokowań zbiorowych;
- określenie i propozycja działań, które można byłoby przedsięwziąć w celu przezwyciężenia wspomnianych przeszkód oraz promocji i wsparcia dalszego rozwoju w dziedzinie ponadnarodowych rokowań zbiorowych;
- zapewnienie Komisji solidnej bazy wiedzy, która pozwoli na ocenę potrzeby opracowania wspólnotowych zasad ramowych, uzupełniających krajowe rokowania zbiorowe i podkreślających istotne aspekty, które zasady te musiałyby uwzględniać.

Instrumenty ponadnarodowego dialogu.

Wspomniany powyżej zespół badawczy podjął badanie oparte na analizie instrumentów i doświadczeń w dziedzinie dialogu ponadnarodowego na poziomie sektora i przedsiębiorstwa. Badano współczesne narzędzia ponadnarodowe na poziomie Europy. Pod tym względem zespół badawczy pozytywnie ocenił europejski dialog sektorowy. Następnie przeprowadzono podobne badanie dla instrumentów ponadnarodowych na poziomie przedsiębiorstwa, w szczególności wywodzących się z przepisów o ERZ i SE. W tej części grupa badawcza doszła do wniosku, że szczebel korporacyjny transnarodowego instrumentarium ujawnia, obok kilku mocnych stron, znaczne słabości. W zakończeniu części analitycznej raportu

grupa zamieściła wnioski, że istnieje potrzeba instytucjonalnego zatwierdzenia i rozwoju europejskiego szczebla ponadnarodowych rokowań zbiorowych, które uzupełniłoby obecnie dostępne narzędzia, takie jak europejski dialog społeczny i ponadnarodowy dialog z przedsiębiorstwami.

TABELA 1. Rozwój europejskich rad zakładowych

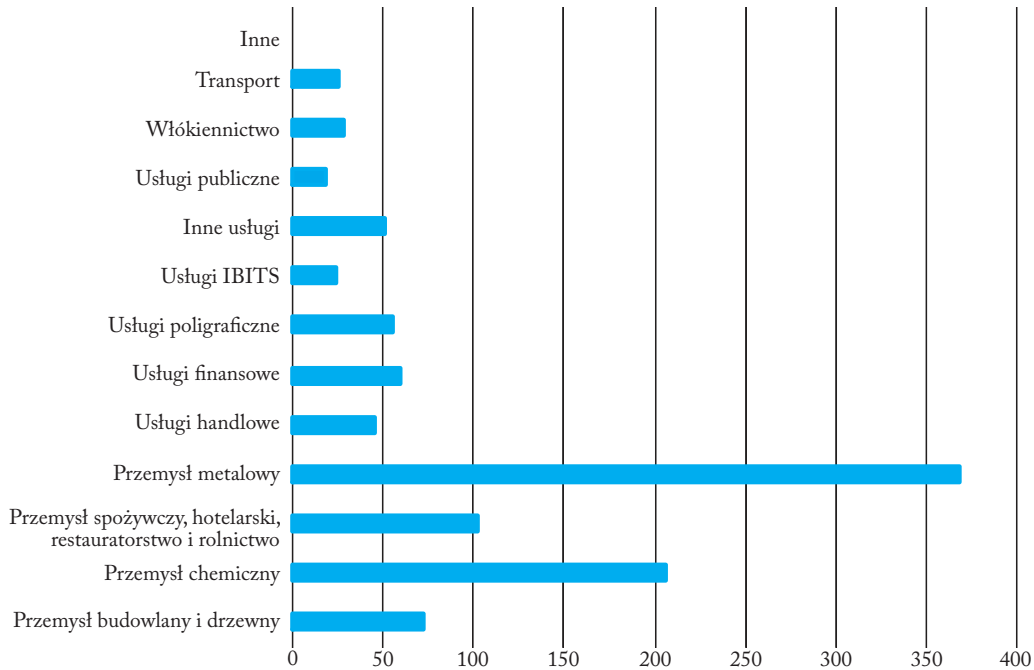
Rok	Ustanowiona	Rozwiązana	Zmiana	Aktywne rady
brak danych	21	19	2	2
1985	2	0	2	4
1988	4	0	4	8
1989	2	0	2	10
1990	5	0	5	15
1991	5	0	5	20
1992	6	0	6	26
1993	9	0	9	35
1994	19	0	19	54
1995	72	0	72	126
1996	396	1	395	521
1997	51	1	50	571
1998	68	12	56	627
1999	82	25	57	684
2000	85	21	64	748
2001	52	26	26	774
2002	34	18	16	790
2003	41	11	30	820
2004	34	15	19	839
2005	33	14	19	858
2006	35	12	23	881
2007	37	17	20	901
2008	47	10	37	938
2009	24	2	22	960
2010	11	2	9	969

TABELA 2. Obecnie aktywne europejskie rady zakładowe według sektora ich działalności

Przemysł budowlany i drzewny	73
Przemysł chemiczny	207
Przemysł spożywczy, hotelarski, restauratorski i rolnictwo	102
Przemysł metalowy	369
Usługi handlowe	45
Usługi finansowe	60
Usługi poligraficzne	56
Usługi IBITS	24
Inne usługi	51
Usługi publiczne	18
Włókiennictwo	29
Transport	26
Inne	2

Źródło: Europejski Instytut Związków Zawodowych (ETUI), baza danych ERZ, 2/2011.

WYKRES 1. Obecnie aktywne ERZ, według sektora działalności



Źródło: Europejski Instytut Związków Zawodowych (ETUI), baza danych ERZ, 10/2010.

Autorzy raportu trafnie identyfikują potencjalne pola konfliktu między podmiotami zaangażowanymi w dotąd zawarte porozumienia. Z jednej strony ERZ, które dość często były zaangażowane w negocjacje zbiorowe i których członkowie podpisywali ostateczne umowy, wykroczyły tym samym poza funkcję pierwotnie dla nich przeznaczoną; tj. z organów informacyjno-konsultacyjnych, które miały uzyskiwać informacje o wynikach firmy i tendencjach w zatrudnieniu, przechodziły do roli negocjatorów, pełniących funkcje współdecydentów w sprawach umiejętności i szkoleń, bezpieczeństwa i higieny pracy, równości szans, szkolenia zawodowego – czyli w kwestiach, które zwykle stanowią główne tematy dla europejskich komitetów dialogu sektorowego.

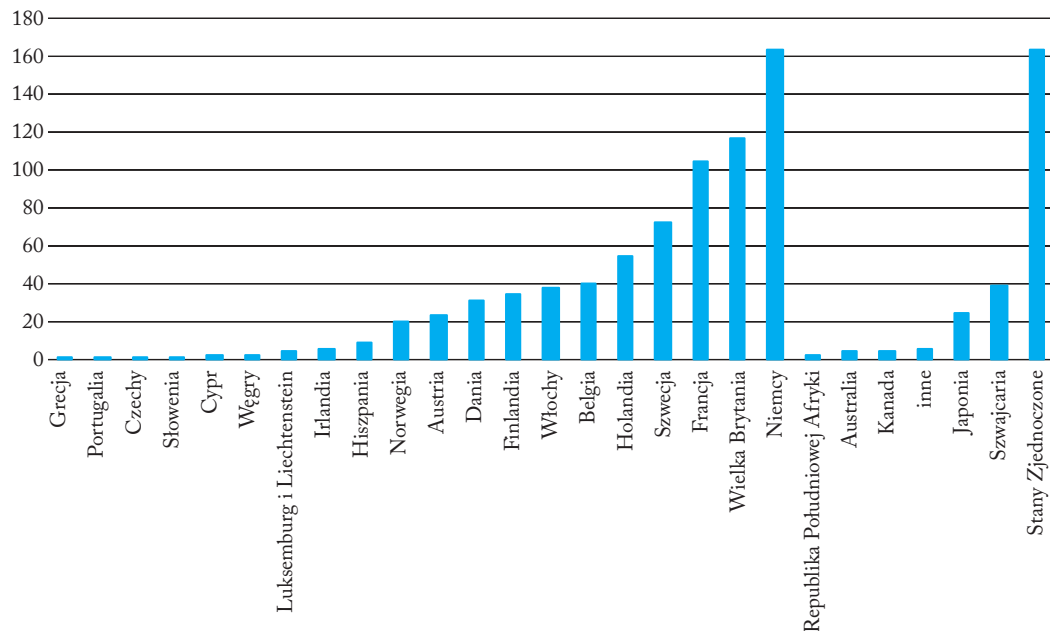
Z drugiej strony zauważono, że rozszerzenie obszarów aktywności ERZ wpłynęło na poczucie zagrożenia wśród związków zawodowych jako reprezentantów pracowników. Jednocześnie ustawodawca nie zapewnił w dyrektywie o ERZ żadnych narzędzi minimalizujących ryzyko konfliktu między ERZ a związka-

mi. Zespół badawczy miał niewątpliwie rację, rozpoznając możliwość nakładania się na siebie, a nawet konfliktu między tymi dwiema formami reprezentacji pracowniczej.

Ponadto jeśli chodzi o wyżej wspomniane europejskie komitety dialogu społecznego, ich również bezpośrednio dotyczą zmiany. Można zasadnie oczekiwać, że ponieważ umowy ponadnarodowe są często podpisywane przy okazji restrukturyzacji lub jest ona ich wspólnym tematem, potencjał ich pojawiania się wzrośnie w miarę dalszego nasilania się procesów restrukturyzacji w nadchodzących latach.

Postulat stworzenia fakultatywnych ram prawnych, porządkujących tę materię, można w związku z tym uznać za istotne remedium przeciwko możliwym zatargom między podmiotami świata pracy. Ponadto przyjęcie instytucjonalnych ram dla takich porozumień może pomóc w wypracowaniu proaktywnych instrumentów pozwalających na przeciwdziałanie negatywnym konsekwencjom restrukturyzacji z wyprzedzeniem, zamiast dominującego obecnie podejścia reaktywnego.

WYKRES 2. Europejskie Rady Zakładowe obecnie aktywne według kraju pochodzenia



Źródło: Europejski Instytut Związków Zawodowych (ETUI), baza danych ERZ, 10/2010.

Kwestie do rozstrzygnięcia przez Komisję. Komisja musi rozstrzygnąć wiele kwestii przed ewentualnym rozpoczęciem konsultacji z partnerami społecznymi. Wydaje się, że najważniejsza z nich dotyczy podmiotów kwalifikujących się do prowadzenia negocjacji zbiorowych i zawierania ponadnarodowych układów zbiorowych. Obecne regulacje w dyrektywie 94/45/WE nie wykluczają jednoznacznie możliwości negocjacji, choć Wymagania Dodatkowe, stanowiące obowiązujące minimum, wskazują, że: *kompetencje Europejskiej Rady Zakładowej są ograniczone do informowania i konsultowania (...)*³¹. Nowa dyrektywa 2009/38/EC doprecyzowuje natomiast konsultację jako wymianę poglądów prowadzącą do sformułowania opinii przez ERZ. Można oczywiście starać się interpretować te przepisy, argumentując, że przy negocjowaniu i podpisywaniu ponadnarodowych układów zbiorowych pracy ERZ w rzeczywistości realizują zaawansowaną i bardzo skuteczną formę konsultacji, niemniej takie rozumowanie wydaje się pomijać jednak interpretację teleologiczną intencji wspólnotowego ustawodawcy, zakładającą, że kompetencje

ERZ powinny się ograniczać do tych dwóch wyraźnie wskazanych funkcji.

Ponadto wyłania się również kwestia mandatu ERZ. Po pierwsze, jak już wspomniano, zostały one pierwotnie powołane do wymiany informacji oraz do konsultacji i do tych celów wybierani są delegaci w poszczególnych zakładach. Jeśli teraz ci sami delegaci podpisują porozumienia zmieniające warunki pracy, a czasem nawet porozumienia mające (teoretycznie w przyszłości) potencjał modyfikowania warunków zawartych w umowach o pracę poszczególnych pracowników, automatycznie pojawia się zarzut braku legitymacji prawnej do takich działań. Zarzut ten staje się jeszcze poważniejszy w sytuacji, kiedy członkowie ERZ zatwierdzaliby z dyrekcją firmy porozumienia, które w konsekwencji będą obowiązywały pracowników przedsiębiorstwa, chociaż nie wybierali oni tych delegatów do ERZ, lub jeśli skład ERZ nie jest oparty na zasadzie proporcjonalności.

Powyższe problematyczne sytuacje występują w przypadkach, kiedy spółka zależna nie jest objęta procedurą informacji i konsultacji

stosowaną w przedsiębiorstwie (bez prawa do wysłania delegatów do ERZ) lub uczestniczy w takiej procedurze jedynie w bierny (receptywny) bądź pośredni sposób (na przykład poprzez delegata sąsiedniego państwa). Konfiguracja taka jest ewentualnie do przyjęcia w przypadku informacji i konsultacji, ale już nie tam, gdzie w grę wchodzi współdecydowanie. Ponadto należy wziąć pod uwagę wpływ, jaki wywrze na frekwencję ogłoszenie wyborów na delegatów do organów informacyjno-konsultacyjnych w porównaniu z wpływem ogłoszenia wyborów na członków organu, który będzie miał kompetencje współdecyzyjne. W drugim przypadku frekwencja byłaby bez wątpienia znacznie wyższa niż w pierwszym, a i wyniki wyborów mogłyby się znacznie różnić w zależności od tego, czy wybiera się przedstawiciela konsultacyjnego, czy negocjacyjnego.

Po drugie, europejskie rady zakładowe nie są organami związkowymi, a rokowania zbiorowe, jakie znamy ze szczebla krajowego, zawsze były domeną związków zawodowych. Wyłączność mandatu związków zawodowych zawsze wynikała z ich szczególnego umocowania, które uprawnia je do reprezentowania interesów pracowniczych, zwłaszcza w sytuacjach, które wymagają angażowania się w prawnie wiążące zobowiązania. Jednakże w dyrektywie ERZ 94/45/WE nie ma uznania związków zawodowych ani ich organizacji na szczeblu europejskim³², co wzmacnia argumenty przeciwników rozszerzania praw ERZ do mandatu umożliwiającego im prowadzenie ponadnarodowych negocjacji zbiorowych. Wyjściem z tego impasu i sposobem na legitymizację istniejących porozumień ponadnarodowych mogłoby być narzucenie wymagania, żeby były one ratyfikowane lub kontrasygnowane przez krajowe związki zawodowe w państwach, w których są wdrażane.

ERZ nie są jednak jedynymi problematycznymi podmiotami w tej całej układance. Nie jest jasne, kto powinien negocjować po stronie świata pracy: Europejskie Federacje Branżowe (ETUF), które mają mandat w europejskim dialogu sektorowym, czy może wspomniane już krajowe związki zawodowe, które dotych-

czas były zaangażowane w negocjacje na poziomie firmy? ETUF wydają się lepiej wyposażone do wypełniania tej funkcji dzięki swojemu europejskiemu zakresowi, doświadczeniu i kompetencjom; ale to krajowe związki zawodowe w poszczególnych państwach członkowskich tradycyjnie zajmują się rokowaniami zbiorowymi na poziomie przedsiębiorstwa. Pytanie, w jaki sposób pogodzić tych partnerów i wyznaczyć tego, który najlepiej nadaje się do pełnienia tych funkcji? Uznając to nakładanie się kompetencji i ważność tego problemu dla sukcesu wprowadzenia ponadnarodowych rokowań zbiorowych, grupa badawcza w swojej propozycji fakultatywnych ram prawnych zaleca ustanowienie wspólnych organów negocjacyjnych; organy te mogłyby się składać z przedstawicieli stron czy nawet partnerów, łącznie z ETUF, związkami zawodowymi i ERZ.

Podobne pytanie o reprezentatywnych przedstawicieli dotyczy strony zarządu przedsiębiorstwa. Trzeba zdecydować, czy będzie to dyrekcja tylko jednego przedsiębiorstwa, czy też będzie ją reprezentować lub wspierać organizacja pracodawców, Business Europe (dawniej UNICE), czy również organizacje krajowe.

Grupa badawcza profesora E. Alesa udzieliła odpowiedzi na te pytania. W jasny sposób określiła ona role zainteresowanych stron. Otóż zgodnie z jej koncepcją ERZ miałaby zadanie i uprawnienia do pomocy w inicjowaniu procedur rokowań zbiorowych, chociaż bez mandatu do jednostronnego rozpoczynania rokowań ponadnarodowych z dyrekcją i prowadzenia ich. ERZ mogłaby otrzymać mandat od europejskich organizacji związkowych, które brałyby udział w negocjacjach ponadnarodowych od samego początku. Rady inicjowałyby rozmowy z zarządem przedsiębiorstwa, uzyskując potrzebne informacje. Natomiast europejskie organizacje związkowe wykonywałyby zadanie negocjowania wiążącej umowy. Miałyby one również mandat do jednostronnego inicjowania ponadnarodowych rokowań.

Ważne jest tu także pytanie o to, czy umowy ponadnarodowe powinny mieć pierwszeństwo przed krajowymi układami zbiorowymi pracy.

Jeśli nie, to rodzi się następne pytanie, czy możliwe będzie zagwarantowanie, że porozumienia ponadnarodowe będą respektować krajowe układy zbiorowe we wszystkich państwach, w których są stosowane. Kolejne pytanie dotyczy implementacji: czy umowy ponadnarodowe będą miały zastosowanie bezpośrednio do wszystkich sygnatariuszy, czy też potrzebne będą jakieś środki transpozycji, żeby zapewnić im moc wiążącą?

W opinii grupy badawczej takie umowy nie będą automatycznie wiążące i uzyskają ten atrybut pośrednio poprzez implementację na podstawie jednostronnych decyzji kierowniczych, przyjętych przez wszystkie krajowe podmioty zależne. Z punktu widzenia równości stron umowy takie podejście dyskryminuje stronę pracowniczą, sytuując ją poniżej kierownictwa. W taki sposób propozycja tego konkretnego rozwiązania odzwierciedla słabość całej koncepcji, która przecież mogłaby zostać uproszczona przez nadanie takim umowom mocy prawnej bez wymagania transpozycji (bezpośredni efekt, jak w przypadku na przykład Regulacji UE).

Ponadto konieczne wydaje się wyjaśnienie kwestii egzekwowania prawa, monitoringu, rozstrzygnięcia sporów i drogi sądowej na stosownym szczeblu. Istotny jest mechanizm monitoringu, który pomoże zidentyfikować nieprawidłowości, nadużycia i naruszenia ponadnarodowych umów. Następnie, w przypadku konfliktów prawnych, wymagane będzie określenie procedur ich rozstrzygnięcia. W tym miejscu należy odpowiedzieć na pytanie o jurysdykcję sądów, dotyczące wyboru między kompetencjami krajowych sądów pracy a ETS (przynajmniej jako ostatniej instancji w sprawach interpretacji).

Wiele z powyższych pytań wciąż pozostaje bez odpowiedzi (z wyjątkiem bezspornej ogólnej kompetencji ETS do decydowania w sprawach, w których wymagana jest interpretacja *acquis*). Raport grupy badawczej nie zawiera też jasnej koncepcji środków egzekucji. Trzeba się zająć tą kwestią przede wszystkim w odniesieniu do poziomu, na którym egzekwowanie po-

winno się odbywać. Krążą pogłoski, że wstępny projekt komunikatu Komisji *Partnerstwo na rzecz zmian w rozszerzonej Europie*, zapowiadającego badania nad ponadnarodowymi rokowaniami zbiorowymi, zawierał postanowienia dotyczące procedur przeznaczonych do rozstrzygnięcia ponadnarodowych sporów, ale w wyniku silnego nacisku lobbystów z organizacji pracodawców punkt ten został usunięty ze zlecenia przeprowadzenia badań³³.

Stanowiska partnerów społecznych. Europejscy partnerzy społeczni do tej pory nie przekazywali zbyt wielu oficjalnych oświadczeń dotyczących roli europejskich rad zakładowych w sferze umów ponadnarodowych. Można domyślać się, że odstrasza ich stopień złożoności debaty i możliwe konsekwencje niektórych rozwiązań instytucjonalnych. Wskazuje na to przebieg seminarium na temat ponadnarodowych rokowań zbiorowych, zorganizowanego przez Komisję 17 maja 2006 roku w Brukseli. Mianowicie przedstawiciele świata biznesu wyrazili sprzeciw wobec jakichkolwiek nowych regulacji w dziedzinie prawa pracy. Organizacja pracodawców – wtedy jeszcze UNICE, obecnie Business Europe – traktuje nawet fakultatywne ramy prawne jako dodatkowy niepotrzebny ciężar, prowadzący do „przeregulowania”, do nadmiernego obciążenia pracodawców i dalszego ograniczenia wolności gospodarczej na szczeblu UE. Jak oświadczone, wszelkie działania Komisji w tej dziedzinie będą uważane za naruszenie swobody zawierania umów przez strony (biznes i siła robocza) oraz zasady subsidiarności.

Organizacje pracodawców wskazały także – podobnie jak Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (ETUC) – na niebezpieczeństwo fragmentacji rokowań zbiorowych, która mogłaby doprowadzić do ich osłabienia na poziomie europejskim. Charakterystyczne jednak, że Business Europe niezbyt rzetelnie wiąże niebezpieczeństwo dezintegracji rokowań zbiorowych z przyjęciem ram prawnych UE, podczas kiedy ETUC słusznie wskazuje na dokładnie przeciwną sytuację, w której żąd-

ne przepisy nie mają zastosowania do już obowiązujących tekstów ponadnarodowych oraz do tych, które dopiero będą negocjowane w przyszłości na poziomie przedsiębiorstwa przez strony nieposiadające właściwego mandatu.

Organizacje pracodawców powoływały się także na art. 153 ust. 5 TFUE jako na rzekome wykluczenie kompetencji Komisji do regulowania tej sprawy za pomocą wspólnotowego ustawodawstwa (zob. wyżej).

Z drugiej strony ETUC zaprezentowała pogląd, że stworzenie ram prawnych jest cenną inicjatywą, która spełnia „niezaprzeczalną potrzebę”, ponieważ zapewniłoby to niezbędny porządek i hierarchię. Dopóki takie umowy nie mają statusu prawnego, stanowią problem z punktu widzenia zabezpieczenia i egzekwowania praw pracowniczych, które są w nich określone. Co więcej, dalszy rozwój ponadnarodowych rokowań zbiorowych bez ram prawnych UE lub obok nich może doprowadzić do fragmentacji rokowań zbiorowych i wystąpienia konfliktów z podobnymi umowami zawartymi na poziomie krajowym. Takie ramy, w opinii ETUC, powinny być dobrze skoordynowane z powszechnie przyjętymi formami dialogu społecznego, dzięki czemu wzmocnią jego europejski wymiar. Sedno stanowiska ETUC wyraża się w żądaniu, żeby prawo do podpisywania ponadnarodowych porozumień należało tylko i wyłącznie do związków zawodowych. Jest to warunek wstępny, który ma zapewnić, że zostanie spełnione drugie, absolutnie kluczowe wymaganie, mianowicie to, że ponadnarodowe negocjacje zbiorowe w żadnej formie nie doprowadzą do fragmentacji rokowań zbiorowych, pociągającej za sobą osłabienie standardów socjalnych i szybką degradację praw socjalnych i warunków pracy.

ETUC podkreśla także konieczność większego zaangażowania się europejskich partnerów społecznych w dyskusję o przyszłych ramach prawnych i krytykuje postawę Komisji, gdyż powierzyła ona zadanie opracowania raportu i wniosków grupie znanych badaczy, którzy, przy swoich wysokich umiejętnościach, nie reprezentują jednak partnerów społecznych.

To podejście Komisji rzeczywiście naraża ją na ryzyko krytyki, ponieważ ignoruje ustalone kompetencje europejskich partnerów społecznych. Z drugiej strony Komisja może wybierać ekspertów według własnego uznania, co stanowi jej argument przy odpieraniu zarzutów ETUC.

Rekomendacje. Wydaje się, że europejskie rady zakładowe powinny mieć możliwość zawierania ponadnarodowych umów jako układów zbiorowych pracy. Byłaby to dla nich szansa na rozwój w zakresie ich funkcji współdecydowania czy współzarządzania. Rady były często krytykowane za reaktywny sposób działania i dlatego nie należy ich blokować, kiedy próbują rozwijać proaktywne podejście do kwestii kształtowania strategii przedsiębiorstw. Należy także uwzględnić potencjalne korzyści dla pracowników wynikające z przyjmowania ogólnoeuropejskich (czy nawet globalnych) minimalnych standardów odnośnie do warunków pracy. Trzeba natomiast stworzyć odpowiednie podstawy prawne i nadać odpowiedni mandat wyborców, tj. pracowników. Rozwój skali działania rad powinien być traktowany jako wynikający z ich wieloletniej działalności rozwój funkcjonalny, dążenie do wypełnienia pewnej luki i poszukiwanie remedium na zidentyfikowane w trakcie funkcjonowania ograniczenia. W związku z tym trzeba jasno powiedzieć, że europejskie rady zakładowe mają ważną rolę do odegrania przy wspieraniu umów ponadnarodowych. Dążenie do stworzenia nowego poziomu rokowań zbiorowych można rozpatrywać z punktu widzenia koncepcji neofunkcjonalizmu, znanego w politologii z hasła: „forma następuje po funkcjach” (*form follows functions*)³⁴. Zgodnie z logiką neofunkcjonalizmu, jeśli nastąpiła praktyczna zmiana, która się przyjęła, można oczekiwać, że nadbudowa instytucjonalna powinna się do niej dostosować. Dlatego też istnieje potrzeba stworzenia ram prawnych dla ponadnarodowych rokowań zbiorowych.

Jak wyżej argumentowano, istnieje wiele sposobów, pozwalających na oparcie tych ram na obecnym *acquis*. Jednakże wszystkie obecnie

dostępne nie wystarczą, żeby uniknąć: a) nakładania się ponadnarodowych rokowań zbiorowych na ich krajowe odpowiedniki, negocjacje na poziomie przedsiębiorstwa oraz europejski dialog społeczny; b) wynikającego stąd nakładania się kompetencji zaangażowanych podmiotów, co tworzy potencjał pojawienia się konfliktów między różnymi partnerami społecznymi.

W obecnym ustawodawstwie brak także możliwości zapewnienia właściwej egzekucji, implementacji, hierarchii i rozstrzygnięcia sporów w związku z ponadnarodowymi układami zbiorowymi. Komisja Europejska powinna podjąć inicjatywę ustanowienia europejskiego szczebla rokowań zbiorowych na poziomie przedsiębiorstwa. Sami partnerzy społeczni z powodu odmiennych dążeń mają małe szanse, aby rozstrzygnąć tę kwestię w drodze samoregulacji.

Przepisy o zawieraniu ponadnarodowych umów jako układów zbiorowych rzeczywiście przyczyniłyby się do poprawy działania wspólnego rynku i zaspokoiłyby ewidentną potrzebę. Można mieć nadzieję, że Komisji Europejskiej nie braknie politycznej odwagi, by uregulować kwestie prawne, a proces legislacyjny zostanie przeprowadzony z poszanowaniem interesów wszystkich interesariuszy, w tym najważniejszych obok pracodawców – pracowników.

Taki projekt legislacyjny powinien jasno określić kwestię, czy i jakie kompetencje niezbędne do inicjowania PRZ będą mogły być realizowane przez ERZ, także w zakresie wspierania krajowych związków zawodowych oraz ich europejskich organizacji w prowadzeniu skutecznych negocjacji zbiorowych ponad granicami. Do tego czasu jednak zarówno te porozumienia, jak i zaangażowani w ich zawieranie autorzy funkcjonować będą nadal na marginesie prawa. ■

¹ Pierwotna angielska wersja artykułu pt. *Involving European Works Councils in Transnational Negotiations – a Positive Functional Advance in their Operation or Trespassing?* ukazała się w 2007 r. w „Industrielle Beziehungen”, 14. Jg., Heft 4, 2007, str. 316–333. Niniejsza wersja została uzupełniona i zaktualizowana w świetle późniejszych wydarzeń i zmian legislacyjnych.

- ² W języku angielskim *transnational collective bargaining (TCB)*.
- ³ Picard S. 2010 *European Works Councils: a trade union guide to Directive 2009/38/EC (ETUI Report 114)*, ETUI, Brussels, 2010 dostępne na: <http://www.worker-participation.eu/About-WP/Publications/European-Works-Councils-a-trade-union-guide-to-Directive-2009-38-EC-Report-114>.
- ⁴ To nowa nomenklatura: European Trade Union Federation, dotychczasowa nazwa European Industry Federation została zarzucona.
- ⁵ IFA – international framework agreements. Porozumienia podpisywane między pracodawcami a sektorowymi organizacjami związkowymi na szczeblu europejskim (Europejskie Federacje Branżowe, European Industry Federations).
- ⁶ Komisja Europejska ogłosiła przetarg w 2010, rozstrzygnięty na korzyść konsorcjum pod przewodnictwem portalu PlanetLabor w czerwcu 2010.
- ⁷ Źródło: E. Pichot (Komisja Europejska) *Transnational texts negotiated at company level (Ponadnarodowe teksty wynegocjowane na poziomie przedsiębiorstwa)*, prezentacja dla ETUC Summer School, Sewilla, 2006.
- ⁸ Konwencja dotycząca stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych MOP (nr 98), 1949.
- ⁹ Część II, art. 2 zalecenia dotyczącego układów zbiorowych (nr. 41), 1951.
- ¹⁰ Patrz: dokument z dn. 18/07/2003 numer CONV828/1/03, REV 1. źródło: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/cv00828-re01en03.pdf> potwierdzone w uaktualnionej wersji z 2007 r.: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0017:0035:en:PDF>, zob. wyjaśnienia do art. 27 i 28.
- ¹¹ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, 9.5.2008 EN Official Journal of the European Union C 115/47.
- ¹² C 352/33, 24.12.2002.
- ¹³ Dyrektywa Rady 93/104/WE z 23 listopada 1993 dotycząca niektórych aspektów organizacji czasu pracy. Patrz art. 2 i art. 15.
- ¹⁴ Dziennik Urzędowy L 122, 16/05/2009 P. 0028–0044.
- ¹⁵ Należy jednak podkreślić, że nowe definicje zawarte w dyrektywie 2009/38/EC nie tworzą nowych zobowiązań dla istniejących już ERZ, a tylko doprecyzowują zobowiązania i terminy już wcześniej wprowadzone przez dyrektywę 94/45/EC. Dlatego też w przypadku wprowadzonej przez dyrektywę 2009/38/EC definicji „konsultowania” będzie miała ona zastosowanie również do istniejących już ERZ, a więc ma charakter uniwersalny (na ten temat zob. także Picard 2010).
- ¹⁶ E. Ales et al.: raport końcowy *Transnational collective bargaining: past, present and future (Ponadnarodowe rokowania zbiorowe: przeszłość, teraźniejszość i przyszłość)*, Komisja Europejska 2006.
- ¹⁷ (TWE; kompetencje do uchwalania przepisów koniecznych dla funkcjonowania rynku).
- ¹⁸ ETS sprawa C-67/96.
- ¹⁹ 55. W związku z tym art. 118 Traktatu WE (numeracja dawnych artykułów 117 do 120 Traktatu WE została zmieniona na artykuły 136 do 143 Traktatu WE) przewiduje, że zadaniem Komisji jest promocja ścisłej kooperacji między państwami członkowskimi w dziedzinie socjalnej, szczególnie w prawach dotyczących prawa do zrzeszania się i rokowań zbiorowych między pracodawcami a pracownikami.

- ²⁰ Bardziej szczegółowo o różnicach w krajowych systemach rokowań zbiorowych – patrz: M. Keune *Collective bargaining systems in Europe: a schematic overview (Systemy rokowań zbiorowych w Europie: schemat)*, ETUI-REHS, Bruksela 2006; lub: *Collective Bargaining in Europe (Rokowania zbiorowe w Europie)*, Commission Consultative Nacional de Convenios Colectivos, 2004.
- ²¹ S. Clauwaert, R. Hoffmann, J. Kirton-Darling, E. Mermet: *Social Dialogue and the Coordination of Collective Bargaining at European Level (Dialog społeczny i koordynacja rokowań zbiorowych na poziomie europejskim)*, Rozdział 11 w: *Collective Bargaining in Europe*, Commission Consultative Nacional de Convenios Colectivos, 2004.
- ²² S. Clauwaert i W. Warneck (2006) *Hoofdstuk 6. Europese collectieve onderhandelingen: de Europese sociale dialoog, de Europese CAO en andere instrumenten* w G. Cox, M. Rigaux i J. Rombouts (eds.) (2006) *Collectief Onderhandelen*, Reeks Collectief Arbeidsrecht, Mechelen: KLUWER.
- ²³ COM(2004) 557 final dostępny na: http://ec.europa.eu/employment_social/news/2004/aug/com_final_en.pdf
- ²⁴ COM(2005) 33 final, 09.02.2005 dostępny na: http://ec.europa.eu/employment_social/social_policy_agenda/spa_en.pdf
- ²⁵ I. Schoemann *Transnational Collective Bargaining: a tool in the service of the Lisbon strategy? (Ponadnarodowe rokowania zbiorowe: narzędzie w służbie Strategii Lizbońskiej)* w: *European Review of Labour and Research Quarterly*, ETUI-REHS 'Transfer', Vol. 12 No. 2, 2006, s. 299.
- ²⁶ W momencie pisania artykułu sprawa nie była jeszcze rozstrzygnięta. Szczegóły można znaleźć w: S. Clauwaert i W. Warneck (2006) *Hoofdstuk 6. Europese collectieve onderhandelingen: de Europese sociale dialoog, de Europese CAO en andere instrumenten* w: G. Cox, M. Rigaux i J. Rombouts (red.) (2006) *Collectief Onderhandelen*, Reeks Collectief Arbeidsrecht, Mechelen: KLUWER.
- ²⁷ Ibidem.
- ²⁸ Więcej w: K. Ahlberg, N. Bruun i J. Mamlberg: *The Vaxholm case from a Swedish and European perspective (Sprawa Vaxholm z perspektywy szwedzkiej i polskiej)* w: *European Review of Labour and Research Quarterly* of the ETUI-REHS 'Transfer', Vol. 12 No. 2, 2006, s. 155.
- ²⁹ Omówienie problematyki prawnej tych dwóch orzeczeń ETS wykracza poza ramy niniejszego artykułu. Więcej w: T. Blanke: *The Viking case (Sprawa Viking)* in: *European Review of Labour and Research Quarterly* of the ETUI-REHS 'Transfer', Vol. 12 No. 2, 2006, s. 251.
- ³⁰ E. Ales et al.: raport końcowy *Transnational collective bargaining: past, present and future*, Komisja Europejska 2006; dostępny na: http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/docs/transnational_agreements_ales_study_en.pdf
- ³¹ Załącznik do dyrektywy 94/45/EC, art. 1. a).
- ³² Uznanie takie znalazło się w dyrektywie 2009/38/WE modyfikującej dyrektywę 94/45/WE.
- ³³ S. Clauwaert i W. Warneck (2006) *Hoofdstuk 6. Europese collectieve onderhandelingen: de Europese sociale dialoog, de Europese CAO en andere instrumenten* w: G. Cox, M. Rigaux i J. Rombouts (red.) (2006) *Collectief Onderhandelen*, Reeks Collectief Arbeidsrecht, Mechelen: KLUWER.
- ³⁴ Patrz na przykład: E. Haas *Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration (Pola turbulencji i teoria integracji regionalnej)*, 1976; lub: D. Mitrany. *A political theory of the new society (Teoria polityczna nowego społeczeństwa)*. W. Arthur J.R. Groom i P. Taylor, redakcja, *Functionalism. Theory and Practice in International Relation (Funkcjonalizm. Teoria i praktyka w stosunkach międzynarodowych)*, s. 25–37. London University Press, London, 1975.

Rady pracowników w krajach Europy Środkowej i Wschodniej – mimo wszelkich trudności – stały się trwałym elementem areny stosunków przemysłowych. W przeważającej większości przypadków wyszły z fazy samookreślenia, polegającego na samodzielnym definiowaniu swoich uprawnień i wypracowaniu struktur organizacyjnych. Obecnie docierają się w spełnianiu przypisanych im zadań
– pisze RAFAŁ TOWALSKI

Rady pracowników w Europie Środkowej doświadczenia i wyzwania

Stosunki przemysłowe w krajach Europy Środkowej ulegały gwałtownym i głębokim przekształceniom w okresie transformacji systemowej. Oddziaływały na nie z jednej strony siły wolnorynkowe, które prowadziły do istotnej deregulacji i uelastyczniania relacji zatrudnienia, a także – z drugiej strony – proces integracji europejskiej, który wymuszał dostosowanie się do unijnego prawa, przede wszystkim poprzez wzmocnienie praktyk informowania pracowników i prowadzenia z nimi konsultacji, czyli inaczej mówiąc, wprowadzenia instytucji rad pracowników i europejskich rad zakładowych.

Analiza doświadczeń poszczególnych krajów wskazuje, że implementacja dyrektyw związanych z procesem informacji i konsultacji przyniosła trwałe i pozytywne zmiany w sferze dialogu społecznego na poziomie zakładu pracy, jakkolwiek jest to oczywiście początek drogi do celu, jakim jest zapewnienie po-

wszechnego prawa do informacji i konsultacji wszystkim pracownikom. Ważne jest też to, że tego procesu nie można już cofnąć.

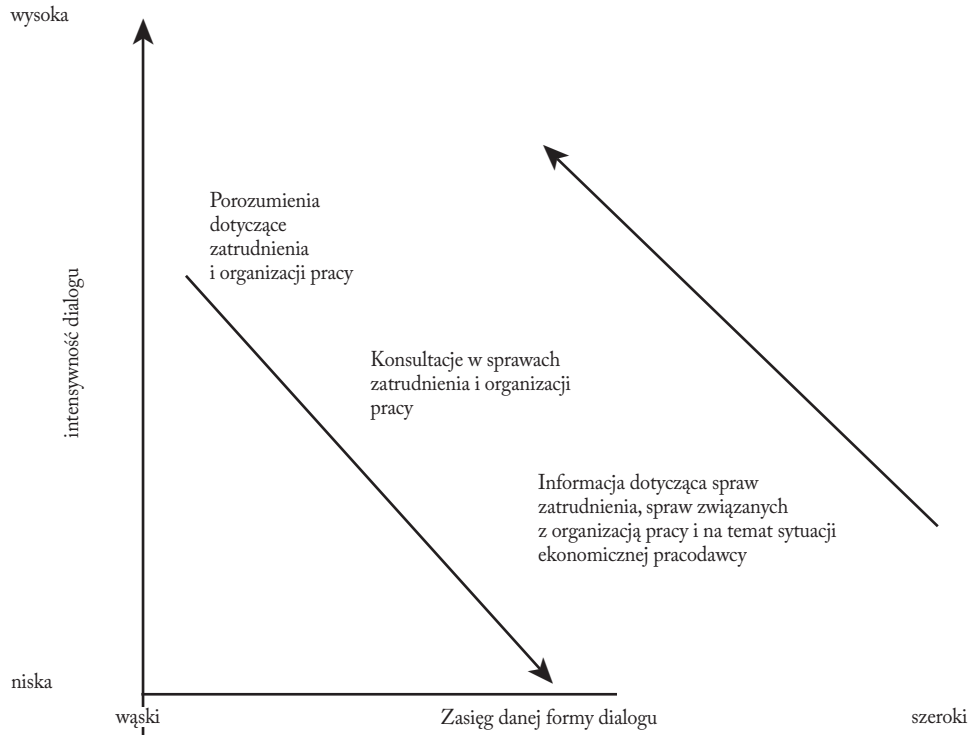
Poniżej analizuję problematykę rad pracowników w Polsce, na Węgrzech, w Czechach czy na Słowacji. W tych krajach informowanie i konsultowanie z pracownikami w sprawach przedsiębiorstwa przebiega mniej więcej tymi samymi kanałami:

- poprzez związki zawodowe
- poprzez rady pracowników
- poprzez europejskie rady zakładowe.

Do powyższego zestawienia należy dołączyć również reprezentację pracowniczą w postaci przedstawicieli załogi ds. higieny i bezpieczeństwa pracy.

Polskie drogi. W Polsce wdrożenie dyrektywy o informowaniu pracowników i prowadzeniu z nimi konsultacji przebiegało bardzo wolno w porównaniu z innymi analizowanymi krajami. W konsekwencji ustawa o informowaniu pracowników i przeprowadzeniu z nimi konsultacji została uchwalona z rocznym opóźnieniem, czyli po terminie wyznaczonym przez Komisję Europejską. Podstawą działania rady jest ustawa z 7 kwietnia 2006 roku o informowaniu pracowników i prowadzeniu z nimi

WYKRES 1. Zakres uprawnień a intensywność form dialogu społecznego



Źródło: opracowanie własne.

konsultacji¹. Zgodnie z nią rada pracowników powinna powstać w przedsiębiorstwie zatrudniającym przynajmniej 50 pracowników. Regulacje wywołują sporo krytyki, a w największym stopniu dotyczy ona niejasno określonego zakresu informacji i konsultacji, do jakich rady mają prawo. Do największych problemów rad należy również to, że zakres przedmiotowy informacji i konsultacji maleje wraz ze wzrostem intensywności dialogu (patrz wykres 1).

Im mniej obligatoryjny charakter ma dialog, tym większy zakres zagadnień poruszanych w dialogu. Dlatego ewentualne negocjacje z radami pracowników dotyczą bardzo ograniczonej problematyki.

Ponadto w Polsce uprawnienia konsultacyjne rad pracowników – w porównaniu z innymi krajami regionu – zostały wyraźnie zawężone. Towarzyszy temu skromny zasięg rad, na co wpływ mogło mieć relatywnie bardzo późno wprowadzone prawo. Rady pracowników nie

powstały aż w 94 procentach firm sektora prywatnego (przede wszystkim firmy zatrudniające od 50 do 250 osób). Z ostatnich dostępnych danych z połowy 2010 roku wynika, że utworzonych zostało około 3000 rad pracowników.

W Polsce – podobnie jak w Czechach – widoczny był opór związków zawodowych wobec uchwalenia ustawy o radach. Wynikał z bardziej złożonych niż gdzie indziej motywacji. Obawiano się spadku zainteresowania zakładaniem związków zawodowych tam, gdzie nie było związków, a rada pracowników skutecznie reprezentowała interesy pracowników.

Związki obawiały się również przemieszania swoich kompetencji z kompetencjami rad pracowników i w konsekwencji eliminacji ich na poziomie przedsiębiorstwa. Pokazały to badania monitorujące efekty ustawy podjęte w rok po jej wprowadzeniu². W wielu zakładach związki zawodowe podpisały porozumienia z pracodawcami o nietworzeniu rady pracowników

(funkcje informowania i konsultowania miały realizować związki zawodowe). 47 procent działaczy związkowych, którzy głosowali za podpisaniem zgody z pracodawcą w sprawie nietworzenia rady pracowników, określiło rady pracowników jako przydatne, 12 procent jako nieprzydatne, a 41 procent nie miało zdania na ten temat.

W Polsce – tak jak na Węgrzech – nastawienie związków zawodowych bardzo szybko ewoluowało. Związkowcy, mający wcześniej wątpliwości, obecnie na ogół mają pozytywny stosunek do nowego instrumentu, jakim jest rada pracowników.

Wspomniane powyżej badania wskazują, że rady są dość powszechnie akceptowane wśród pracowników. 63 procent przedstawicieli załogi uważało rady za przydatne, a jedynie 13 procent za nieprzydatne. 80 procent członków rad uznaje je za przydatne. Wskaźniki te wskazywały na brak informacji na temat rad pracowników, ale równocześnie dowodziły, że nawet w firmach, w których te ostatnie nie powstały, mogą one liczyć na duże poparcie.

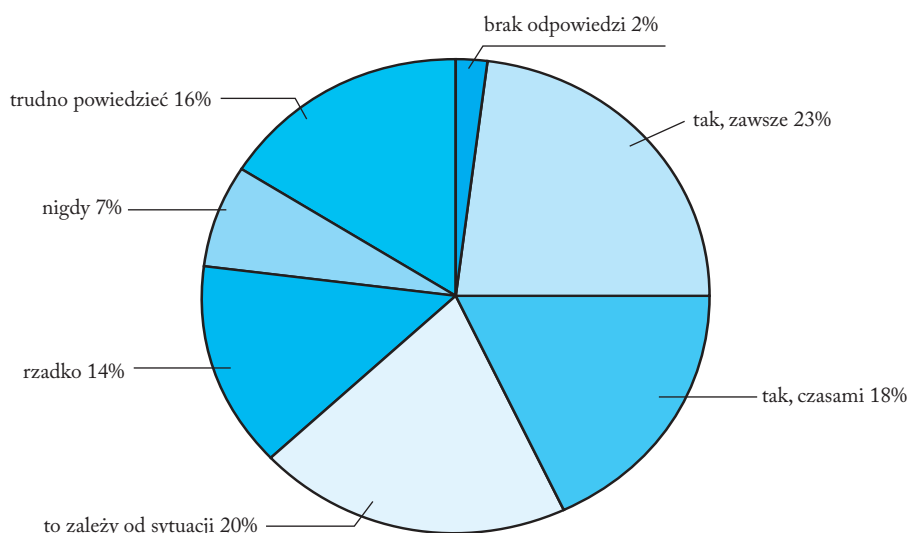
W ocenie członków rad istotnym problemem jest zapewnienie dostępu do informacji i określenie szczegółowej listy dokumentów

do wglądu. Większość porozumień o utworzeniu rady nie precyzowała, jakie informacje rada ma otrzymywać od pracodawcy. W wielu przypadkach odmawiano radom dostępu do przysługujących jej informacji i do prawa do obowiązkowych konsultacji. Głównie w sytuacji, gdy chodziło o plan restrukturyzacji zatrudnienia, zakupu konkurencyjnego przedsiębiorstwa, zmiany struktury głównych akcjonariuszy, wprowadzenia nowego systemu organizacji pracy.

Mimo upływu czasu sytuacja poprawiała się tylko w niewielkim stopniu. Badania Jacka Męciny z 2009 roku³ pokazują, że nadal procedury informowania i konsultowania pracowników pozostawiają wiele do życzenia. Tylko w co czwartym przypadku rady pracowników mogą liczyć na informacje przekazywane w sposób niebudzący wątpliwości. Prawie 30 procent rad otrzymuje informacje rzadko albo jest tej informacji pozbawionych (patrz wykres 2).

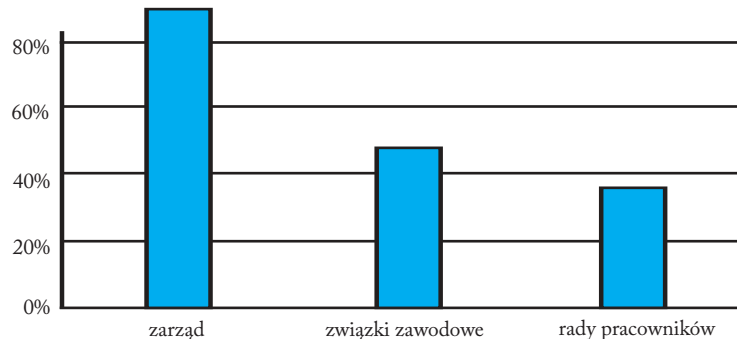
Podstawową barierą na drodze sprawnego pozyskiwania informacji jest niechęć pracodawców wobec tej instytucji. Zdecydowana większość przedstawicieli zarządów to właśnie sobie przypisuje monopol na udzielanie informacji (patrz wykres 3).

WYKRES 2. Częstotliwość przekazywania informacji przez radę pracowników załozdze



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Dialog społeczny na poziomie zakładu pracy. Między zasadami a realiami*. Red. Jacek Męcina, SGH Warszawa 2009.

WYKRES 3. Kto Pana/i zdaniem powinien informować pracowników o ważnych sprawach ich dotyczących?



Źródło: opracowanie własne na podstawie Dialog społeczny na poziomie zakładu pracy. Między zasadami a realiami. Red. Jacek Męcina, SGH Warszawa 2009.

Po czesku. Z kolei w Czechach jasno zdefiniowano zakres informacji i konsultacji. Tam funkcjonowanie rad pracowników jest regulowane na podstawie znowelizowanego w 2007 roku kodeksu pracy. Rady pracowników mają prawo żądać informacji dotyczących sytuacji ekonomicznej i finansowej oraz polityk z zakresu ochrony środowiska. Przysługuje im również prawo do uzyskania informacji na temat planowanych zwolnień grupowych oraz wszelkich działań zmierzających do zmiany statusu przedsiębiorstwa. Mają również prawo do konsultacji w zakresie wyżej wymienionych zagadnień. Rady mogą powstawać już w przedsiębiorstwach, gdzie pracuje minimum dziesięć osób.

W Czechach rady pracowników zostały zmarginalizowane przy wyraźnej akceptacji ze strony związków zawodowych. Rady pracowników w efekcie przyjętych rozwiązań prawnych stały się instytucją wspierającą związki zawodowe. Obowiązuje zasada, zgodnie z którą rada pracowników rozwiązuje się z chwilą utworzenia zakładowej organizacji związkowej w zakładzie pracy, który dotychczas nie miał organizacji związkowej. Zaletą tego systemu jest wyraźne rozgraniczenie sfery wpływów przedstawicielstw związkowych i niezwiązkowych w zakładach pracy. Dzięki temu unika się konkurencji między obiema strukturami, a nierzadko i konfliktów, których dostarczyła historia rad zakładowych na Węgrzech. Z drugiej strony sztywny rozdział obu sfer wpływów nie rozwiązuje problemu reprezentacji pracowni-

czej w zakładach pracy ze szczątkową obecnością związków.

Rady mają relatywnie niski poziom uprawnień. Sprawia, że załogi, które nie posiadają przedstawicielstwa związkowego, mają gorsze warunki artykulacji swych interesów w porównaniu z załogami reprezentowanymi przez związki zawodowe. Zdaniem badaczy, również w Czechach rady pracowników nie stały się istotnym, powszechnie akceptowanym elementem systemu dialogu społecznego⁴.

Po słowacku. Na Słowacji związki zawodowe i rady pracowników mają podobny status jak w Czechach. Mają wspólny dostęp do informacji oraz kilka wspólnych uprawnień w zakresie podejmowania decyzji (w przypadku gdy wymagana jest zgoda przedstawicieli pracowników). Jednak tylko związek zawodowy może zawierać układy zbiorowe.

Zgodnie z kodeksem pracy, pracodawca jest zobowiązany prowadzić dyskusje z reprezentacją pracowniczą, zwłaszcza jeśli chodzi o:

- politykę socjalną realizowaną w przedsiębiorstwie,
- decyzje prowadzące do zasadniczych zmian organizacyjnych, warunki kontraktów,
- mechanizmy ochrony przed wypadkami w pracy.

Wraz z upływem czasu zwiększała się liczba rad. Między rokiem 2002 a 2007 liczba przedsiębiorstw, w których utworzono rady pracowników, zwiększyła się z 8,6 do 16 procent⁵. Wskazują na

to badania prowadzone w ramach słowackiego systemu informacji o warunkach pracy.

Na Węgrzech, które były pionierem implementacji rad pracowników wśród krajów regionu, przez długi czas rady pracowników posiadały niezmiernie duży zakres uprawnień. Zdaniem niektórych badaczy odpowiadają one nawet europejskim standardom w zakresie uczestnictwa pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwem, obejmując prawo do informacji i konsultowania decyzji pracodawcy oraz w węższym zakresie także prawo do współdecydowania. Według kodeksu pracy pracodawca jest zobowiązany do dostarczania radzie systematycznych informacji dotyczących sytuacji finansowej przedsiębiorstwa, inwestycji, płac, zatrudnienia oraz wszelkiego rodzaju zmian warunków pracy. Informacji takiej pracodawca powinien udzielić radzie co najmniej raz w ciągu 6 miesięcy. Z uwagi na ramowość przepisów ustawowych zobowiązania pracodawcy są precyzowane w porozumieniach zakładowych, które zawierają z radami.

W co trzecim badanym przedsiębiorstwie pracodawcy w sposób rzetelny i niebudzący zastrzeżeń wywiązywali się ze swoich obowiązków wobec rady. Nieprawidłowości odnotowano w co czwartym badanym podmiocie, choć trzech na czterech przewodniczących rad wskazywało na problem niedostatecznej informacji przekazywanej przez pracodawców. Tylko samo twierdzi, że wszelkie dokumenty przekazywane są punktualnie. Zastrzeżenia budzi jakość tych dokumentów. Chodzi przede wszystkim o częste stosowanie klauzuli tajności przez pracodawców, przez co ich treść czasami jest zbyt uboga, aby mogły być przedmiotem konkretnych rozmów z zarządem⁶.

Na Węgrzech rady uzyskały szeroki zasięg, czemu sprzyjał wczesny moment powstawania regulacji, na mocy których zaczęto tworzyć rady. Badania Bela Benyego wskazują, że do końca 2003 roku rady powstały w prawie połowie firm zatrudniających powyżej 50 osób⁷. W 2004 roku rady pracowników funkcjonowały w co piątym podmiocie. Były to najczęściej duże przedsiębiorstwa, w których istnieją za-

kładowe organizacje związkowe. Nie funkcjonowały natomiast jako zinstytucjonalizowany kanał reprezentacji pracowniczej w firmach pozbawionych organizacji związkowej⁸.

Między związkami a radami. Analizowane tu kraje łączy dwukanałowość reprezentacji interesów pracowniczych. W Polsce zdecydowanie przeważają podmioty, gdzie działają i rada pracowników, i związek zawodowy. Aż 81 procent firm, w których zidentyfikowano w 2008 roku rady pracowników, posiadało również związki zawodowe.

Podobnie jest na Węgrzech, ponieważ wśród firm, w których występuje jakakolwiek reprezentacja pracowników, 70 procent stanowią te podmioty, w których współistnieją rada pracowników i związki zawodowe. Kolejne 15 procent to firmy, w których wyłącznie działają rady pracowników⁹.

Odmienne kształtowały się proporcje na Słowacji, gdzie wśród przedsiębiorstw, w których istniała reprezentacja pracownicza, 15 procent stanowiły firmy, w których powstały wyłącznie rady pracowników, i tylko 4 procent firm posiadało zarówno rady pracowników, jak i związki zawodowe¹⁰.

Utrwalony dwukanałowy system reprezentacji pracowników może rodzić pytania o jakość współpracy związków zawodowych z radami pracowników.

Na Węgrzech w pierwszej fazie wprowadzania rad pracowników nie brakowało zwolenników tezy, zgodnie z którą ich wprowadzenie w pewnym stopniu osłabiło proces zmierzchu związków zawodowych w przedsiębiorstwach. Niektóre duże węgierskie centrale związkowe potraktowały wybory do rad pracowników jako sposób na penetrację firm nieuzwiązkowionych w celu zwiększenia swoich wpływów wśród załóg. Ponadto rady aż do 2002 roku miały prawo do zawierania układów zbiorowych pracy. Związki protestowały przeciwko tym uprawnieniom rad, chociaż okazało się, że obawy związków były bezpodstawne. Rady stały się stroną porozumień jedynie w firmach, gdzie nie było organizacji związkowych.

Zdaniem ekspertów, związki zawodowe postrzegają rady pracowników jako dodatkowe źródło informacji. Współpracę z radami uznają nie tylko za opcję, ale wręcz za wymóg¹¹.

Podsumowanie. Mimo wszelkich trudności wydaje się, że rady pracowników w krajach Europy Środkowej i Wschodniej stały się trwałym elementem areny stosunków przemysłowych. Aby oddać obecny etap ich rozwoju, możemy użyć koncepcji Jerzego Wrątnego, który wskazał na trzy etapy formowania się rad pracowników – samookreślenie, docieranie się, organiczny rozwój. Zgodnie z nią można założyć, że w większości krajów rady pracowników w przeważającej części wyszły z fazy samookreślenia, polegającego na samodzielnym definiowaniu swoich uprawnień i wypracowaniu struktur organizacyjnych na skutek ramowości rozstrzygnięć prawnych. W większości są one na etapie docierania się, na którym zmuszone są wykazać się w praktyce determinacją w egzekwowaniu przysługujących im uprawnień. Mają natomiast jeszcze przed sobą etap trzeci, który charakteryzuje się podejmowaniem przez okrzepłe już rady zadań wykraczających poza przypisane im ustawowo kompetencje, na przykład wywieranie nacisku na pracodawców w celu skłonienia ich do wsparcia finansowego dobrowolnych funduszy emerytalnych czy prowadzenie wśród pracowników akcji informacyjnej na temat korzystania z tych funduszy. Na razie wykracza to poza potencjał istniejących rad.

W interesujący sposób prezentują się również relacje między radami a związkami zawodowymi. Na ogół w pierwszej fazie mamy do czynienia ze znacznym sceptycyzmem ze strony związków zawodowych. Po pewnym czasie między obiema instytucjami rodzi się współpraca, w której stroną nadającą ton zazwyczaj są związki zawodowe. Relatywnie krótki czas funkcjonowania i „kolonizacja” rad przez związki zmuszają na razie do umiarkowanego sceptycyzmu co do roli rad jako forum efektywnego dialogu między pracownikami a pracodawcą na poziomie przedsiębiorstwa. ■

¹ DzU nr 79, poz. 550.

² Badanie zrealizowała firma S. Partner na zlecenie Fundacji im. F. Eberta. Wyniki zostały omówione w opracowaniu *Monitoring ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 roku o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji*, autorami opracowania są S. Portet, K. Sztandar-Sztanderska, R. Towalski.

³ *Dialog społeczny na poziomie zakładu. Między zasadami a realiami*, MPiPS, Warszawa 2009.

⁴ I. Tomas, op. cit., s. 9.

⁵ L. Cziria, *Overall satisfaction with current bargaining system*, 2009.

⁶ B. Benyo, L. Neumann, M. Kelemen, *Latest developments in work place representation. Employee Participation in the Hungarian Practice*, s. 163.

⁷ B. Benyo, L. Neumann, M. Kelemen, *Latest developments in work place representation. Employee Participation in the Hungarian Practice*.

⁸ M. Stolot, N. Kluge, *Partycypacja pracownicza na poziomie zarządzania przedsiębiorstwem w dziesięciu nowych państwach członkowskich UE. Krótkie raporty krajowe*, 2006, maszynopis, s. 10.

⁹ B. Benyo, L. Neumann, M. Kelemen, *Latest developments in work place representation. Employee Participation in the Hungarian Practice*.

¹⁰ Badania w 2008 roku przeprowadził słowacki Instytut Badań nad Pracą i Rodziną, na próbie 77 firm. L. Cziria, *Overall satisfaction with current bargaining system*, 2009

¹¹ B. Benyo, L. Neumann, M. Kelemen, *Latest developments in work place representation. Employee Participation in the Hungarian Practice*, s. 161.

W Holandii rząd zaangażował związki zawodowe w realizację paktu antykryzysowego. Dbają o to, aby system wsparcia zatrudnienia nie był nadużywany. Współdecydują o tym, czy przedsiębiorstwo otrzyma dofinansowanie. Mają zapewniać także, że pracownicy „na postoju” wykorzystają czas na uczenie się nowych umiejętności, które zwiększą ich atrakcyjność na rynku pracy
– pisze EELCO TASMA

Dialog na polderze

holenderskie partnerstwo w czasie kryzysu

Dialog społeczny ma w Holandii długą historię. Niektórzy uważają, że sięga ona nawet kilkuset lat wstecz. Od II wojny światowej nastąpiła wyraźna instytucjonalna zmiana pozycji partnerów społecznych. Sytuacja uległa zmianie w latach 90. XX wieku, gdy zmniejszyła się liczba instytucji o dwu- lub trójstronnym składzie zarządów. Wciąż jednak organizacje pracodawców i pracowników wywierają silny wpływ, co wyraźnie było widać podczas ostatniego kryzysu. Niepewna jest natomiast przyszłość, w sytuacji gdy rządy sprawuje obecnie prawica popierana przez partię populistyczną.

Holenderski model konsultacji spraw społeczno-gospodarczych z partnerami społecznymi często nazywa się modelem „polderowym”. Poldery to fragmenty łądu, które zostały wyrwane morzu poprzez obudowanie ich groblami i wypompowanie wody – oczywiście dzięki energii dostarczanej przez wiatraki. Niektórzy

wskazują na teorię mówiącą, że walka z morskim żywiołem mogła być skuteczna tylko dzięki współpracy i zaniechaniu zbędnych sporów. W tym sensie rzeczywiście taki typ działania był częścią naszego państwa od setek lat.

Na ile ta hipoteza jest prawdziwa, trudno osądzić, ale idea posiadania wspólnego celu ponad podziałami grupowymi – jednocześnie przyświecającego pracodawcom i pracownikom – rzeczywiście zaczęła dominować po II wojnie światowej, gdy kraj próbował stanąć na nogi po zniszczeniach. Rząd podjął decyzję o stworzeniu platformy szerokiej współpracy, gdyż odbudowa Holandii wymagała połączonego wysiłku wszystkich stron. Powstały ciała trójstronne, które odpowiadały za rynek pracy, opiekę zdrowotną i pomoc społeczną. Ich zarządy składały się z przedstawicieli rządu, związków zawodowych i organizacji pracodawców. Już w 1945 roku powstała Fundacja Pracy, a w 1950 roku – Rada Społeczno-Ekonomiczna (SER). Po nich utworzono wiele innych instytucji na podobnej zasadzie.

Zmiany polityczne lat 90. XX wieku.

W ciągu rozwojowym dialogu gruntowną zmianę przyniosły lata 90. XX wieku. Polityczny wiatr zmienił wtedy kierunek na liberalny. Parlament znalazł uzasadnienie, aby zmieniać

system w zakresie orzecznictwa niepełnosprawności w ramach systemu opieki społecznej, zarządzanego przez partnerów społecznych. Liczba niepełnosprawnych przyrastała wtedy gwałtownie, za co odpowiedzialnymi uczyniono partnerów społecznych. Odnosiło się wrażenie, że w owym okresie masowych zwolnień z pracy ubezpieczenie od niepełnosprawności było wykorzystywane do zagwarantowania pracownikom korzystnych dochodów w porównaniu z zasiłkami dla bezrobotnych. Podczas gdy zasiłki były ograniczone w czasie, renta inwalidzka mogła być wypłacana aż do osiągnięcia wieku emerytalnego. Podejrzewano partnerów społecznych o dokonywanie ustaleń, w wyniku których przykładowo jedna trzecia zwalnianych szła na wcześniejszą emeryturę, jedna trzecia na zasiłek dla bezrobotnych, a pozostała część uzyskiwała rentę inwalidzką (dzięki stwierdzeniu drobnych fizycznych czy mentalnych problemów). W 1993 roku przeprowadzono parlamentarne dochodzenie i rzeczywiście wykryto przypadki nadużyć związanych z orzekaniem niepełnosprawności.

Doprowadziło to do gwałtownych zmian w trójstronnym systemie opieki społecznej, ale również w organizacji opieki zdrowotnej i instytucjach rynku pracy. Celem zmian nie by-

ła naprawa usterek systemu, lecz ograniczenie wpływu partnerów społecznych. Faktycznie można było zarzucić, że zbyt wiele ról skupiło się w jednym ręku: partnerzy społeczni mieli wpływ na kształtowanie polityk publicznych, agencje kontrolne, a także – administrację. Zamiast jednak ograniczyć ich rolę do sfery tworzenia polityk publicznych, zdecydowano się usunąć partnerów społecznych całkowicie z systemu podejmowania decyzji. Stało się jasne, że parlament użył dochodzenia jako narzędzia do ograniczenia siły organizacji pracodawców i związków zawodowych.

Innym przykładem nowego trendu było zmniejszenie roli, jaką odgrywała Rada Społeczno-Ekonomiczna (SER). W 1995 roku wycofano prawne zobowiązanie rządu do uzyskiwania od SER opinii dotyczących projektów ważnych zmian w politykach społeczno-ekonomicznych. Co ciekawe, wcale nie zmalała liczba spraw, w których SER proszona była o wydanie opinii. Po zmianach prawnych Rada okazała się nadal tą instytucją, która pomaga rozwiązywać takie problemy programowe, z jakimi nie radzą sobie partie polityczne. Przykładem są gruntowne zmiany w systemie ubezpieczeń zdrowotnych, organizacji spraw związanych z bezrobociem i niepełnosprawnością.

Instytucje dialogu w Holandii

W Holandii instytucje dialogu powołano tuż po drugiej wojnie światowej. **Fundacja Pracy** (Stichting van de Arbeid, STAR) powstała w 1945 roku. Była to instytucja dwustronna, która stała się platformą do negocjowania porozumień społecznych oraz sektorowych układów zbiorowych. Ogrywała także – i odgrywa do dziś – rolę głównego ciała doradczego rządu. Tradycją stały się konsultacje przeprowadzane wiosną i jesienią każdego roku. Z kolei **Rada Społeczno-Ekonomiczna** (SER) powstała w roku 1950 jako ciało trójstronne, choć nie posiada pełnej autoryzacji rządu. Nie zasiadają w niej bowiem członkowie gabinetu, ale eksperci nominowani przez rząd. Rada jest jego ciałem doradczym. W przeszłości rząd obligatoryjnie przeprowadzał z nią konsultacje przed przyjęciem waż-

nych regulacji. Natomiast gabinet, w obrębie własnych struktur, posiada departament dialogu w ministerstwie spraw społecznych i zatrudnienia. Tam powstają rządowe koncepcje prowadzenia dialogu. Poza tym od 2002 roku funkcjonuje także Rada na rzecz Zatrudnienia i Dochodów (Council for Employment and Income). Składa się ona z przedstawicieli związków zawodowych, pracodawców i niższej administracji. Doradza ministrowi spraw społecznych i zatrudnienia w zakresie zagadnień pracy i dochodów.

Powyższe instytucje stanowią system, który wspiera dialog społeczny w Holandii. Zapewniają one merytoryczne zaplecze na potrzeby prowadzenia negocjacji w ważnych obszarach spraw publicznych. Przedkładają dokumenty, które są pod-

stawą dla procesu uzgodnień. Istotną rolę odgrywa szczególnie Rada Społeczno-Ekonomiczna. Pracuje w niej 120 osób, a finansują ją pracodawcy. Powołana została w oparciu o ustawę o organizacji przemysłu po długim okresie dyskusji nad ustrojem społecznym i gospodarczym, który miał zostać wypracowany w Holandii po II wojnie światowej. Wówczas wciąż świeża była pamięć głębokiego kryzysu lat 30. Dyskutowano na temat ról, jakie pełnić powinny rząd i organizacje społeczne. Uważano, że gabinet powinien w większym stopniu angażować się w stymulowanie wzrostu gospodarczego oraz zapewnienie zatrudnienia i bezpieczeństwa socjalnego. Pomocą powinno być angażowanie sektora przemysłowego w proces decyzyjny, choćby przez umożliwienie przedstawicielom pracodawców i pracowników wyrażania własnych opinii czy pokazywania nowych idei. Poza tym SER miała być także sposobem na umożliwienie partnerom społecznym odegrania ról doradczych.

SER w swoich raportach wskazuje na trzy główne zadania, które stoją przed wszystkimi stronami dialogu społecznego i które wyznaczają drogę rozwoju kraju. Są to:

- budowanie fundamentów dla osiągnięcia zrównoważonego wzrostu ekonomicznego i rozwoju,
- tworzenie warunków sprzyjających osiągnięciu możliwie najwyższego współczynnika zatrudnienia,
- tworzenie zasad umożliwiających osiągnięcie uczciwej dystrybucji dochodów.

W SER uznano, że kraj może osiągnąć powodzenie pod warunkiem wypracowywania zgody co do realizacji podstawowych zadań. Rząd holenderski i partnerzy społeczni uznają swoją głęboką współzależność. Dlatego realizacja celów jest możliwa tylko wtedy, gdy staną się one treścią polityki każdej ze stron, a stosowane narzędzia jej realizacji będą zharmonizowane. Przykładem tej zależności są między innymi sprawy płacowe. Negocjacje dotyczące płac prowadzone są jedynie pomiędzy partnerami społecznymi, ale ustalony poziom płac ma wpływ na wydatki budżetu państwa i koszty socjalne, dlatego ułatwia lub utrudnia rządowi realizację jego własnych programów. Z kolei partnerzy społeczni odczuwają skutki działań rządów na przykład w sferze rozwiązań podatkowych czy w zakresie regulacji socjalnych. W rezultacie konieczna jest właściwa koordynacja działań wszystkich stron. SER jest najważniejszą platformą koor-

dynacji i konsultacji głównych grup interesu z rządem w najważniejszych sprawach społecznych i ekonomicznych.

Rada za swoją podstawową i najlepiej rozpoznawalną funkcję przyjęła doradzanie rządowi i parlamentowi. Przygotowuje raporty w sprawach polityki ekonomicznej i społecznej. Następuje to na zamówienie lub życzenie rządu bądź parlamentu lub wskutek samodzielnej inicjatywy. Raporty są publikowane w postaci książkowej lub udostępniane w Internecie, a wyrażone w nich opinie odgrywają znaczną rolę w debacie publicznej. W ciągu roku SER wydaje około 15–20 opinii dotyczących: polityki makroekonomicznej, struktury gospodarczej, ochrony środowiska oraz transportu, zrównoważonego rozwoju, zabezpieczenia socjalnego i systemu emerytalnego, rynku pracy i jego związków z systemem edukacji, partycypacji pracowniczej oraz prawa pracy, ochrony konsumenta, polityki europejskiej.

Opinie SER są na ogół bardzo poważnie traktowane i brane pod uwagę przez rząd, choć czasami powstają konflikty pomiędzy nią a związkami zawodowymi i pracodawcami. Rząd nie uwzględnił bowiem opinii SER w sprawie reformy zasiłków od niepełnosprawności i od bezrobocia, co wywołało kryzys zaufania pomiędzy związkami zawodowymi a ministrami. Związki zawodowe bowiem zgodziły się wcześniej na zamrożenie wynagrodzeń dla dobra publicznego, czyli utrzymania pozycji gospodarki niderlandzkiej i zatrzymania wzrostu bezrobocia.

Opinie sporządzane są zgodnie z następującą procedurą: (1) wniosek o sporządzenie opinii od rządu (lub z własnej inicjatywy); (2) powołanie komisji; (3) komisja podejmuje prace (3–6 miesięcy) w ramach regularnych zebrań; (4) projekt trafia do Sekretariatu Rady – adnotacje; (5) konsultacje – ocena zgodności; (6) przedłożenie Radzie Plenarnej – możliwość zalecenia zmian w treści.

W trójstronnym modelu holenderskim jest również miejsce dla przedstawicieli organizacji pozarządowych. Rząd uważa, że ta strona także może przyczynić się do osiągnięcia celów polityki społeczno-ekonomicznej państwa (czyli stabilny wzrost, wysoki poziom zatrudnienia oraz zasada *people, profit, planet* [w wolnym tłumaczeniu: „człowiek, zysk, środowisko”]). Dobór organizacji pozarządowych obecnych w pracach Rady nie jest tak transparentny jak w przypadku partnerów społecznych. (az)

Partnerzy społeczni, mimo zmian prawnych, zachowują jednak swą pozycję w sferze zagadnień rynku pracy i innych szeroko rozumianych spraw społeczno-ekonomicznych. Dzieje się tak dzięki utrzymującej się ważnej roli SER, a także Rady ds. Pracy i Przychodów, która jest nową instytucją powołaną w 2002 roku jako forma rekompensaty za utracone wpływy w innych sferach. Nie da się jednak porównać obecnej roli partnerów z tą pełnioną przed nastaniem lat 90. XX wieku.

Czy to oznacza, że dialog społeczny w Holandii jest już prawie martwy? Bynajmniej. Wciąż żywa jest w Holandii kultura poszukiwania porozumienia poprzez negocjacje zamiast podkreślania różnic i walki. Jest też kilka związanych z nią instytucji, które trzymają się mocno. Fundacja Pracy stanowi jedną z ważniejszych spośród nich. To platforma wspólnych interesów pracodawców i pracowników, która jest w stałym kontakcie z najważniejszą jednostką ministerialną odpowiedzialną za politykę dotyczącą partnerów społecznych, tj. departamentem do spraw socjalnych i zatrudnienia. Ponadto podtrzymywana jest tradycja organizowania dwukrotnie w trakcie roku spotkań z rządem na temat najważniejszych spraw w politykach publicznych. Są to tak zwane spotkania wiosenne i spotkania jesienne. Wszystkie osoby piastujące najwyższe stanowiska w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz premier i główni ministrowie (spraw społecznych, polityki zagranicznej, gospodarki itd.) spotykają się w budynku SER w obecności mediów. Jest to jedno z najważniejszych wydarzeń w trakcie roku.

Dialog społeczny w czasach kryzysu.

Niektóre instytucje przetrwały zapaść lat 90., co oznacza, że nadal istnieje solidna baza dla dialogu społecznego. Co jeszcze ważniejsze, nadal jest wiele tematów, które uważa się za obszar podlegający konsultacjom i negocjacjom

z partnerami społecznymi. Ich rola jest powszechnie uważana za wiodącą w tych sprawach. Dobry przykład to system emerytalny. Powrócę do tego tematu. Wpierw jednak chciałbym przedstawić bieżącą sytuację, która wytworzyła się w efekcie kryzysu finansowego. W porównaniu z wieloma innymi krajami europejskimi spadek zatrudnienia w Holandii nie był tak znaczny. Co więcej, bezrobocie rosło wyraźnie mniej, niż przewidywała to Agencja Planowania. Zakładano, że bezrobocie wzrośnie z około 4 procent aktywnych zawodowo do 9 lub nawet 10 procent. Wyglądało to na bardzo ponurą prognozę. Tymczasem bezrobocie osiągnęło około 5,5 procent i zaczęło ponownie spadać w ciągu ostatniego roku. Jak to można wytłumaczyć?

Obecnie rząd Holandii, z powodu niewielkiej bazy w parlamencie, poszukuje poparcia dla swego programu, także wśród partnerów społecznych.

Przede wszystkim, na rynku pracy istnieje coraz większa grupa pracowników, którzy nie są zabezpieczeni przed bezrobociem przez system społeczny.

W skład tej grupy wchodzi samozatrudniający się, którzy nie są w ogóle ubezpieczeni, i pracownicy „elastyczni”. Ci drudzy co prawda są formalnie ubezpieczeni, ale nie mogą spełnić pierwszego warunku do uzyskania zasiłku dla bezrobotnych, tzn. wykazania, że przed zwolnieniem z pracy przepracowali 26 z 36 tygodni. Jednak identyfikacja grupy, która straciła pracę (całkiem lub częściowo), a jej przedstawiciele nie zostali formalnie zarejestrowani jako bezrobotni, stanowi tylko część wyjaśnienia.

Ważniejszym powodem jest sytuacja na rynku pracy. Zanim kryzys dotknął nasz kraj, wiele przeprowadzonych badań wskazywało na tendencje rozwojowe, które składały się na niepokojącą prognozę poważnych kłopotów, ku którym zmierzamy. Nie było to bezrobocie, ale brak siły roboczej na rynku pracy. Generacja boomu demograficznego z lat tuż po II wojnie światowej osiąga wiek emerytalny, a od lat 70. rodzi się coraz mniej dzieci. Wkrótce znaczna grupa osób opuści więc rynek pracy, a tych, którzy mieliby ją zastąpić, jest coraz mniej.

Cena dialogu

Partnerzy społeczni w Holandii charakteryzują się niezwykle koncyliacyjnym podejściem. Z zasady unikają formułowania konfrontacyjnych propozycji. Szukają rozwiązań możliwych do przyjęcia dla swoich partnerów. Rodzi to wysoki poziom pokoju społecznego, co przejawia się między innymi w bardzo niskim wskaźniku straconych miejsc pracy z uwagi na strajki i inne konflikty. Jest to szczególnie widoczne zwłaszcza w zestawieniu z innymi państwami. W latach 90. na każdy tysiąc pracowników przypadało 19,3 dnia, które zostały stracone

w wyniku strajków, tymczasem we Włoszech było to 110,6 dnia, zaś w USA – 37. W zakresie omawianej kwestii duże różnice między krajami wystąpiły w latach 80. Wówczas w Holandii stracono niespełna 13 dni na tysiąc pracujących, a w Wielkiej Brytanii – niemal 300, w USA – 132, we Włoszech – 433, zaś we Francji – 62¹.

¹ T.J. Antoine, M.Jacobs, *The Netherlands: In the Tradition of Intersectoral Pacts [w:] Collective Bargaining and Wages in Comparative Perspective* (red. R. Blanpain) Kluwer Law International 2005, s. 107.

Gdy obecny kryzys zaczął wywierać pierwsze skutki odczuwane przez firmy, większość dużych przedsiębiorstw zachowywała się bardzo ostrożnie, wiedząc, że jeśli dokonają znacznych zwolnień pracowników, mogą mieć problem z ich zastąpieniem w chwili, gdy kryzys osłabnie. Szczególnie mogłoby to dotyczyć wykwalifikowanego personelu. Poszczególne pracodawcy dobrze to rozumieli i starali się utrzymać tak wielu pracowników, jak to było możliwe. Wiele firm osiągało znaczne zyski przed kryzysem i liczyło na powrót zyskowności wkrótce po przejściu kryzysu, mogło więc pozwolić sobie na takie działania. Co ważniejsze, rząd i partnerzy społeczni również dosko-

nale zdawali sobie sprawę z długofalowych tendencji. Stworzyło to warunki do osiągnięcia specjalnych uzgodnień, które stanowią dobry przykład tego, jaką drogą może podążać dialog społeczny.

Uzgodnienia, o których wspominałem, to „plan częściowego bezrobocia”. Od dawna mamy już jedno rozwiązanie, które stosuje się do firm popadających w krótkookresowe kłopoty. W przypadku klęsk lub katastrof, na przykład pożaru, przedsiębiorstwo może uzyskać środki z funduszu dla bezrobotnych na pokrycie kosztów zatrudnienia, by przetrwać okres potrzebny na odbudowę zakładu. Jednak ten okres wynosi jedynie siedem tygodni, z możli-

Dialog na szczeblu przedsiębiorstw

Działalność rad pracowników w Holandii ma długą tradycję. Regulacje ustanowiono w 1950 roku, a do lat 70. działały one w około 40 procent firm zatrudniających powyżej 50 osób. Uznawane są jako wyraz kooperacyjnego zarządzania (co-operative governance), czyli partycypacji pracowniczej w podejmowaniu decyzji dotyczących procesów zachodzących w przedsiębiorstwie. Gdy je ustanowiono, postrzegane były jako wyraz pewnego paternalizmu pracodawców w stosunku do pracujących. Pracodawca zostawał przewodniczącym rady. Związki zawodowe zaakceptowały je, ponieważ przywiązywały niewielką wagę do działalności na poziomie zakładu. Związkowcy prawdziwego wpływu szukali poprzez udział w różnych instytucjach publicznych, doradczych oraz w negocjowaniu układów zbiorowych. Zmieniło się to

w latach 60., kiedy w wielu firmach miały miejsce bolesne problemy związane z procesami restrukturyzacji czy nawet bankructwami. Związki zaczęły wpływać na rady, ograniczając wpływ pracodawców. W rezultacie w 1971 roku doszło do zmian w legislacji i rady zyskały większe uprawnienia, choć pracodawcy pozostali przewodniczącymi rad. Wprowadzono kary dla pracodawców, którzy odmawiali realnej współpracy w ramach tych instytucji. Kolejna zmiana nastąpiła w 1979 roku, kiedy uzgodniono, że rady wyłaniają pracownicy, powstają one obowiązkowo w firmach zatrudniających powyżej 100 pracujących oraz w zakładach zatrudniających od 35 do 100 osób, ale w tym drugim wypadku z mniejszymi uprawnieniami. Obowiązkowo w roku ma być przynajmniej 6 spotkań rady z zarządem. (az)

wością przedłużenia maksymalnie do trzynastu tygodni. Nasze rozwiązanie – w przeciwieństwie do rozwiązań stosowanych na przykład w Niemczech czy Francji – nie może mieć zastosowania w przypadku kryzysu ekonomicznego. Okres na wykorzystanie środków jest zbyt krótki, a poza tym jest to formalnie niezasadnione.

Partnerzy społeczni wynegocjowali więc z rządem specjalne rozwiązanie, które może mieć zastosowanie w czasie kryzysu. Związki zawodowe wywarły pewną presję w trakcie negocjacji, organizując demonstracje pracowników, których stanowiska pracy były zagrożone. To na pewno pomogło, ale rząd również bardzo chciał osiągnąć porozumienie. W krótkim czasie udało nam się doprowadzić do wdrożenia rozwiązania. Naszym sukcesem było też takie sformułowanie uzgodnień, by pozycja związków zawodowych została zabezpieczona.

Było pewne zagrożenie nadużyciami: firmy mogły wykorzystać dofinansowanie, a później i tak zwolnić większość załogi. Inną drażliwą sprawą jest wykorzystywanie przez firmy dofinansowania i jednocześnie wypłacanie bonusów zarządowi. Rząd postąpił elegancko. Zamiast zwiększać administrację odpowiadającą za kontrolę przedsiębiorstw ubiegających się o dofinansowanie, zdecydował, że związki zawodowe będą częściowo odpowiedzialne za wdrażanie uzgodnień. Przedsiębiorstwo może składać wniosek o dofinansowanie tylko wtedy, gdy wyraża na to zgodę związków zawodowy, który jest jego partnerem w zbiorowych negocjacjach. Związki są więc w stanie zapobiegać nadużyciom, jak również, co jest dla nich bardzo ważne, pozostają aktywnym podmiotem w ramach systemu. Mogą łączyć negocjacje w sprawie przyznania dofinansowania z zawieraniem ugody w kwestii reorganizacji przedsiębiorstwa. Mają też dopilnować, by czas, który pracownicy muszą spędzić w domu z powodu braku pracy, został

przez nich wykorzystany na uczenie się nowych umiejętności lub generalne zwiększenie swojej atrakcyjności na rynku pracy.

Ten tryb działania okazał się naprawdę skuteczny. Powszechnie wiadomo, że plan częściowego bezrobocia pomógł w zapobieżeniu istotnemu wzrostowi bezrobocia, a jego ocena wykazała, że nadużycia były marginalne. W czasach kryzysu rząd nadal dostrzega wartość dodaną, jaką wnosi dialog społeczny. Jest to pozytywny przykład wbrew tendencji do zmniejszania znaczenia dialogu, choć może być to postrzegane jako szczególny wyjątek od reguły.

Dyskusja emerytalna. W przypadku emerytur jest zupełnie inaczej. Holenderski plan emerytalny to system oparty na trzech filarach.

Pierwszy filar stanowi emerytura państwowa, gwarantująca minimalny przychód na poziomie pensji minimalnej. Do tego dochodzi emerytura zbiorowa, która jest ustalana na bazie zbiorowych negocjacji dla całej branży lub jest częścią porozumienia wewnątrz dużej firmy. Ten drugi filar przysłu-

W Holandii wciąż żywa jest kultura poszukiwania porozumienia, odwoływania się do negocjacji zamiast podkreślania różnic.

guje obowiązkowo wszystkim pracownikom (i pracodawcom), którzy podlegają porozumieniom zbiorowym. Zwykle tak jest w całym sektorze. Z kolei trzeci filar składa się z prywatnie zawieranych ubezpieczeń i praktycznie nie odgrywa istotnej roli, poza przypadkami osób z najwyższymi dochodami.

Państwowa emerytura jest generalnie najważniejsza dla osób, które zarabiają minimalną pensję, oraz dla tych, którzy nigdy nie pracowali. Jedynym warunkiem, jaki trzeba spełnić, by ją uzyskać, jest zamieszkiwanie na terenie Holandii. Każdy rok zamieszkania powiększa emeryturę o 2 punkty procentowe, a zatem pełna emerytura przysługuje po 50 latach życia w Holandii, od ukończenia 15 lat do osiągnięcia wieku nabycia praw do emerytury, czyli 65 lat.

Układy zbiorowe pracy

W Holandii podstawową sferą dialogu są układy zbiorowe pracy, chociaż nie ma prawnego obowiązku ich zawierania. W ostatnich latach układami zawieranymi na szczeblu branż objętych było około 70–80 procent pracujących, zaś dalsze około 15–19 procent obejmowały układy zakładowe (układy zakładowe zawierane są z pracodawcami, którzy nie należą do organizacji pracodawców oraz z dużymi firmami). Stroną układów zakładowych są często nie związki zawodowe, ale rady pracowników, tyle że wówczas układ ma charakter nieformalny). Główną dziedziną układów zakładowych jest czas pracy. Są one zawierane zwykle na rok, a czasami na dwa lata. Oznacza to, że strony toczą w zasadzie stały dialog nad ich odnawianiem.

Prawo dotyczące układów zbiorowych pochodzi z 1927 i 1937 roku. Według niego rząd może rozciągnąć ustalenia układu na całą branżę (czyli również na tych, którzy nie byli reprezentowani podczas negocjowania układów). Tradycyjnie układy zbiorowe dotyczyły warunków pracy robotników, ale od drugiej wojny światowej obejmują także pracowników biurowych.

Konsekwencją dużego zasięgu branżowych układów jest fakt, że pojedynczy pracodawcy musieli zgodzić się na to, iż w jakimś stopniu tracą możliwość pełnego kształtowania – w odniesieniu do płac i warunków zatrudnienia – oferowanych przez siebie stanowisk pracy. Jednak ten stan rzeczy wywiera wpływ również na regionalnych i zakładowych działaczy związkowych, którzy muszą pogodzić się z tym, że duża część potencjalnie ich zadań w zakresie kształtowania warunków pracy wykonywana jest przez kolegów działających na poziomie branży. Ale w ostatnich latach tę sytuację zmienia tendencja do decentralizacji w zawieraniu układów zbiorowych, czyli tendencja, aby większa niż kiedyś część umów była kształtowana jednak na poziomie zakładów pracy czy grup korporacyjnych.

Po wojnie układy zbiorowe w zakresie płac pozostawały pod wpływem scentralizowanych porozumień płacowych (dominował w nich rząd). Kładziono nacisk na porozumienia płacowe z uwagi na charakter holenderskiej gospodarki. Jest i była ona stosunkowo mała, ale dość otwarta. Duże dochody czerpie tradycyjnie z działalności eksportowej. Dlatego polityka centralnie kształtowanych płac służyła między innymi realizacji ówczesnej polityki podtrzymywania konkurencyjności hollen-

derskiego eksportu na rynkach zagranicznych (głównie w Europie). Chodziło o to, aby utrzymać poziom płac poniżej poziomu w innych krajach. Ta polityka naraziła Holandię na zarzuty o dumping socjalny, a więc zaniżanie standardów w zakresie warunków zatrudnienia w celu osiągnięcia korzyści z handlu zagranicznego. W samej Holandii miała ona poparcie. Jednocześnie polityce płacowej towarzyszył rozwój różnych form państwa opiekuńczego. Wprowadzono powszechny system emerytalny (1956), ubezpieczenie na wypadek bezrobocia (1952) z wysokimi zasiłkami na wypadek utraty pracy (nawet 80 procent płacy), płacę minimalną, indeksację płac itp.

Decentralizacja w sferze układów zbiorowych. Na początku lat 80. rozpoczął się proces decentralizowania poziomu, na którym partnerzy społeczni zawierają układy. Po kilku latach sporów zawarto Porozumienie z Wasenaar w 1982 roku. Rząd ograniczył swój wpływ na kształt układów. Uznał bowiem, że w obecnej dobie – rosnącej konkurencji – płace będą lepiej moderowane przez poddanie ich większemu wpływowi wolnego rynku. Ponadto w regulacji rynku pracy wprowadzano jak najwięcej elementów elastycznych, aby łatwiej było dostosowywać się holenderskim firmom do licznych zmian, które zachodziły w gospodarce światowej. Wymuszały one procesy restrukturyzacji, co wiązało się ze zmianami w sposobie organizacji pracy i sposobie wynagradzania.

W Holandii partnerzy społeczni próbują jednak szukać pewnej równowagi między modelem zdecentralizowanych układów zbiorowych a ich pewną centralizacją (czy może – centralną harmonizacją). Wyobrażają sobie to jako zawieranie niezależnych układów, ale w pewnych szerszych uzgodnionych ramach makroekonomicznych, zwłaszcza w zakresie polityki płac.

W ostatnich latach układy stają się coraz większym wyzwaniem. Trudność przedstawia rosnące zróżnicowanie form zatrudniania, a także sposobów wynagradzania oraz zróżnicowanie godzin pracy. Wyzwaniem jest umożliwianie pracownikom zachowania równowagi: praca–dom. Powstają także nowe branże, gdzie formy pracy są bardzo zróżnicowane. Oznacza to, że układy powinny wychodzić naprzeciw tym nowym zjawiskom. Partnerzy zgadzają się, że trzeba uwzględnić w układach różne

formy wynagradzania uzależnione od efektywności pracy. Chcą stworzyć warunki sprzyjające zawarciu jak największej liczby układów na szczelbu firm. Daje to bowiem możliwość dostosowania zapisów w układach do warunków, w których znajduje się konkretne przedsiębiorstwo. Układy zakładowe mają być zawierane dzięki pozostawianiu dla nich miejsca w układach branżowych (które z kolei mają być mniej szczegółowe, aby detale uzgadniać na szczelbu przedsiębiorstwa). Dyskutowana jest kwestia, jakie warunki powinno spełniać przedsiębiorstwo, które chce zawierać układ odrębny od tego, który obowiązuje w danej branży.

Procedury zawierania układów. Zawieranie układów zbiorowych pracy (UZP) jest ściśle sformalizowane. Partnerzy negocjacji zwykle dochodzą do zawarcia układów poprzez przejście przez trzy fazy: (1) fazę przygotowawczą, w której ustalana jest strategia negocjacyjna; (2) właściwe negocjacje; (3) fazę implementacji UZP i rezultatów rozmów.

Układy negocjują branżowe organizacje pracodawców i związki zawodowe z danej branży. Natomiast federacyjne – ogólnokrajowe – struktury organizacji pracodawców i związków zawodowych odgrywają tylko rolę formalną. Czasami formułują ogólne memoranda, w których próbują tworzyć ramy do negocjacji układów na poziomie branż. Czasami zgłaszają propozycje konkretnych zapisów układu. Na przykład poza przygotowaniem memorandum VNO-NCW odpowiada wyłącznie za opracowanie rozkładu czasowego negocjacji dla wszystkich sektorów w Holandii.

Zasadą natomiast jest to, że struktury branżowe negocjujące układy po stronie obu partnerów kładą bardzo silny nacisk na komunikację z bazą członkowską w trakcie rozmów. Konsultacje odbywają się poprzez różne kanały komunikacyjne. Każda organizacja ma własną metodę współpracy z członkami, czy to poprzez spotkania regionalne, czy też listy

z prośbą o nadsyłanie propozycji do włączenia w treść układów. Stosowane są kwestionariusze dla członków, w których przekazują swoje pomysły, a także różnego typu broszury informacyjne. Szeregowi członkowie organizacji związkowych i pracodawców odgrywają dużą rolę w całym procesie negocjacji. Po wstępnym uzgodnieniu projektu układu branżowego są oni pytani o zgodę na jego zawarcie. Zazwyczaj aprobuje go i wówczas układ jest podpisywany.

Gdy zebrane są wszystkie propozycje do zawarcia w treści układu, branżowa organizacja pracodawców ustala skład na negocjacje. W przypadku sektora budowlanego zarząd organizacji branżowej AVBB wyznacza delegację składającą się z jednego pracodawcy i jednego sekretarza z każdej grupy subbranżowej z tego sektora. Następnie pracodawcy opracowują memorandum, które zawiera wszystkie konkretne punkty do omówienia (obejmujące takie tematy, jak bezpieczeństwo w miejscu pracy, opieka nad dziećmi, szkolenia itp.). Co istotne, memorandum nie zawiera propozycji płacowych. Są one przekazywane później wraz z mandatem negocjacyjnym. Ostatnim krokiem przygotowań jest rozesłanie memorandum do wszystkich związków zawodowych, które mają negocjować.

Gdy członkowie zatwierdzą 12 propozycji, sporządzany jest omawiający je list, który przesyłany jest do organizacji pracodawców. Ci także przekazują związkowi list z własnymi propozycjami. Po wymianie korespondencji i okresie przygotowawczym rozpoczynają się negocjacje. Toczą się one w kilku turach. Porozumienie osiąga się zwykle po 4–5 turach negocjacji. Następnie powoływana jest Rada Konsultacyjna, która zajmuje się wdrażaniem ustaleń w życie. Jest to forum regularnych spotkań partnerów społecznych, którego zadaniem jest przygotowanie ostatecznego tekstu układu zbiorowego oraz publikacja i dystrybucja broszur informacyjnych na temat nowego UZP. Prócz tego powoływane są tzw. komisje obserwacyjne. (az)

Debata polityczna na temat przedłużenia wymaganego okresu pracy rozpoczęła się już kilka lat temu. Jej celem było stworzenie warunków, aby kraj wciąż było stać na państwowe i branżowe emerytury, ale także zwiększenie poziomu uczestnictwa obywateli w rynku pracy. Związki zawodowe zgadzały się, że konieczne jest zwiększenie partycypacji w rynku pracy, ale nie uważały za konieczne podwyższenie

wiek emerytalnego z 65 do 67 lat. Zaangażowanie w rynku pracy wśród grupy wiekowej 55–65 lat jest nadal tak niskie, że znaczna poprawa jest możliwa w tym przedziale. Poza tym występuje też grupa osób, które były zatrudnione już w młodym wieku, często stale w tym samym miejscu w warunkach na tyle wyczerpujących fizycznie, że nie mogą już dłużej pracować. Rząd nie podejmuje się znalezienia

rozwiązania tego problemu, więc związki zdecydowały się na sprzeciw wobec podwyższania wieku emerytalnego. Po wielu dyskusjach parlament zgodził się na podniesienie wieku emerytalnego w odniesieniu do emerytur państwowych, więc sprawa została przegrana przez związki.

Jednak następnym zdarzeniem w tym cyklu był upadek rządu. Ostatecznie nie uchwalono aktu prawnego, który wdrażałby wyższy wiek emerytalny. Tematyka emerytur natomiast stała się w centrum uwagi zarówno mediów, jak i parlamentu. Wynikało to z tego, że pojawiała się groźba, iż dojdzie do obniżenia poziomu emerytur na skutek spadku wartości portfela funduszy emerytalnych. To dzieło kryzysu finansowego, spadku indeksów giełdowych i poziomu długoterminowych stóp procentowych.

Partnerzy społeczni dostrzegali w tej sytuacji swoją drugą szansę. Postawili postulat, aby tak zorganizować system zbiorowych i państwowych emerytur, by wiek przejścia na emeryturę mógł być elastyczny. Poza tym związki zawodowe podtrzymywały mocno postulat, aby utrzymać możliwość przejścia na emeryturę w wieku 65 lat dla

osób, które wykonują swe zawody w warunkach szczególnie wyczerpujących fizycznie.

W związku z tym partnerzy społeczni zawarli umowę w Fundacji Pracy, dotyczącą zbiorowych emerytur. Miała ona rozwiązać bieżące problemy. Do tego potrzebowali jednak współpracy rządu, i to z dwóch powodów: po pierwsze, rząd musi umożliwić zbieranie środków na fundusz emerytalny poprzez obniżenie podatków; po drugie, zaapelowano do rządu o zastosowanie wyższej indeksacji w przypadku emerytury państwowej, aby złagodzić naciski na zmiany w zbiorowych emeryturach, oraz o umożliwienie osobom w wieku 65 lat przejście na emeryturę, gdy jest taka potrzeba (również wtedy, gdy w 2025 roku wiek emerytalny

wzrośnie do 66 lat). W tej sytuacji emerytura państwowa byłaby niższa o 6,5 procent, ale w ciągu 10 lat jej poziom wzrósłby o 7 procent, więc stałby się porównywalny z tym, który jest dzisiaj.

Problem z emeryturami państwowymi wywołany był przez fakt, że ich poziom przez lata relatywnie obniżał się. Indeksacja nie była bowiem oparta na rzeczywistej stopie wzrostu płac, lecz na średnim wzroście, ustalonym w zbiorowych negocjacjach. Obejmowało to także tylko „gołe” pensje, bez uwzględnienia dodatków, które pracujący uzyskują każdego roku z uwagi na przepracowane lata, osiągnięcia w karierze zawodowej itp. Dają one dodatkowy wzrost pensji o około 0,7 procent rocznie.

Rząd ogłosił, że umowa emerytalna partnerów społecznych będzie przyjęta, ale aż do chwili, w której niniejszy artykuł był pisany, nie było to jeszcze wcale pewne. Zastosowanie wyższej indeksacji państwowych emerytur oznacza oczywiście pokrycie tej podwyżki z finansów państwa, dlatego wciąż trwa dyskusja. Jest jednak jasne, że plan emerytalny stanowi to terytorium, na którym kompetencje partnerów społecznych są doceniane.

Pewne znaczenie ma również sytuacja obecnego rządu. Otóż po wyborach z lata 2010 roku w Holandii funkcjonuje rząd mniejszościowy, który musi współpracować z prawicową partią populistyczną, by uzyskiwać większość w parlamencie. Rząd można scharakteryzować jako prawicowo-liberalny, co oznacza, że związki zawodowe nie są przezeń faworyzowane. Jednak z powodu niewielkiej bazy w parlamencie poszukuje on poparcia dla swego programu także wśród partnerów społecznych.

Podsumowanie. Mój wniosek jest taki, że chociaż poparcie parlamentu dla partnerów społecznych zmalało, ciągle pozostają obsza-

Rząd, zamiast zwiększać administrację odpowiadającą za kontrolę przedsiębiorstw ubiegających się o dofinansowanie z pakietu antykryzysowego, zdecydował, że związki zawodowe będą współodpowiedzialne za wdrażanie uzgodnień.

ry, na których ich rola jest bezdyskusyjna, jak to ma miejsce w przypadku systemu emerytalnego.

Na niższych – od centralnego – poziomach dialogu wciąż obserwujemy bardzo silne poparcie dla funkcjonowania systemu zbiorowych negocjacji, których rezultat ma zastosowanie w każdej firmie i wobec każdego pracownika z danego sektora. Wszyscy pracownicy, również ci niebędący członkami związków, uważają, że związki wykonują tu dobrą pracę. Alternatywne rozwiązanie, w którym każdy musiałby indywidualnie zawierać umowę dla siebie, nie jest tu zbyt popularne, pomijając jedynie grupę wysoko opłacanych pracowników.

Na szczęblu centralnym natomiast SER jest nadal siłą, z którą należy się liczyć. Nie zdziwiłoby mnie, gdyby naprawdę skomplikowane sprawy polityczne wróciły znów do SER. Gabinet mniejszościowy musi organizować sobie poparcie i co najmniej robić wrażenie, że jest takim rządem, który może podjąć się naprawdę ważnych spraw. By to osiągnąć, dąży on do zawarcia szerokiej umowy społecznej z partnerami, szczególnie w sprawie zatrudniania osób starszych.

Partnerzy społeczni uzgodnili jednak, że najpierw musi zostać w pełni przyjęta umowa emerytalna. Jest to prawdziwy test, który wykaże, jak silną pozycję mają poszczególne strony zaangażowane w tę sprawę. ■

Tłumaczył: Maciej Popławski

Badania wskazują, że w sektorze hutnictwa nie ma systemowych mechanizmów doksztalcenia, które mogłyby unowocześniać kwalifikacje zawodowe pracowników. Szwankuje również szkolnictwo zawodowe. Problematyka kształcenia zawodowego w minimalnym zakresie stała się przedmiotem układów zbiorowych
– pisze BARBARA SURDYKOWSKA

Stalowe kwalifikacje hutników dialog sektorowy na rzecz kwalifikacji zawodowych

Wykwalifikowana siła robocza jest – zgodnie z celami Strategii Europa 2020 – podstawowym warunkiem rozwoju konkurencyjnej, trwałej i innowacyjnej gospodarki. Komisja Europejska wskazuje, że pracownicy państw Wspólnoty powinni być w stanie wносить wkład w ewolucję technologiczną i się do niej dostosowywać¹.

W Polsce debata dotycząca systemowych działań na rzecz wzrostu poziomu kompetencji pracowników jest wciąż w fazie embrionalnej i z rzadka uwzględnia się w niej znaczenie instrumentów dialogu społecznego. Dlatego warto zwrócić uwagę na projekt realizowany przez związki zawodowe, finansowany w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki „Partnerstwo dla zwiększania adaptacyjności”. Projekt nosi nazwę „Kwalifikacje zawodowe dziś i jutro – badanie adaptacyjności przedsiębiorstw i pracowników w sektorze hutnictwa stali”², a realizuje go Sekretariat Metalowców NSZZ „Solidarność” w partnerstwie z grupą doradczą BPI Polska oraz przy wsparciu Hutniczej Izby Przemysłowo-Handlowej. Kierow-

nikiem projektu jest Adam Ditmer, szef Sekcji Krajowej Hutnictwa NSZZ „Solidarność”.

Celem badawczym jest zdiagnozowanie perspektywicznych wyzwań dotyczących wykwalifikowanej siły roboczej w ramach tego sektora wobec zmieniających się uwarunkowań wewnętrznych (zmiany technologiczne) oraz zewnętrznych (luka demograficzna, globalizacja). Dodatkowo projekt ma wypracować zalecenia służące zwiększeniu zaangażowania partnerów społecznych w problematykę związaną z kształtowaniem kwalifikacji zawodowych³.

W ramach projektu, który trwał od czerwca 2010 roku do marca 2011 roku, przeprowadzono badania (ilościowe oraz jakościowe), w tym badania typu *desk research*, a także szkolenia dla przedstawicieli związków zawodowych⁴. Częścią całego przedsięwzięcia jest raport końcowy, który opracowała Anna Kwiatkiewicz (w następnym wydaniu „Dialogu” przedstawi dorobek projektu – od red.). W oparciu o jego wyniki poniżej przedstawiam kilka refleksji.

Sytuacja polskiego sektora stalowego.

Polski przemysł hutnictwa stali przechodził od początku transformacji różne koleje losu. Głównie dzięki związkom zawodowym udało się przeprowadzić gruntowną restrukturyzację zatrudnienia (w latach 1989–2009 z hutnictwa odeszło 127 tys. osób), a następnie doprowa-

dzić do jego prawie całkowitej prywatyzacji. W efekcie tych działań osiągnięto takie efekty, jak pełna likwidacja przestarzałych i nieefektywnych zdolności produkcyjnych, dostosowanie urządzeń i technologii do standardów BAT (Best Available Techniques), pełna realizacja celów ekologicznych czy istotny wzrost produktywności⁵. Struktura sektora jest dość przejrzysta, ale o dużym stopniu koncentracji – 99 procent mocy produkcyjnych skupionych jest w pięciu przedsiębiorstwach. Głównym producentem wyrobów stalowych w Polsce jest koncern Arcelor Mittal (grupa międzynarodowa, kapitał luksemburski i indyjski). Obok niego na rynku funkcjonują cztery inne duże podmioty: CMC Zawiercie (kapitał amerykański), Celsa Huta Ostrowiec (grupa międzynarodowa, kapitał hiszpański), ISD Huta Częstochowa (kapitał ukraiński), Złomrex (kapitał polski). Na pozostałe 10 zakładów przypada łącznie 1 procent mocy produkcyjnych. Są to: Huta Bankowa, Huta Buczek, Severstallat Silesia, Huta Łabędy, Huta Łaziska, Ferrostal Łabędy, Zakłady Walcownicze Profil, BGH Polska, Huta Pokój, Huta Batory.

Poprawiła się konkurencyjność polskiego przemysłu stalowego na skutek przeprowadzenia wielomiliardowych inwestycji w procesy wytapiania stali oraz jej pozapiecowej obróbki. Produktywność w sektorze zbliżyła się do notowanej w hutnictwie zachodnioeuropejskim. Równocześnie starzeniu ulega siła robocza w tym sektorze. W 2009 roku pracownicy poniżej 30. roku życia stanowili zaledwie 6,6 procent ogółu zatrudnionych, a pracownicy powyżej 50 lat – 30,5 procent. Rodzi to pytanie o zagrożenie luką pokoleniową⁶ i podważa zdolność do efektywnego zagospodarowania i pozyskiwania pracowników.

Na rzecz rozwoju kwalifikacji. Respondenci badani w projekcie wyrażają wyraźne niezadowolenie z funkcjonowania systemu edukacji zarówno zawodowej, jak i średniej i wyż-

szej w zakresie przygotowania przyszłych kadr do pracy w hutnictwie. Wskazuje się na niską jakość kształcenia zawodowego, brak nowoczesnych programów nauczania. Nauczyciele ze szkół zawodowych powinni zostać objęci systemem kształcenia ustawicznego, aby mogli zapoznać się ze zmianami technologicznymi zachodzącymi w branży. Baza dydaktyczna powinna zostać doposażona.

Wywiady przeprowadzone z przedstawicielami środowiska akademickiego wskazują, że praca w sektorze hutniczym jest postrzegana przez studentów jako nieatrakcyjna. Nie zmieniają tego nieliczne przykłady pojawiających się dobrych praktyk – przykładowo programu „ZainSTALuj się u nas” w ArcelorMittal czy współpraca stypendialna między Akademią Górniczo-Hutniczą w Krakowie a Celsą Ostrowiec⁷.

Zdaniem respondentów, wciąż niezagospodarowane pozostaje – mimo istnienia takiej pilnej potrzeby – pole do współpracy pomiędzy sektorem hutniczym a systemem edukacji.

Kolejnym problemem jest system szkolenia wewnętrznego pracowników w przedsiębiorstwach. Otóż w żadnej z hut nie ma funduszu szkoleniowego, a szkolenia finansowane są ze środków własnych pracowników (nie są wykorzystywane środki z Funduszu Pracy czy – w znacznie większym wymiarze – środki z funduszy europejskich). Nie widać śladów wspólnych działań szkoleniowych o charakterze branżowym. Hutnicza Izba Przemysłowo-Handlowa zwraca uwagę, że w Polsce działa kilku czołowych inwestorów, każdy o innej kulturze korporacyjnej. Charakteryzują ich odmienne strategie biznesowe i odmienne style zarządzania. Dodatkowo sektor hutniczy charakteryzuje się wysokim poziomem konkurencyjności, a zatem trudno jest oczekiwać podejmowania wspólnych inicjatyw⁸. Pewne nadzieje na zaktywizowanie działań sektorowych w tym zakresie można łączyć ze Związkiem Pracodawców Przemysłu Hutniczego⁹.

Badania wskazują na brak szkoleń adresowanych specjalnie do pracowników generacji 50+ zatrudnionych w sektorze hutniczym.

Niepokojące jest to, że z badań wynika brak szkoleń adresowanych specjalnie do pracowników 50+. Tym samym niedostateczna podaż młodych wykwalifikowanych pracowników może nie być skutecznie amortyzowana poprzez wykorzystanie potencjału osób starszych. Ponadto zdaniem ankietowanych liderów związków zawodowych w przedsiębiorstwach nie prowadzi się także dialogu dotyczącego kwestii podnoszenia kwalifikacji zawodowych¹⁰.

Europejski dialog na rzecz kwalifikacji.

Komisja Europejska ostatnio ponownie zwróciła uwagę na znaczenie dialogu partnerów społecznych na temat zapewnienia kształcenia w miejscu pracy¹¹. Dotyczy to także wymiaru sektorowego. Związki zawodowe od dawna popierają to podejście. Już w 2004 roku Europejska Federacja Metalowców (EMF) w ramach koordynacji rokowań zbiorowych swoich afiliowanych organizacji określiła tzw. pierwsze wspólne żądanie, które miało być podstawą do prowadzenia rokowań. Dotyczyło ono właśnie kwestii szkoleń. EMF

wskazywała na konieczność wysuwania między innymi takich postulatów negocjacyjnych, jak indywidualne prawo do szkolenia i uczestnictwa w kształceniu ustawicznym, pięciu dni szkoleń w roku dla każdego pracownika, tworzenie rocznego planu szkoleniowego czy udział związków zawodowych w kwestiach dotyczących szkoleń¹².

W 2009 roku EMF opublikowała raport dotyczący efektów wprowadzenia „pierwszego wspólnego żądania”¹³. Pokazuje on, że postulaty te podnoszone podczas negocjacji zbiorowych, nie w pełni jednak udało się uzyskać rozpoznawalność tych żądań jako wspólnych oczekiwań przedstawicieli pracowników na poziomie europejskim. Dotyczy to także polskiej sytuacji. Badania ankietowe przeprowadzone w ramach projektu wskazują, że problematyka szkoleń

zawodowych w minimalnym zakresie stawała się przedmiotem rokowań zbiorowych.

Na szczęście pojawia się pewna nadzieja na rozwój dialogu wokół kwalifikacji zawodowych w europejskim sektorze stali. Otóż Komisja Europejska rozważa koncepcję tworzenia sektorowych rad do spraw zatrudnienia i kwalifikacji (European Sector Councils on Jobs and Skills)¹⁴. Komisja informuje, że w 2011 roku ma dojść do powstania kilku projektów pilotażowych¹⁵. Jednym z pierwszych będzie najprawdopodobniej właśnie powołanie europejskiej rady sektorowej na rzecz miejsc pracy i zatrudnienia w przemyśle stalowym (European Sector Council on Jobs and Employment for the Steel Industry)¹⁶, przygotowywane od grudnia 2010 roku przez EMF oraz EUROFER¹⁷.

Komisja Europejska rozważa koncepcję tworzenia sektorowych rad do spraw zatrudnienia i kwalifikacji. Stwarza to pewną nadzieję na rozwój dialogu wokół kwalifikacji zawodowych w europejskim sektorze stali.

Podsumowanie. Warto na początku odnieść się do zidentyfikowanych przez Komisję Europejską wyzwań stojących przed europejskim hutnictwem. Są to: starzenie się siły roboczej w sektorze stali, jak również w związanych z nim centrach badań i techniki; za-

potrzebowanie na nowe kompetencje, w tym umiejętności w zakresie zarządzania i przedsiębiorczości; lepsze wykorzystanie istniejących struktur i klastrów w ramach szkoleń wstępnych, badań i rozwoju oraz procesu uczenia się przez całe życie; mobilność zarówno na poziomie kadry zarządzającej, jak i pracowników technicznych¹⁸.

Jeżeli chodzi o wyzwanie specyficzne dla polskiego hutnictwa, to należy zwrócić uwagę, że choć zostało ono już zrestrukturyzowane ilościowo, to potrzebna jest restrukturyzacja jakościowa, a więc skierowanie produkcji ku produktom wysokoprzetworzonym, o wysokiej wartości dodanej¹⁹. Tutaj kwestia kształcenia ustawicznego pracowników i kwalifikacji osób wchodzących na rynek hutniczy jest elementem zasadniczym.

Wnioski z badań przeprowadzonych w ramach projektu nie napawają jednak optymizmem. Wydaje się, że dla pracodawców i związków zawodowych nie są priorytetem wspólne działania w zakresie zwiększania adaptacyjności przedsiębiorstw poprzez dostosowanie poziomu kwalifikacji pracowników i wykorzystanie ich potencjału przy uwzględnieniu między innymi takich czynników obiektywnych, jak zmiany technologiczne i starzenie się siły roboczej. Co więcej, wydaje się, że problem ten nie jest przedmiotem samodzielnych perspektywicznych działań obu stron. Przyczyną tego nie jest brak środków, gdyż jak wynika z badań, w większości przypadków nie są podejmowane nawet próby skorzystania z zewnętrznych źródeł finansowania²⁰. Można domniemywać, że brak tradycji współpracy pracodawcy i związków w tej dziedzinie jest przyczyną braku sprawnych kanałów wzajemnej komunikacji.

Dlatego wskazane jest, by sektorowi partnerzy społeczni podjęli działania, mające na celu powołanie rady na rzecz zatrudnienia i kwalifikacji. Pomogłoby to w koordynacji ich działań i uzyskaniu wsparcia środowiska naukowego oraz edukacyjnego. Wpisałoby się zarazem we wspomnianą wcześniej inicjatywę EMF i EUROFERR.

Według oceny Komisji Europejskiej wykształcona i dostępna siła robocza jest głównym atutem przemysłu metalurgicznego Unii Europejskiej w rywalizacji z konkurencją zewnętrzną²¹. Widać zatem, że polskie hutnictwo stali powinno zintensyfikować działania nastawione na kapitał ludzki. A właściwym kierunkiem wydaje się ustanowienie dialogu wokół kwalifikacji zawodowych. I dotyczy to nie tylko tego sektora. ■

¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia: europejski wkład w pełne zatrudnienie”, KOM(2010) 682 wersja ostateczna.

² Umowa nr UDA-POKL-02.01.02-00-033/09.

³ Anna Kwiatkiewicz, Raport końcowy z projektu „Kwalifikacje zawodowe dziś i jutro – badanie adaptacyjności przedsiębiorstw i pracowników w sektorze hutnictwa stali” realizowanego przez NSZZ „Solidarność” i BPI Polska współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Warszawa, styczeń 2011.

⁴ Badania ilościowe zostały przeprowadzone przez Sekretariat Metalowców NSZZ Solidarność oraz Barbarę Surdykowską. Badania jakościowe przeprowadziły dr Anna Kwiatkiewicz i dr Izabela Rybka.

⁵ Analiza Hutniczej Izby Przemysłowo-Handlowej opracowana na potrzeby projektu „Kwalifikacje zawodowe dziś i jutro – badanie adaptacyjności przedsiębiorstw i pracowników w sektorze hutnictwa stali”. Listopad 2010.

⁶ Analiza Hutniczej Izby Przemysłowo-Handlowej opracowana na potrzeby projektu „Kwalifikacje zawodowe dziś i jutro – badanie adaptacyjności przedsiębiorstw i pracowników w sektorze hutnictwa stali”. Listopad 2010.

⁷ Anna Kwiatkiewicz, Raport końcowy z projektu „Kwalifikacje zawodowe dziś i jutro – badanie adaptacyjności przedsiębiorstw i pracowników w sektorze hutnictwa stali” realizowanego przez NSZZ „Solidarność” i BPI Polska współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Warszawa, styczeń 2011.

⁸ Tamże.

⁹ Do Związku Pracodawców Przemysłu Hutniczego nie należą jednak wszystkie huty. Nie należy przykładowo Celsa Ostrowiec Świętokrzyski czy też CMC Zawiercie.

¹⁰ Anna Kwiatkiewicz, Raport końcowy z projektu „Kwalifikacje zawodowe dziś i jutro – badanie adaptacyjności przedsiębiorstw i pracowników w sektorze hutnictwa stali” realizowanego przez NSZZ „Solidarność” i BPI Polska współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Warszawa, styczeń 2011.

¹¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia: europejski wkład w pełne zatrudnienie”, KOM(2010) 682 wersja ostateczna.

¹² A common demand for a common future. The individual right to training guaranteed by collective agreements.

¹³ Report on the Results of the Survey regarding the Political Evaluation of the First Common Demand (FCD). The Individual Right to Training Guaranteed by Collective Agreements, Rene H.V. Johansen, FEM 4/2009.

¹⁴ New Skills for New Jobs – Anticipating and Matching Labour Market and Skills Needs, COM (2008) 868 oraz A Shared Commitment for Employment, COM (2009) 257.

¹⁵ Commission Staff working document on the functioning and potential of European sectoral social dialogue, SEC(2010) 964, aneks nr 7.

¹⁶ EMF i EUROFER złożyły wspólny wniosek do Komisji Europejskiej o sfinansowanie projektu przygotowawczego – linia budżetowa 04.03.03.01 Industrial Relations and Social Dialogue.

¹⁷ European Confederation of Iron and Steel Industries.

¹⁸ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie konkurencyjności przemysłu metalurgicznego, KOM (2008) 108.

¹⁹ Anna Kwiatkiewicz, Raport końcowy z projektu „Kwalifikacje zawodowe dziś i jutro – badanie adaptacyjności przedsiębiorstw i pracowników w sektorze hutnictwa stali” realizowanego przez NSZZ „Solidarność” i BPI Polska współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Warszawa, styczeń 2011.

²⁰ Tamże.

²¹ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie konkurencyjności przemysłu metalurgicznego, KOM (2008) 108.

Praca nad Krajowymi Ramami Kwalifikacji to szansa na wypracowanie systemu budowania kluczowych dla gospodarki kwalifikacji, które mogą zapewnić nam dalszą modernizację kraju i postęp cywilizacyjny
– pisze BARBARA SURDYKOWSKA

Dialog wokół zasad kształcenia Krajowe Ramy Kwalifikacji

Instytut Badań Edukacyjnych uruchomił proces konsultacji w sprawie ustanowienia finalnej postaci Krajowych Ram Kwalifikacji (KRRK)¹. Powinno wywołać to poważną debatę, nie tylko w gronie akademickim. Dla partnerów społecznych jest to szansa na uczestnictwo w wypracowaniu istotnych mechanizmów, które mogą zwiększyć udział Polaków w kształceniu ustawicznym. Mogą także pomóc – co jest od lat postulowane – w zbliżeniu edukacji do potrzeb rynku pracy. Są to zasadnicze wyzwania stojące przed naszym krajem, które mogą okazać się decydujące dla naszych szans rozwoju cywilizacyjnego. Kończy się bowiem epoka prostego konkurowania kosztami pracy.

Jeżeli chcemy, aby polska gospodarka miała zapewniony bezpieczny i stabilny rozwój, musimy dopracować się zasobów pracy, które cechują się wysokimi kwalifikacjami, zdolnością do permanentnego zwiększania swych kompe-

tencji. Leży to we wspólnym interesie związków zawodowych, przedsiębiorców, władz publicznych, a także systemu edukacji.

Ustanowienie Krajowych Ram Kwalifikacji jest pochodną rozstrzygnięć przyjętych na poziomie wspólnotowym. Powstały bowiem Europejskie Ramy Kwalifikacji (ERK). Ustanowiły je Parlament Europejski i Rada Europejska. Wiążą się także ze zobowiązaniami wynikających z realizacji założeń Deklaracji Bolońskiej. ERK są wspólnymi ramami odniesienia, które wiążą narodowe systemy kwalifikacji zawodowych. Dzięki nim systemy uznawania (walidacji) kwalifikacji funkcjonujące w poszczególnych krajach stają się bardziej czytelne i łatwiejsze do zrozumienia w różnych państwach i systemach edukacyjnych Europy. W konsekwencji ma to służyć zwiększeniu mobilności obywateli w obrębie Unii, a także ułatwiać im uczenie się przez całe życie². Pracodawcy będą mogli łatwiej rozpoznawać poziom kwalifikacji pracowników z różnych krajów.

Wspomniane wyżej Zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie weszło w życie w kwietniu 2008 r. Wskazuje ono także, że do roku 2010 państwa członkowskie powinny odnieść swoje krajowe systemy kwalifikacji do ERK. Ponadto powinny one przed końcem 2012 r. spowodować, aby ich instytucje edukacyjne wystawiały

zaświadczenia o kwalifikacjach z odniesieniem do odpowiedniego poziomu kwalifikacji, który zapisany został w ERK.

Tworząc ramy europejskie, stwierdzono ogromną różnorodność sposobów, w jaki funkcjonują narodowe systemy kształcenia i szkolenia w Europie. W związku z tym uznano, że niezbędne jest przesunięcie akcentu ze sposobu kształcenia na jego efekty. Wówczas dopiero możliwe stają się porównywania, a także współpraca pomiędzy krajami członkowskimi i instytucjami. W ERK efekt uczenia jest definiowany przez określenie tego, co dana osoba wie, rozumie i potrafi wykonać po zakończeniu procesu kształcenia. Nacisk został położony zatem na rezultaty uczenia się, a nie na długość okresu trwania nauki, czy treść nauki. Efekty kształcenia są wyszczególnione w trzech kate-

goriach: wiedzy, umiejętności i kompetencji³. Wspomniane wyżej Zalecenie zawiera opis 8 poziomów kwalifikacji.

Zainicjowany w Polsce proces wypracowywania krajowych ram kwalifikacji (KRRK) ma na celu przede wszystkim umożliwienie przejrzystego i łatwego porównywania kwalifikacji zdobywanych w naszym kraju z kwalifikacjami uzyskanymi w innych państwach Europy. Wpisuje się także w działania na rzecz większej transparentności i zrozumiałości polskiej edukacji na forum międzynarodowym. Ważnym elementem tych działań jest stworzenie instrumentów pozwalających na wdrożenie idei uczenia się przez całe życie oraz opracowanie modelu umożliwiającego uznawanie dorobku w uczeniu się poza systemem edukacji formalnej jako elementu kwalifikacji⁴.

Poziomy kwalifikacji zawodowych w ramach ERK (na przykładach)

Każdy z poziomów kwalifikacji zdefiniowany jest przez trzy płaszczyzny: płaszczyznę wiedzy, umiejętności i kompetencji.

- Dany pracownik znajduje się na poziomie **pierwszym** kwalifikacji, gdy posiada podstawową wiedzę ogólną, podstawowe umiejętności wymagane do realizacji prostych zadań, a w zakresie kompetencji – może wykonywać proste prace pod bezpośrednim nadzorem.
- Pracownik znajdujący się na **drugim** poziomie kwalifikacji wciąż wymaga pracy lub nauki pod nadzorem, ale już o pewnym stopniu autonomii.
- Poziom **trzeci** w zakresie kompetencji zakłada, że pracownik może ponosić odpowiedzialność za realizację zadań oraz dostosowywanie własnego zachowania do zaistniałych okoliczności. Jest w stanie rozwiązywać powstałe w jego otoczeniu problemy.
- Poziom **czwarty** w zakresie wiedzy zakłada, że pracownik posiada faktograficzną i teoretyczną wiedzę w szerszym kontekście danej dziedziny pracy lub nauki, a w zakresie kompetencji – działa samodzielnie w warunkach zazwyczaj przewidywalnych, ale podlegającym pewnym zmianom. Może także nadzorować rutynową pracę innych.
- Poziom **piąty** zakłada, że pracownik może zarządzać i mieć nadzór nad wykonywaną pracą i procesem nauki w warunkach nieprzewidywalnych zmian oraz potrzeb obejmujących analizowanie i rozwijanie osiągnięć pracy własnej oraz innych osób.
- Poziom **szósty** w zakresie kompetencji przewiduje umiejętność zarządzania złożonymi technicznymi bądź zawodowymi działaniami lub projektami. Na tym poziomie zakłada się również ponoszenie odpowiedzialności za podejmowanie decyzji w nieprzewidywalnych kontekstach oraz zarządzanie rozwojem zawodowym jednostek i grup.
- Pracownik znajdujący się na poziomie **siódmym** umiejętności posiada specjalistyczne umiejętności w rozwiązywaniu problemów potrzebnych do badania lub działalności innowacyjnej w celu tworzenia nowej wiedzy oraz integrowania wiedzy z różnych dziedzin.
- Najwyższy poziom – **ósmym** – wymaga posiadania wiedzy na najbardziej zaawansowanym poziomie w danej dziedzinie, a w zakresie kompetencji wykazywanie się znaczącym autorytetem, innowacyjnością, autonomią, etyką naukową i zawodową oraz trwałym zaangażowaniem w rozwój nowych idei i procesów.

Siedem kompetencji kluczowych

Zgodnie z zaleceniem Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r., kompetencje kluczowe w procesie uczenia się przez całe życie obejmują:

- porozumiewanie się w języku ojczystym,
- porozumiewanie się w językach obcych,
- kompetencje matematyczne oraz podstawowe kompetencje naukowo-techniczne,
- kompetencje informatyczne,
- umiejętność uczenia się,
- kompetencje społeczne i obywatelskie,
- inicjatywność i przedsiębiorczość, świadomość i ekspresję kulturową.

Polska formuła modelu ram kwalifikacji.

Instytut Badań Edukacyjnych prowadzi prace, których celem jest dopracowanie modelu KRK oraz wypracowanie raportu referencyjnego⁵. Działania mają miejsce w ramach projektu systemowego „Opracowanie założeń merytorycznych i instytucjonalnych wdrażania Krajowych Ram Kwalifikacji oraz Krajowego Rejestru Kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie”. Jest on kontynuacją wcześniejszych działań⁶. Szczegółowe cele projektu są bardzo ambitne. Należą do nich:

1. Wypracowanie spójnego systemu opisywania i potwierdzania kwalifikacji, które zdobywane są na rozmaitych poziomach wykształcenia.
2. Programowanie treści kształcenia i szkolenia na wszystkich poziomach pod kątem wymagań oczekiwanych w gospodarce i społeczeństwie obywatelskim: rozwijanie systemowej współpracy z przedstawicielami partnerów społecznych i organizacji społecznych w celu poznania ich oczekiwań, którym podporządkowane będą treści kształcenia i szkolenia.
3. Wprowadzanie procedur oceny i uznawania osiągnięć osób uczących się pod kątem efektów uczenia się, to jest niezależnie od miejsca, sposobu i czasu uczenia się, kształcenia i szkolenia (stosowanie otwartego podejścia do nadawania kwalifikacji). Ma nastąpić dostosowanie procedur egzaminacyjnych na wszystkich poziomach kształcenia i szkolenia do oceny kompetencji niezależnie od okoliczności kształcenia i szkolenia, a także stworzenie systemu uznawania kompetencji nabytych poza uczeniem się

formalnym. Ponadto przedstawiciele partnerów społecznych i organizacji społecznych mają zostać włączeni w proces monitorowania zgodności systemów egzaminacyjnych i nadawania kwalifikacji z wykorzystaniem podejścia opartego na efektach uczenia się.

4. Standaryzowanie opisu kwalifikacji w krajowym systemie kwalifikacji jako efektów uczenia się poprzez utworzenie krajowego rejestru kwalifikacji oraz instytucji ds. krajowego systemu kwalifikacji, w tym do prowadzenia krajowego rejestru kwalifikacji.
5. Zapewnianie systemu kwalifikacji adekwatnych do potrzeb gospodarki i społeczeństwa obywatelskiego poprzez wdrażanie zasad jakości kwalifikacji zgodnych z postanowieniami w ramach ustanowienia europejskich ram kwalifikacji, w tym w ramach uzgodnień dotyczących kształcenia i szkolenia zawodowego (system EQARF⁷) oraz uzgodnień w ramach procesu bolońskiego.
6. Zapewnianie możliwości transferu osiągnięć w uczeniu się, w tym kwalifikacji częściowych poprzez wdrażanie systemu ECVET⁸ w kształceniu i szkoleniu zawodowym oraz zapewnienie spójności pomiędzy systemem ECVET i ECTS⁹.

Lider projektu Agnieszka Chłoń-Domińczak oraz menedżer projektu Andrzej Górski wskazują, że ważne jest, aby w otwartej i rzeczowej debacie uczestniczyli przedstawiciele wszystkich grup zawodowych i środowisk zainteresowanych tym zagadnieniem, a więc również przedstawiciele pracowników i pracodawców oraz instytucji rynku pracy, nauczycieli i wykładowców, uczniów i studentów, służb

i agencji zatrudnienia, a także podmiotów na co dzień oferujących pomoc oraz wsparcie edukacyjne i szkoleniowe. Autorzy projektu proponują, aby dyskusja toczyła się wokół trzech grup zagadnień:

1. Model KRK oferujący najwięcej możliwości osiągnięcia poziomu kwalifikacji poprzez uczenie się (poziom kwalifikacji wraz z wymaganiami w zakresie wiedzy, umiejętności oraz kompetencji indywidualnych i społecznych),
2. Proces osiągnięcia kwalifikacji oparty na efektach uczenia się – KRK dla uczenia się przez całe życie.
3. System potwierdzania efektów uczenia się oraz mechanizmy zapewniające jakość kwalifikacji dla wiarygodności edukacji kwalifikacji w kraju i Europie.

Polskie uwarunkowania.

Ostatnie dwie dekady przyniosły w Polsce duży awans edukacyjny. Odsetek osób z wyższym wykształceniem wzrósł z 9,7% do 21,2% w latach 1995–2009 roku (w grupie wiekowej 25–64). Mimo postępu wciąż mamy jednak niższy udział osób wykształconych w społeczeństwie niż przeciętnie w krajach OECD. Występują także – jedne z największych w OECD – różnice międzypokoleniowe w zakresie posiadania wyższego wykształcenia. Dochodzi do tego silne zróżnicowanie terytorialne.

Najbardziej niepokoją jednak bardzo słabe wyniki w zakresie uczestnictwa w kształceniu ustawicznym. Polska jest pod tym względem najniżej notowana spośród państw UE i OECD. Z tego kształcenia korzystało w 2009 roku zaledwie 5% Polaków, co lokuje nas za Bułgarią, Rumunią, Grecją czy Litwą. Średni unijny wskaźnik uczestnictwa wynosi 9,3% osób w wieku 25–64 doksztalających się. Nie było poprawy w ostatnim okresie, co jest tym bardziej niepokojące, że w różne formy szko-

leń inwestowano w ostatnich latach znaczne środki z Europejskiego Funduszu Społecznego. Wskazywałoby to na prawdziwość opinii, że podaż szkoleń nie jest dopasowana do potrzeb rynku pracy, nadmiernie scentralizowana i przeregulowana¹⁰.

Poważną słabością polskiego systemu edukacji jest kształcenie zawodowe. Badania PISA pokazały, że w zasadniczych szkołach zawodowych co drugi uczeń nie ma podstawowych kompetencji w zakresie czytania, matematyki i rozumowania w naukach przyrodniczych.

Poza zjawiskiem negatywnej selekcji w doborze uczniów wybierających szkoły zawodowe niepokojące jest także to, że decyzje dotyczące szkół i kierunków kształcenia podejmowane przez samorządy powiatów są słabo powiązane z potrzebami lokalnego i regionalnego rynku pracy.

W przypadku kształcenia wyższego i jego jakości truizmem jest stwierdzenie, że za wzrost liczby studentów „odpowiadają” uczelnie niepubliczne, które rozwinęły płat-

ne studia niestacjonarne. Liczba studentów zwiększała się nierównomiernie na różnych kierunkach studiów – najszybciej przyrasta liczba studentów na takich kierunkach, jak zarządzanie i marketing, a więc najmniej kosztownych w prowadzeniu. W raporcie Instytutu Badań Edukacyjnych¹¹ zwraca się uwagę na 4 wskaźniki, które sygnalizują poważne problemy z utrzymaniem jakości kształcenia wyższego:

- Udział studentów studiów niestacjonarnych w ogólnej liczbie studentów. Spośród 2 milionów studentów 52% stanowią studenci studiów niestacjonarnych (wieczorowych lub zaocznych)¹².
- Liczba studentów przypadających na jednego nauczyciela akademickiego. W ciągu ostatnich 20 lat liczba studentów wzrosła pięciokrotnie, w tym czasie liczba kadry akademickiej wzrosła o zaledwie 60%¹³.

Kończy się epoka prostego konkurowania kosztami pracy. Jeżeli chcemy, aby polska gospodarka miała zapewniony bezpieczny i stabilny rozwój, musimy wspierać wykwalifikowaną, zdolną do permanentnego zwiększania swych kompetencji siłę roboczą.

- Negatywne bądź warunkowe akredytacje Państwowej Komisji Akredytacyjnej.
- Pozycja Polski w międzynarodowych rankingach wyższych uczelni. W rankingach tych polskie uczelnie wypadają źle lub bardzo źle.

Autorzy raportu podsumowują, że ocena efektywności polskiego szkolnictwa wyższego musi uwzględniać zarówno jego sukces ilościowy, bardzo ważny z cywilizacyjnego punktu widzenia, jak i wyzwania jakościowe, które przed nim się pojawiają¹⁴. Można ich zdaniem wskazać 4 cele strategiczne z punktu widzenia rozwoju kapitału ludzkiego:

- rozwijanie kluczowych kompetencji;
- kontynuacja reformy systemu edukacji i dalsza poprawa jakości,
- reforma szkolnictwa wyższego,
- wspieranie uczenia się dorosłych.

W ramach tych priorytetów wskazane zostały cele operacyjne:

1. Rozwijanie kluczowych kompetencji (w tym między innymi dowartościowanie ich w szkolnictwie zawodowym czy rozwijanie u osób dorosłych poprzez promowanie szkoleń zorientowanych na kształcenie tych umiejętności).
2. Kontynuowanie reformy systemu edukacji i dalsza poprawa jakości.
3. Reforma szkolnictwa wyższego (w tym między innymi upowszechnienie studiów I stopnia w modelu szerokich studiów multidyscyplinarnych, dopasowanie oferty szkolnictwa wyższego do potrzeb rynku pracy, podniesienie płac kadry akademickiej, połączone z całkowitym zakazem wieloletowości i ograniczeniem zatrudnienia w oparciu o umowy cywilnoprawne, zwiększenie liczby studentów na kierunkach ścisłych, technicznych oraz zdrowotnych, stworzenie systemu studiów doktoranckich zachęcających absolwentów do podjęcia pracy naukowej).

Polska jest najniżej notowanym państwem Unii Europejskiej i OECD pod względem liczby osób w wieku 25–64, które uczestniczą w kształceniu ustawicznym.

4. Rozwój uczenia się dorosłych (dopasowanie podaży usług edukacyjnych do potrzeb rynku pracy poprzez wprowadzenie bonu na kształcenie ustawiczne, budowa systemu doradztwa i promocja uczenia się dorosłych we współpracy z pracodawcami).

Dalsze w kolejności cele to:

5. Poprawa dostępności i jakości wczesnej edukacji.
6. Poprawa geograficznej mobilności edukacyjnej.
7. Zwiększenie spójności społecznej w dziedzinie edukacji.
8. Modernizacja infrastruktury edukacyjnej, w tym zaadaptowanie części infrastruktury zbędnej w obliczu niżu demograficznego na potrzeby kształcenia ustawicznego.

Cele partykularne i ogólnospołeczne.

W rozpoczynającej się dyskusji nad modelem ram krajowych warto podnieść kilka kwestii istotnych z punktu widzenia związków zawodowych. Po pierwsze, zasadniczą kwestią jest ustalenie przyczyn niskiego uczestnictwa Polaków w kształceniu ustawicznym – należy odpowiedzieć na pytanie, na ile jest to spowodowane brakiem kultury uczenia się, a na ile do sytuacji takiej doprowadza brak sprzyjającego otoczenia prawnego i faktycznych możliwości w środowisku pracy.

Dyskusja powinna dotyczyć zasad, zgodnie z którymi pracodawca ułatwia pracownikom podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Pozwoli to na uniknięcie sytuacji, w których bieżące interesy przedsiębiorstwa wchodziłyby w kolizję z interesem ogólnospołecznym, polegającym na zachowaniu zdolności pracownika do dalszego uczenia poprzez dostęp do szkoleń kształtujących czy rozwijających umiejętności kluczowe. Dla konkretnych pracodawców cenne jest inwestowanie w pracowników kluczowych poprzez wspieranie podnoszenia ich kwalifikacji. Natomiast względy ogólnospołeczne powodu-

ją, że pożądane jest stworzenie ram, pozwalających zachować zdolność do uczenia się wszystkich pracowników – także szeregowych, co w wyraźny sposób wpływa na ich indywidualny poziom zatrudnialności (*employability*).

Potrzebna jest dyskusja nad rozsądnym podziałem odpowiedzialności między władze publiczne i pracodawców. Tematyka kształcenia ustawicznego odgrywa obecnie marginalną rolę w obowiązujących układach zbiorowych. Brakuje także odpowiednich instrumentów prawnych do prowadzenia na poziomie przedsiębiorstwa dialogu w zakresie podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Szczególnie niepokoi niezdolność partnerów społecznych do debaty na temat możliwości zmiany takiego stanu rzeczy. A są dostępne sprawdzone wzorce, które stosunkowo łatwo można zaaplikować w polskich warunkach. Warto odwołać się na przykład do dyskusji na temat stworzenia skutecznych mechanizmów pobudzania aktywności edukacyjnej pracowników, toczącej się w Wielkiej Brytanii w połowie lat 90-tych ubiegłego wieku. W rezultacie od 1998 roku rozwija się w tym kraju instytucja związkowych przedstawicieli szkoleniowych (*union learning reps*), akceptowana przez pracodawców i wspierana przez władze publiczne.

Kolejnym zagadnieniem, na które partnerzy społeczni powinni zwrócić większą uwagę, jest zapewnienie sobie możliwości wpływu na finansowanie kształcenia ustawicznego poprzez wypracowanie instrumentów wspólnego decydowania o sposobie wydatkowania środków z Funduszu Pracy. Obecne ramy prawne, umożliwiające pośredni wpływ partnerów społecznych poprzez powiatowe i wojewódzkie rady zatrudnienia, wydają się niewystarczające. Należy przy tej okazji zwrócić uwagę, że mechanizm przewidziany w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, dotyczący dofinansowania szkoleń ze środków Funduszu Pracy, w praktyce się nie sprawdza¹⁵.

Dla związków zawodowych szczególnie ważne powinny być uregulowania dotyczące sposobu walidacji (uznawania) i transparentności kwalifikacji oraz umiejętności nabywanych w systemie pozaformalnym, na przykład podczas szkoleń organizowanych przez pracodawcę.

Podsumowanie. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny słusznie zauważył, opiniując tworzenie Europejskich Ram Kwalifikacji, że ERK powinny przyczynić się do poprawy zgodności pomiędzy potrzebami rynku pracy a ofertą w zakresie kształcenia i szkoleń, a także ułatwiać uznanie kształcenia nieformalnego i incydentalnego¹⁶. Państwa członkowskie uznały, że za pomocą ERK mogą być skutecznie re-

alizowane główne cele unijnej polityki edukacyjnej, takie jak:

- ułatwienie swobodnego przepływu osób między różnymi miejscami uczenia się oraz miejscami pracy w rozmaitych sektorach, regionach czy państwach;
- ułatwianie podnoszenia zdobytych kwalifikacji oraz ich aktualizacja i zdobywanie nowych;
- promowanie kreatywności i innowacyjności;
- przyczynianie się do wzrostu gospodarczego i zatrudnienia¹⁷.

Dwie kwestie są szczególnie ważne. Jak wskazuje Krzysztof Chełpiński, ramy krajowe mogą różnić się liczbą zaprojektowanych elementów, bardziej lub mniej szczegółowym projektem struktury, mogą mieć wkomponowane podstawy prawne lub być tworzone na bazie uzgodnienia wizji różnych interesariuszy. Jednak zawsze ich zadaniem jest zapewnienie bazy dla poprawienia jakości, dostępności oraz uznawalności kwalifikacji zarówno wewnątrz kraju, jak i poza nim. Po drugie, podstawowe znaczenie ma uczenie się przez całe życie. Wskazują na to wszystkie państwa wprowadzające ramy kwalifikacji. Jest ono bowiem kluczowe dla podnoszenia poziomu zatrud-

Ocena efektywności polskiego szkolnictwa wyższego musi uwzględniać zarówno jego sukces ilościowy, bardzo ważny z cywilizacyjnego punktu widzenia, jak i wyzwania związane z jakością kształcenia.

niałości pracowników na zmiennym i coraz bardziej wymagającym rynku pracy¹⁸.

W Polsce pierwszy krok we właściwym kierunku został już uczyniony. Otóż nowe podstawy programowe kształcenia ogólnego, które wprowadzono w 2009 r., zostały napisane językiem wymagań, określających, co uczeń powinien umieć na poszczególnych etapach edukacji. Odróżnia to je od poprzednich dokumentów, w których szczegółowo ustalano treści kształcenia. Stanowi to ważne odwołanie się do idei ERK, mówiących właśnie o umiejętnościach. ■

¹ Projekt systemowy: „Opracowanie założeń merytorycznych i instytucjonalnych wdrażania Krajowych Ram Kwalifikacji oraz Krajowego Rejestru Kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie”.

² Broszura Komisji Europejskiej, Europejskie Ramy Kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie (ERK), Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2008.

³ K.W. Witek, Idea kształcenia ustawicznego w działaniach organizacji międzynarodowych, e-mentor, 1/2008

⁴ Od Europejskich do Krajowych Ram Kwalifikacji, pod red. Ewy Chmieleckiej, Warszawa 2009, publikacja przygotowana w ramach realizacji projektu systemowego Ministerstwa Edukacji Narodowej „Opracowanie bilansu kwalifikacji dostępnych na rynku pracy w Polsce oraz modelu Krajowych Ram Kwalifikacji”, s. 8.

⁵ Informacje na temat projektu znajdują się na stronie <http://www.kwalifikacje.org.pl/cele-projektu>.

⁶ Projekt systemowy Ministerstwa Edukacji Narodowej „Opracowanie bilansu kwalifikacji dostępnych na rynku pracy w Polsce oraz modelu Krajowych Ram Kwalifikacji”.

⁷ Zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia europejskich ram odniesienia na rzecz zapewnienia jakości w kształceniu i szkoleniu zawodowym z dnia 18 czerwca 2009 r.

⁸ ECVET (European Credit System for Vocational Education and Training), Europejski system transferu osiągnięć w kształceniu i szkoleniu zawodowym. ECVET ustanowiony został w Zaleceniu Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia europejskiego transferu osiągnięć w kształceniu i szkoleniu zawodowym z dnia 18 czerwca 2009 r. Każda kwalifikacja uzyskana w ramach pozaformalnego lub nieformalnego uczenia się, dla której można określić wzorcową ścieżkę kształcenia się, otrzymuje tyle samo punktów ECVET, co uznano za ścieżkę wzorcową, ponieważ w ich toku uzyskuje się takie same efekty uczenia się.

⁹ ECTS (European Credit Transfer System), Europejski system transferu punktów, zbiór procedur gwarantujących zaliczanie studiów krajowych i zagranicznych do programu realizowanego przez studenta w macierzystej uczelni. Promuje to wymianę studentów pomiędzy uczelniami.

¹⁰ Wykształcenie, postawy i umiejętności jako istotne czynniki jakości kapitału ludzkiego. Ekspertyza przygotowana przez Instytut Badań Edukacyjnych na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010

¹¹ Wykształcenie, postawy i umiejętności jako istotne czynniki jakości kapitału ludzkiego. Ekspertyza przygotowana przez Instytut Badań Edukacyjnych na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

¹² W uczelniach niepublicznych odsetek ten stanowi 82% (36% w publicznych).

¹³ Uczelnie niepubliczne wyglądają pod tym kątem gorzej (37 studentów na nauczyciela akademickiego) niż publiczne (15,1).

¹⁴ Wykształcenie, postawy i umiejętności jako istotne czynniki jakości kapitału ludzkiego. Ekspertyza przygotowana przez Instytut Badań Edukacyjnych na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

¹⁵ B. Surdykowska, Kwalifikacje dla nowoczesności. Podnoszenie kwalifikacji zawodowych w Polsce, Dialog. Pismo Dialogu Społecznego 3/2010.

¹⁶ B. Surdykowska, Droga do przyszłości – edukacja i kształcenie ustawiczne, Dialog. Pismo Dialogu Społecznego 4/2008.

¹⁷ Od Europejskich do Krajowych ram kwalifikacji, pod red. Ewy Chmieleckiej, Warszawa 2009, publikacja przygotowana w ramach realizacji projektu systemowego Ministerstwa Edukacji Narodowej „Opracowanie bilansu kwalifikacji dostępnych na rynku pracy w Polsce oraz modelu Krajowych Ram Kwalifikacji”, s. 7.

¹⁸ Od Europejskich do Krajowych Ram Kwalifikacji, pod red. Ewy Chmieleckiej, Warszawa 2009, publikacja przygotowana w ramach realizacji projektu systemowego Ministerstwa Edukacji Narodowej „Opracowanie bilansu kwalifikacji dostępnych na rynku pracy w Polsce oraz modelu Krajowych Ram Kwalifikacji”, s. 138.

W połowie 2010 roku kraje członkowskie Unii Europejskiej przyjęły wieloletnią strategię – Europa 2020 – która zakłada stosowanie większej liczby instrumentów zarządzania polityką gospodarczą, a także głębszą jej koordynację między państwami UE. Poznanie jej reguł jest poważnym zadaniem nie tylko dla polityków, ale także dla partnerów społecznych – pisze KATARZYNA ŻUKROWSKA¹

Zarządzanie dla sukcesu

wyzwania dla Polski w realizacji Strategii Europa 2020

Strategia Europa 2020 stawia przed Polską ambitne wyzwania, wymaga bowiem uczestnictwa w złożonym procesie koordynacji działań w ramach UE, posługiwania się licznymi wskaźnikami, spełniania wielu precyzyjnych zobowiązań, systemowego działania, konfrontowania się z ich wynikami oraz stałego ich korygowania, itp. Równocześnie jednak strategia tworzy dobre ramy do realizacji naszych własnych polityk państwowych i osiągnięcia w nich sukcesów. Wymusza na nas stałe doskonalenie sposobu zarządzania własną gospodarką i jej najważniejszymi parametrami. Realizacja jej wymaga od nas nie tyle działań jednorazowych, ile – stałych i systematycznych. To ostatnie wychodziło nam do tej pory najslabiej.

UE, przyjmując założenia nowej strategii rozwoju Europa 2020, wprowadziła nowe mechanizmy zarządzania polityką gospodarczą Wspólnoty i państw członkowskich. Kilka

ważnych czynników zadecydowało o tym: wybuch kryzysu w 2007 roku i jego skutki dla polityki fiskalnej; napięcia wywołane powiększeniem deficytów budżetowych w państwach członkowskich i ich transmisją w ramach Wspólnoty; bardzo ograniczone efekty realizacji Strategii Lizbońskiej (2000–2010); poszerzenie UE o nowe państwa członkowskie o niższym poziomie rozwoju od starych państw członkowskich; wejście stosunków międzynarodowych w skali globalnej na nowy etap, a także konieczność określenia przyszłej roli UE w skali globalnej czy subregionalnej (w relacji z państwami basenu Morza Śródziemnego, państwami Afryki Środkowej i Południowej, państwami azjatyckimi, Ameryki Łacińskiej i relacji transatlantyckich).

Ważną zmianą w nowej strategii jest to, że umożliwia ona stosowanie szerszego zakresu sankcji i środków wobec państw, które nie realizują przyjętych na siebie zobowiązań, na przykład w zakresie wielkości długu (wcześniej traktowano to w dość luźny sposób). Posunięcia naprawcze można stosować już we wczesnej fazie, bezpośrednio po pojawieniu się pierwszych sygnałów, które świadczą o naruszeniu równowagi finansowej. Ponadto scharakteryzowano okoliczności ich stosowania, a państwa członkowskie muszą się podporządkować. Uzgodniono także, że pewne działania pre-

wencyjne powinny być podejmowane w sposób bardziej automatyczny. Tym samym będą łatwiejsze do podjęcia i mniej czasochłonne. W przypadku konieczności stosowania sankcji będzie stosowana tzw. zasada odwróconej większości. Oznacza to, że sankcje zostaną zastosowane, poza sytuacją gdy kwalifikowana większość państw członkowskich będzie głosowała przeciwko nim.

Część ekspertów ocenia, że Strategia Europa 2020 oparta została na zasadzie wykonywania „małych kroków”; jest tak, jeśli ocenia się je z osobna, w oderwaniu od siebie. Razem jednak tworzą one spójną całość, którą można ocenić jako daleko posuniętą reformę, która warunkuje możliwość zdynamizowania sposobu zarządzania polityką gospodarczą UE². Oczywiście trudno jest na tym etapie przewidzieć skuteczność zaplanowanych działań, zanim poznamy ich praktyczne efekty. Niemniej jednak Komisja Europejska, proponując państwom członkowskim strategię, starała się wyeliminować słabości, charakterystyczne dla rozwiązań stosowanych wcześniej, w Strategii Lizbońskiej. Obecnie rozwiązania umożliwiają szersze stosowanie wielopoziomowego zarządzania politykami gospodarczymi w państwach członkowskich UE, co obejmuje zarówno poziom narodowy, jak i wspólnotowy. Podsumowując, można powiedzieć, że Komisja Europejska, proponując nową strategię, zastosowała w niej metody i instrumenty, które były niegdyś wykorzystane w przygotowaniu nowych państw członkowskich w ich procesie dopasowywania się do wymogów członkostwa.

Wzmocnione instrumenty. W okresie realizacji Strategii Lizbońskiej przeważała zasada stosowania otwartej koordynacji polityki³. Oznaczało to, że państwa mogły, ale nie musiały stosować określonych rozwiązań w danej polityce

publicznej. Największą słabością dotychczasowych metod był brak instrumentów, które mogłyby zostać zastosowane w formie kary dla państwa za niewywiązanie się z określonych przez siebie zobowiązań. Nawet wykonanie zaleceń wprowadzonych przez kryteria konwergencji można było realizować w różny sposób⁴.

Odkrywanie powyższych słabości było stopniowe. Najpierw okazało się, że Strategia Lizbońska nie jest w pełni realizowana. W połowie okresu jej obowiązywania stało się jasne, że założone w niej cele nie będą zrealizowane. Heinz Zourek, unijny komisarz odpowiedzialny za europejską politykę przemysłową, podczas

konferencji w Łodzi stwierdził, że wprowadzić: *Cele strategii lizbońskiej są prawidłowo sformułowane, ale nigdy nie uda się ich osiągnąć, stosując przyjętą przez UE politykę.* Niedostatecznie skuteczne okazały się również zalecenia wynikające z przeglądów narodowej polityki, przeprowadzanych na szczeblu UE. Podobnie zresztą oceniano stosowanie sankcji w formie nakładania kar pieniężnych, stanowiących okresowy narzut finansowy za brak realizacji kryteriów fiskalnych. Ograniczona

skuteczność w tym przypadku wynikała z tego, że nie do wszystkich państw stosowano te same kryteria pomiaru, jak i te same kary. Kary zastosowano przykładowo w stosunku do Grecji czy Portugalii, nie zastosowano ich jednak do Francji i Niemiec, kiedy w tych państwach pojawiły się deficyty budżetowe.

Kryzys 2007+ obnażył całkowitą słabość prób koordynacji polityk ekonomicznych przez państwa członkowskie na zasadach otwartych. Wówczas okazało się, że wszystkie państwa członkowskie bez wyjątku pogorszyły swoje wyniki dotyczące konsolidacji wydatków budżetowych. Tymczasem dopiero w Strategii Europa 2020 zdecydowano o wzmocnieniu – w porównaniu ze Strategią Lizbońską – następujących instrumentów:

Zarządzanie procesem realizacji Strategii Europa 2020 na poziomie państw członkowskich wymaga nie działań jednorazowych, ale działań stałych i systematycznych. Stanowi to nowy element we wzajemnej koordynacji działań podejmowanych w UE i państwach członkowskich.

Strategia Europa 2020: cele i założenia

Cele Strategii Europa 2020 podzielono na priorytety, cele ogólne i siedem inicjatyw flagowych.

Priorytety:

- Inteligentny wzrost: rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach;
- Wejście na ścieżkę zrównoważonego rozwoju: promocja bardziej efektywnego zużycia surowców, bardziej zielonej i konkurencyjnej gospodarki;
- Wzrost inkluzywny: stymulujący wysokie zatrudnienie, gwarantujący spójność społeczną i terytorialną.

Cele ogólne:

- 75 procent społeczeństwa w wieku 20–64 będzie miało zatrudnienie;
- 3 procent PKB UE powinno być inwestowane w badania rozwojowe;
- Powinno się osiągnąć cele „20/20/20” dotyczące klimatu/energii (włączając w to 30-procentową redukcję emisji, jeśli tylko na to pozwolą warunki);
- Udział dzieci i młodzieży wcześniej przerywających szkołę nie powinien przekraczać 10 procent, a przynajmniej 40 procent ludności młodszej generacji powinno kończyć trzeci poziom nauki;
- Zmniejszenie ryzyka ubóstwa o 20 mln.

INICJATYWY FLAGOWE

- „Unia Innowacyjna” pozwalająca poprawić warunki ramowe i dostęp do finansów dla badań rozwojowych, co pozwoli zagwarantować to, że pomysły innowacyjne zostaną przekute na produkty, usługi i stworzą warunki dla wzrostu i tworzenia miejsc pracy;
- „Młodzi w natarciu” – to działanie pozwoli poprawić system szkolnictwa i wpłynąć na poprawę wchodzenia młodych ludzi na rynek pracy;
- „Harmonogram dziesiąty dla Europy” ma na celu przyspieszenie rozprzestrzenienia się szybkiego internetu i pozwoli w pełni eksplo-

atować gospodarstwom domowym i firmom korzyści wynikające z istnienia dziesiętnego jednolitego rynku;

- „Efektywna surowcowo Europa” – pozwoli oddzielić wzrost gospodarczy od zużycia źródeł surowcowych, wspierając przejście do nowego etapu rozwoju gospodarki, który określa się jako gospodarkę o niskim zużyciu węgla. Powinno temu towarzyszyć: zwiększenie zużycia odnawialnych źródeł energii, modernizacja transportu i promocja skuteczności i efektywności zużycia energii;
- „Polityka przemysłowa dla epoki globalizacji”, która pozwoli poprawić środowiska, w jakim działa biznes, a w szczególności małe i średnie firmy (MiS). Powinno temu towarzyszyć rozwijanie stabilnego i silnego potencjału przemysłowego, który byłby w stanie konkurować w skali globalnej świata;
- „Harmonogram nowych umiejętności i zawodów” oznaczający potrzebę modernizacji rynku pracy i wzmocnienia pozycji pracowników przez rozwijanie ich umiejętności przez całe ich życie, czemu powinien towarzyszyć cel, jakim jest poprawa wzajemnego dopasowania popytu i podaży na rynku pracy, co obejmuje również mobilność czynnika zatrudnienia;
- „Europejska platforma przeciwko ubóstwu” gwarantująca spójność społeczną i socjalną, zakładająca zbliżenie korzyści ze wzrostu i tworzenia miejsc pracy w poszczególnych państwach Wspólnoty. Równocześnie zapewni warunki przyzwoitego życia ludzi obecnie zagrożonych wykluczeniem społecznym, gwarantując im aktywne uczestnictwo w życiu politycznym czy społecznym, a także dając im godnie żyć i uczestniczyć w życiu społecznym.

Źródło: Na podstawie *Europe 2020. A European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth, Communication from the Commission. Europe 2020. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*. Brussels 2.3.2010. COM(2010)2020.

Agenda 2020

Agenda 2020 została przyjęta na posiedzeniu Rady Unii Europejskiej w dniach 25–26 marca 2010. Składa się z kilku dokumentów:

- Europa 2020, wniosków końcowych Rady datowanych 17 marca 2010,
- dokumentu zatytułowanego „Zarządzanie, instrumenty i cykle polityczne dla Europy 2020” (*Governance, Tools and Policy Cycle of Europe 2020*)¹
- samej Strategii Europa 2020 (Strategia europejska mądrego, zrównoważonego i inkluzyjnego wzrostu – *Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*).

Ponadto Strategii Europa 2020 towarzyszą szczegółowe analizy stanu wyjściowego dla realizacji strategii. Zawiera je:

- Europejski raport o konkurencyjności 2010 (*European Competitiveness Report 2010*)², a także
- raport „Wyniki w sferze konkurencyjności Państw Członkowskich i ich polityk” (*Member*

States Competitiveness Performance and Policies, 2010)³), przygotowany jako szczegółowe wytyczne dla państw członkowskich UE oraz ukazujący deklaracje dotyczące ich zamierzeń planowanych na najbliższe dziesięciolecie.

¹ Dokument zawiera harmonogram dla państw członkowskich, wskazujących ich kolejne kroki działania, prowadzące do przygotowania Narodowych Programów Reform (NRP) i Programów Stabilizacji i Konwergencji (SCP).

² European Competitiveness Report 2010. Accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions. An Integrated Industrial Policy for the Globalization Era Putting Competitiveness and Sustainability at Front Stage, Brussels 28.10.2010. SEC (2010) 1276 final. COM (2010) 614. SEC (2010) 1271.

³ Member States Competitiveness Performance and Policies. Accompanying Document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. An Integrated Industrial Policy for the Globalization Era Putting Competitiveness and Sustainability at Front Stage, Brussels 28.10.2010. SEC (2010) 1272.

- strategicznych wytycznych UE;
- Rocznych Przeglądów Wzrostu;
- rad sektorowych;
- sprawozdawczości na poziomie państw członkowskich;
- zaleceń adresowanych do państw członkowskich (uwzględnia się w nich jednak specyfikę państw);
- flagowych inicjatyw i pozostałych instrumentów wprowadzonych w Strategii Europa 2020.

Stosowanie nowych instrumentów oparto na dwóch podstawach: (1) zarządzanie wymaga dokładniejszej obserwacji gospodarki; (2) konieczne staje się przestrzeganie dyscypliny fiskalnej, w zgodzie z podstawowymi założeniami tej polityki oraz bardziej skutecznego działania nowego Paktu Stabilności i Wzrostu (PSiW).

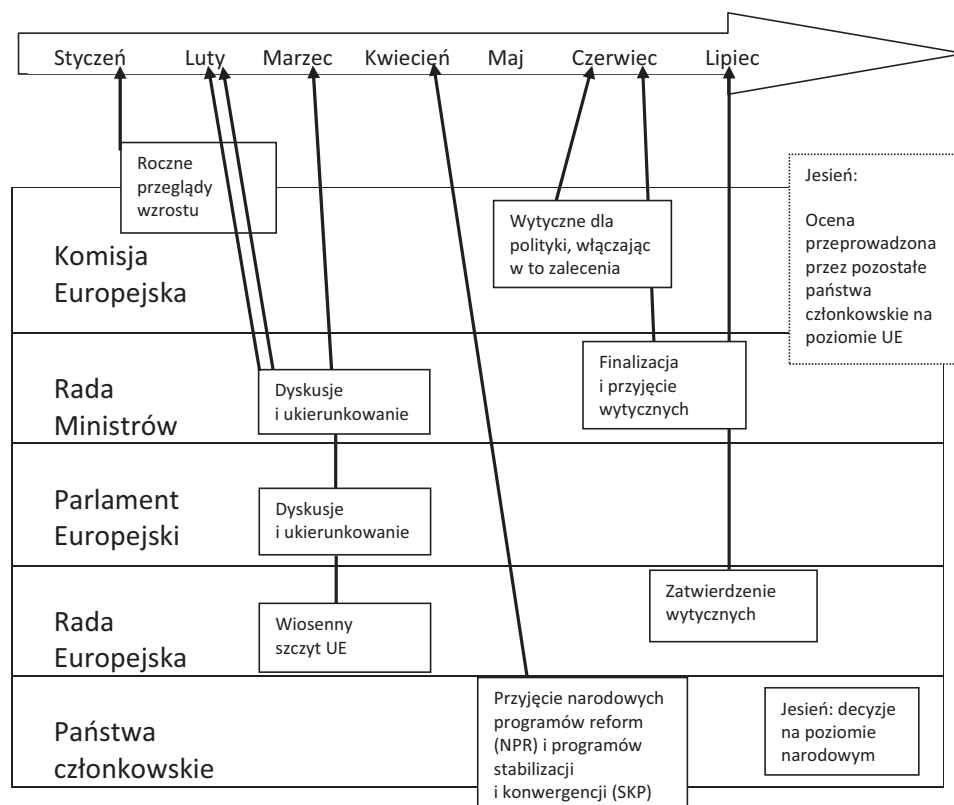
Państwa członkowskie w swoich politykach narodowych mają stosować pięć dodatkowych zasad. Stanowią one swoisty drogowskaz podczas formułowania działań⁵:

Po pierwsze, celem jest osiągnięcie zrównoważonych budżetów publicznych w państwach członkowskich, ale nie może to być jednak cel sam w sobie. Zrównoważony budżet wzmacnia zaufanie do gospodarki, zwłaszcza dynamizuje wzrost gospodarczy, zwiększa zdolność do tworzenia nowych miejsc pracy.

Po drugie, efektywna (w oryginale silna – *strong*, przyp. K.Ż.) realizacja Paktu Stabilizacji i Wzrostu. Państwa członkowskie, przyjmując pakiet rozwiązań, sprawiają, że rynek Wspólnoty (UGiW) będzie bardziej stabilny i pewny. Taką jednoznaczną opinię wyraził zespół (Task Force) opracowujący nowe założenia koordynacji polityki gospodarczej.

Po trzecie, „głębsze i szerzej zakrojone działania koordynacyjne”. Służy temu wprowadzenie tak zwanego semestru europejskiego, czyli cyklu raportów, rekomendacji i dyskusji. Uruchomiony on został w 2011 roku, a służy do identyfikowania zagrożeń i ostrzegania w przypadku, kiedy decyzja jednego państwa może mieć wpływ na pozostałe państwa (patrz wykres 1)⁶.

WYKRES 1. Schemat europejski – instrument służący do koordynacji polityki gospodarczej



Źródło: Governance, Tools and Policy Cycle of Europe 2020.

Po czwarte, przyjęte rozwiązania tworzą zdrowsze ramy dla zarządzania polityką gospodarczą w warunkach kryzysu. Powyższy zespół wyraził opinie, że konieczne jest zastosowanie skutecznych ram działania dla obszaru euro w średnim okresie. Rozwiązanie takie powinno być w stanie rozwiązać problem napięć finansowych i zapobiegania rozprzestrzenianiu się negatywnych skutków z jednej gospodarki narodowej do drugiej.

Po piąte, wzmocnienie instytucji narodowych i unijnych dla uzyskania większej skuteczności działań koordynacyjnych i wzmocnienia Paktu Stabilizacji i Wzrostu. Instytucje narodowe powinny mieć warunki, aby były w stanie dostarczać niezależnych analiz i prognoz dotyczących problemów polityki fiskalnej.

W strategii założono, że Wspólnota osiągnie pełną koordynację swojej polityki gospo-

darczej w ramach jednego rocznego cyklu, czyli dwóch semestrów europejskich. W 2011 roku rozpocznie się pierwszy pełny cykl oparty na powyższym rozwiązaniu. Następnie będzie to powtarzane co roku aż do roku 2020 w okresach styczeń–czerwiec według następującego schematu:

- **styczeń:** Komisja Europejska przedstawia roczny przegląd wzrostu gospodarczego, podając informacje na temat postępu i ustaleń dotyczących przyszłego roku;
- **luty/marzec:** Rada na swoim szczycie ustala i podaje wytyczne dla państw członkowskich oraz dla samej UE;
- **połowa kwietnia:** państwa członkowskie dostarczają swoje Narodowe Plany Reform (NPR) oraz Programy Stabilizacji i Konwergencji (PSiK), uwzględniając w nich wytyczne skierowane do nich;

Polska konkurencyjność

Polska poprawia pozycję w rankingach przygotowywanych przez wyspecjalizowane ośrodki, takie jak World Economic Forum. W raporcie 2010/2011 znaleźliśmy się na 39. miejscu w grupie 131 analizowanych państw. W zestawieniu z lat 2007/2008 byliśmy na pozycji 51. Poprawiamy wyniki określające swobodę gospodarowania. W regionie zajmuje 33. miejsce na 43 państwa, a w układzie globalnym 71. na 179 państw¹. Poprawie uległy wskaźniki wolności prowadzenia biznesu (66,2, średnia dla wszystkich badanych państw wynosi 64,6), wolność handlu (87,5, średnia 74,8), wolność fiskalna (74,9, średnia 75,4), wolność wydatków rządowych (46,8, średnia 65), pogorszeniu uległ wskaźnik wolności polityki monetarnej (78,1, średnia 70,6)². Na tym

samym poziomie co w roku 2009 pozostały dwa wskaźniki: wolności inwestowania (60,0, średnia 49,0) oraz wolności finansowej (60,0, średnia 48,5). W obu przypadkach uzyskane wyniki kształtują się powyżej średniej dla całej analizowanej grupy państw. Poprawie natomiast uległy wskaźniki przestrzegania praw autorskich (55,0, przy średniej 43,8), wolności od korupcji (46,0, przy średniej 40,5) oraz wolności na rynku pracy (61,5, przy średniej kształtującej się nieco wyżej – 62,1)³.

¹ Economic Freedom 2010, Heritage Foundation, <http://www.heritage.org/Index/Country/Poland> (pozyskane 28.12.2010).

² Tamże.

³ Tamże.

- **czerwiec:** na podstawie NPR i PSiK Komisja przedstawia każdemu państwu UE propozycje uwzględniające specyfikę każdego z nich w formie opinii i zaleceń;
- **czerwiec:** ECOFIN i/lub ECOFIN w Eurogrupie analizuje oraz przyjmuje opinie i polityczne zalecenia dotyczące polityki fiskalnej i innych polityk makroekonomicznych. W tych politykach uwzględnia się uwagi wprowadzone przez Rady Polityki Sektorowej odnośnie do sfery ich specjalizacji. Rada EPSCO (Rady ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Spraw Konsumentów⁷) przyjmuje zalecenia dotyczące polityki w ramach art. 148⁸. Rada Europejska dostarcza informacji tam, gdzie jest to konieczne i zgodne z wymogami traktatowymi.
- do 12 listopada 2010 powinny być dostarczyć pierwsze szkice swoich NPR-ów. W nich powinien być zawarty pierwszy zarys strategii, oparty wyłącznie na kilku ważniejszych elementach, wymienionych jako priorytety strategiczne, co w praktyce ogranicza się do:
 - średniookresowego scenariusza makroekonomicznego;
 - określenia narodowych celów, stanowiących interpretację celów wiodących Strategii Europa 2020;
 - określenia najważniejszych możliwych przeszkód, ograniczających dynamikę wzrostu i tworzenie miejsc pracy;
 - przedstawienia planowanych działań stymulujących wzrost. Zakłada się, że na tym etapie stworzone zostaną podstawy, które będą uszczegóławiane w przyszłości. Oznaczać to będzie dopracowywanie pierwszej koncepcji, a nie potrzebę przygotowania nowych NPR-ów w kolejnych latach.
- do połowy kwietnia 2011 powinny zostać ukończone prace nad NPR-ami, czemu powinno towarzyszyć przygotowanie szczegółowych wytycznych dla przyszłych zasad postępowania w ramach przyjętych działań konsolidacyjnych.

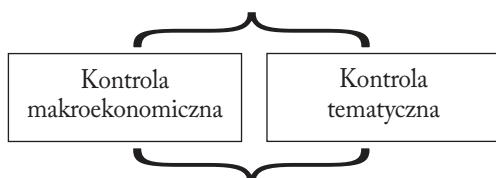
Zasady europejskie. Państwa członkowskie w swoich działaniach gospodarczych zobowiązane są do kierowania się zasadami zarządzania, które zawarte są w Strategii Europa 2020. Państwa członkowskie, formułując swoje Narodowe Programy Reform oraz Programy Stabilizacji i Konwergencji, muszą kierować się wskazówkami zawartymi w dokumencie *Governance, Tools and Policy Cycle of Europe 2020*. Zgodnie z nim powinny one realizować następujące etapy działań:

WYKRES 2. Zarządzanie Strategią Europa 2020

5 celów tematycznych Strategii Europa 2020

Pakt Stabilizacji i Wzrostu

Zintegrowane wytyczne Strategii Europa 2020



Programy Stabilności i Konwergencji

Poziom narodowy – Narodowe Programy Reform

Roczny Przegląd Wzrostu przygotowywany przez Komisję

Poziom UE

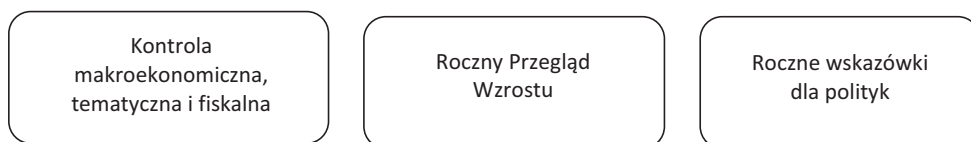
Roczne wytyczne przez UE i rekomendacje dla polityk przygotowane

Unijne inicjatywy flagowe UE i ich wsparcie

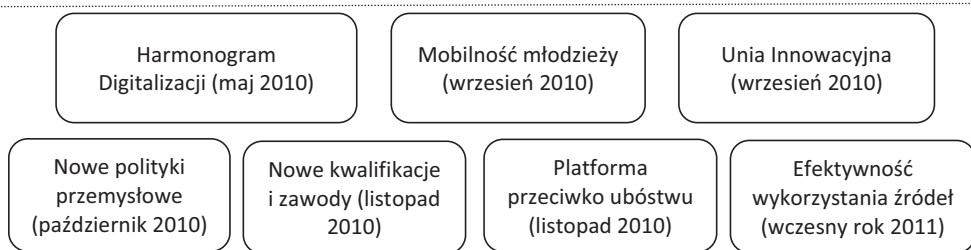
Źródło: Governance, Tools and Policy Cycle of Europe 2020. Bruksela 2010, s. 2.

WYKRES 3. Instrumenty UE wspierające realizację Strategii UE 2020

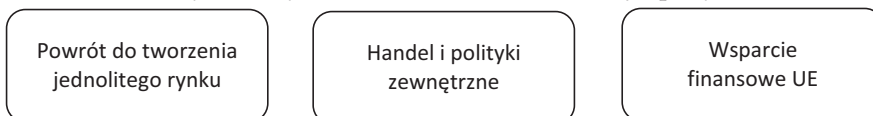
Monitorowanie przez UE i ukierunkowywanie



Inicjatywy flagowe UE



Stymulatory UE dla wzrostu i tworzenia miejsc pracy



Źródło: tak jak w Schemacie 1., s. 3.

Partnerzy społeczni debatują na temat Strategii Europa 2020

Podczas spotkania zespołu konsultacyjnego ds. Unii Europejskiej Trójstronnej Komisji Grażyna Henclewska, wiceminister gospodarki, przedstawiła przedstawicielom partnerów społecznych założenia i uwarunkowania nowej unijnej strategii Europa 2020. Zaprezentowała zarys działań i priorytetów, jakie w ramach strategii zamierza podjąć rząd (27.01.2010). Ponadto dyskusja z partnerami społecznymi była kontynuowana w Ministerstwie Gospodarki (02.2011), gdzie odbyło się spotkanie na temat opracowywania Krajowego Programu Reform, którego koordynatorem ma być resort gospodarki. Ten dokument jest miejscem prezentacji strategicznych działań państwa, które mają prowadzić do realizacji celów zapisanych w Strategii Europa 2020. Jest on także elementem koordynacji działań prowadzonych na szczeblu Unii Europejskiej (każdy kraj członkowski przedstawia własny Krajowy Program Reform).

Przypomnijmy, że w listopadzie Komitet Europejski Rady Ministrów przyjął wstępne założenia do Krajowego Programu Reform. W marcu 2011 roku projekt Krajowego Programu Reform ma trafić do konsultacji społecznych, zaś w kwietniu Polska, podobnie jak inne państwa członkowskie UE, jest zobowiązana – zgodnie z logiką semestru europejskiego – przygotować i przedstawić Komisji Europejskiej gotowy dokument.

Podczas spotkania w Ministerstwie Gospodarki partnerzy społeczni zadali także pytania i zgłosili zastrzeżenia. Jacek Smagowicz z Krajowej Komisji NSZZ „Solidarność” powiedział, że dotychczasowe strategie nie były rozliczane. Jego pytanie dotyczyło tego, czy zaplanowano analizę

kosztów społecznych planowanych reform i kto je poniesie. Jego zdaniem fiasko poniosła Strategia Lizbońska, gdyż nie zmierzyła się z problemami społecznymi. Przedstawiciel związku zawodowego pytał również o środki, które rząd ma zamiar zainwestować w realizację tej strategii, zwłaszcza w zakresie polityki rynku pracy.

Z kolei Bogdan Grzybowski z OPZZ zasugerował przeformułowanie niektórych fragmentów dokumentu „Założenia do Krajowego Programu Reform na rzecz realizacji Strategii Europa 2020”. Do takich zaliczył sformułowanie „dalsza poprawa funkcjonowania rynku pracy”, gdyż w ostatnich latach sytuacja ewidentnie pogarszała się. Przejawem tego jest znaczący wzrost liczby osób bezrobotnych. Jego opór wywołał także zawarty w dokumencie postulat likwidacji „sztywności rynku pracy”. Przypomniał, że według danych, jakie posiada OPZZ, Polska należy do krajów o najbardziej elastycznym rynku pracy w OECD, a pracownika jest stosunkowo łatwo zwolnić. Zdaniem dyskutanta, wiele celów sformułowanych w dokumencie rozmija się z praktycznymi działaniami strony rządowej. Dotyczy to zaplanowanego rozwoju pośrednictwa i poradnictwa. Tymczasem rząd obniżył w tym roku środki dostępne w Funduszu Pracy.

Podczas spotkania zespołu konsultacyjnego ds. Unii Europejskiej Trójstronnej Komisji Grażyna Henclewska scharakteryzowała priorytety strategii. Zaprezentowała również pięć obszarów priorytetowych. Minister zaznaczyła, że poszczególne kraje członkowskie posiadają odrębne wskaźniki do realizacji. Są one uzależnione od stanu wyjściowego i możliwości w poszczególnych krajach. (rb)

Ponadto zarządzanie realizacją Strategii jest oparte na trzech zintegrowanych standardach: (1) śledzeniu wskaźników makroekonomicznych; (2) monitoringu działań reformatorskich stymulujących wzrost gospodarczy (tematyczna koordynacja); (3) śledzeniu wskaźników fiskalnych w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu. Ma być ono prowadzone równoległe do działań podejmowanych w ramach polityki przemysłowej.

Co Strategia Europa 2020 oznacza dla naszej gospodarki? Po pierwsze Polska – jak i inne państwa członkowskie – zobowiązana jest do realizacji celów założonych w Strategii. Podczas ich osiągnięcia musi przedstawiać plany własnej polityki gospodarczej podczas semestrów europejskich, które będą oceniali unijni specjaliści. Polska będzie musiała wprowadzić do nich korekty, jeśli eksperci ocenią, że przygotowane plany działań nie są spójne z celami

TABELA. Cele rozwojowe dla Polski zapisane w Strategii Europa 2020

Cel dla całej Unii Europejskiej	Cel dla Polski
75% zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat	71% zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat
3% PKB UE na inwestycje w B+R	1,7% PKB na inwestycje w B+R
Cele „20/20/20” w zakresie klimatu i energii	Wzrost efektywności energetycznej, wykorzystanie OZE, redukcja emisji CO ₂
Ograniczenie liczby osób przedwcześnie kończących naukę szkolną do 10% oraz zwiększenie do co najmniej 40% liczby osób z młodego pokolenia posiadających wyższe wykształcenie	Zmniejszenie do 4,5% odsetka osób wcześniej porzucających naukę oraz zwiększenie do 45% odsetka osób z wykształceniem wyższym w wieku 30–34 lat
Zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem o 20 mln	Obniżenie o 1,5–2 mln liczby osób żyjących poniżej relatywnej granicy ubóstwa

Źródło: Założenia do krajowego Programu Reform, Ministerstwo Gospodarki, listopad 2010, <http://www.mg.gov.pl/files/upload/12466/Zalozenia%20do%20Krajowego%20Programu%20Reform.pdf>

określonymi przez zmiany strukturalne (tworzenie miejsc pracy oraz dynamikę wzrostu gospodarczego). Ale na tym ocena zewnętrzna się nie kończy. Każdy kraj jest kontrolowany po zakończeniu każdego okresu sprawozdawczego. Sprawdza się tu nowe cele, jak i kontroluje się wykonanie wcześniej składanych deklaracji. Dzięki nowym instrumentom Komisja Europejska może kontrolować parametry makroekonomiczne w każdym państwie członkowskim. Kontrola ta obejmuje również politykę mikroekonomiczną⁹.

Komisja wprowadziła i zaostrzyła kontrolę zadań realizowanych przez poszczególne kraje członkowskie. Służy temu raport roczny¹⁰, którego funkcją jest sprawdzanie realizacji założeń i wzmocnienia podstaw gospodarki, uznanych za sprzyjające poprawie jej konkurencyjności. Zawiera on między innymi analizy przepisów prawnych UE, jak i państw członkowskich, weryfikujące ich przejrzystość, zgodność i warunki, jakie one tworzą dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz inteligentnych zachowań w gospodarce¹¹. Takie ujęcie w raporcie stawia przed budżetem ogólnym UE wymóg zastosowania pewnych zmian strukturalnych wydatków, co umożliwiłoby wspomaganie MiŚ firm, realizujących przedstawione tu cele. Takich korekt można dokonać już w obecnej perspektywie finansowej na lata 2007–2013 w ramach wydatków na konkurencyjność i tworzenie miejsc pracy, jednak perspektywa po 2013 roku

powinna zwrócić większą uwagę na ten priorytet strategiczny UE¹².

Strategia osobno zwraca uwagę na działania sprzyjające dokończeniu procesu tworzenia rynku wewnętrznego UE, w którym nie zostały w pełni zliberalizowane usługi. (Pamiętamy dyskusje wokół dyrektywy Bolkensteina w marcu 2005¹³). Państwa są mobilizowane do przedstawiania rozwiązań, które mogą obecnie ułatwić dostęp do środków w budżetach 2011–2012.

Strategia przywiązuje wielką wagę do poprawy infrastruktury (na przykład transport, infrastruktura energetyczna, włączając w to liberalizację rynków energii). Uznaje bowiem jej znaczny wpływ na ogólny poziom konkurencyjności i konkurencyjność sektorów w gospodarce. Raport wskazuje także na potrzebę uzyskania pełnej standaryzacji w ramach rynku UE. Sprawne działanie jednolitego rynku wymaga wprowadzenia i przestrzegania europejskich standardów. Finansowanie tych działań będzie wspomaganie środkami z budżetu ogólnego, przy udziale grupy finansowej EIB (Europejskiego Banku Inwestycyjnego) i partnerstwa publiczno-prywatnego¹⁴.

Polityka przemysłowa i konkurencyjność. UE chce osiągnąć swoje strategiczne cele przez wdrożenie nowej polityki przemysłowej. Służy ona stworzeniu sprzyjającego klimatu do rozwoju firm i poprawy ich konkurencyjności. Zakłada ułatwienie ich dostępu do środków fi-

nansowych, poprawienie infrastruktury, zwiększenie efektywnego wykorzystania istniejących zasobów naturalnych. Kładzie nacisk na rozwój innowacji w przemysłach, charakteryzujących się tym, że są nośnikami nowoczesnych technologii i rozwiązań.

Dokumenty UE podkreślają, że przemysł w sposób naturalny powiązany jest z usługami. Wskazują potrzebę tworzenia stabilnego, mocnego łańcucha wiążącego przemysł z usługami, co ma sprzyjać tworzeniu w nowych warunkach europejskiego przemysłu. Obecny kryzys powinien być traktowany jako punkt wyjścia dla wzmocnienia potencjału produkcyjnego państw UE, jego restrukturyzacji podnoszącej innowacyjność i konkurencyjność¹⁵. Kryzys 2007+ wprawdzie spowodował spadek produkcji w poszczególnych branżach przemysłu, nie może być jednak to interpretowane jako początek procesu całkowitego wycofywania się

z produkcji przemysłowej w Europie. Przemysły innowacyjne o dużej wartości dodanej nadal są rozwijane na rynku wewnętrznym.

Komisja Europejska i państwa członkowskie UE mają współpracować bliżej ze sobą, tworząc podstawę dla rozwoju gospodarki opartej o wiedzę. Za ważne uznaje się wspieranie rozwoju technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT). Zyskały one rangę priorytetu flagowego nowej strategii.

Założenia dla polityki przemysłowej państw członkowskich można uznać za dość proste. W dużym stopniu przypominają założenia, które były sformułowane w Strategii Lizbońskiej, jakkolwiek obecnie Europa, jak i gospodarka światowa są bogatsze o doświadczenie, jakie przyniósł kryzys 2007+. Ponadto czynnikiem do zmian jest szczegółowa analiza porównawcza przeprowadzona w gospodarkach państw członkowskich UE, które jak wiadomo

Zaległości rozwojowe i przewagi konkurencyjne

Rząd zakłada, że działania podejmowane w ramach realizacji Krajowego Programu Reform będą miały miejsce w ramach dwóch grup wyzwań: odrabianie zaległości rozwojowych i budowanie nowych przewag konkurencyjnych.

Odrabianie zaległości rozwojowych ma obejmować takie kwestie jak: budowa i modernizacja infrastruktury transportowej, teleinformatycznej, energetycznej, środowiskowej i przeciwpowodziowej, kwestie związane ze stabilnością mikroekonomiczną, jak również działania ukierunkowane na poprawę efektywności działań wszystkich służb publicznych.

Budowanie nowych przewag konkurencyjnych ma z kolei dotyczyć wzrostu poziomu zatrudnienia oraz tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy, poprawy zdolności innowacyjnych przedsiębiorstw, a także wzmocnienia powiązań między szkolnictwem wyższym, sektorem badań i sferą gospodarki.

W *Założeniach do Krajowego Programu Reform* Ministerstwo Gospodarki (listopad 2010) zapowiedziało, że szczegółowe i skonkretyzowane działania będą miały miejsce zgodnie z treścią dziewięciu krajowych strategii rozwojowych:

1. Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki
2. Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko
3. Strategia rozwoju transportu
4. Sprawne państwo
5. Strategia rozwoju kapitału społecznego
6. Strategia rozwoju kapitału ludzkiego
7. Krajowa strategia rozwoju regionalnego
8. Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa
9. Strategia bezpieczeństwa narodowego RP.

Za realizację poszczególnych priorytetów odpowiadają wskazane resorty. Wyznaczono im także horyzont czasowy dla realizacji poszczególnych celów. Mają też zostać określone tak zwane reformy „szybkiego startu” czyli te, które będą realizowane w pierwszej kolejności i przypisany im zostanie priorytet z najkrótszym terminem realizacji.

W dokumencie podkreśla się potrzebę dużego udziału partnerów społecznych w przygotowywaniu i wdrażaniu KPR oraz przemysłanej strategii komunikowania dla administracji publicznej oraz społecznych partnerów. *(rb)*

różnią się od siebie zasadniczo pod względem osiągniętego poziomu rozwoju, jak i zastosowanych rozwiązań w polityce przemysłowej.

Komisja Europejska sformułowała dość ogólne zalecenia w zakresie polityki przemysłowej i kwestii konkurencyjności. Dokumenty¹⁶ dostarczają jednak bardzo wyraźnych wskazań, co należy robić, czym się kierować, czego unikać i nie stosować. Podkreśla się w nich przede wszystkim potrzebę przyspieszenia zmian w gospodarce, wzrost znaczenia małych i średnich przedsiębiorstw, wzrost roli powiązań wewnątrzgałęziowych (handel międzynarodowy obecnie to już nie dobra finalne, ale przede wszystkim transfery komponentów). Uwytknęła się tu znaczenie umiędzynarodowienia badań rozwojowych i inwestycji zagranicznych w tę sferę. Dokument odnotowuje, że prywatny kapitał z UE zwiększa zaangażowanie w badania rozwojowe realizowane poza granicami UE. Dowodem na to są inwestycje Transnarodowych Korporacji za granicą, jak również tworzenie małych, wysoko wydajnych firm specjalizujących się w badaniach innowacyjnych i nowatorskich rozwiązaniach.

Raport wymienia tak zwane główne technologie sprawcze (GTS – Key Enabling Technologies, określane skrótowo jako KETs), w których Europa ma zachować wysoką pozycję. Obejmuje to nanotechnologie, mikro- i nanoelektronikę (włączając w to półprzewodniki), przemysłową biotechnologię, fotonikę, zaawansowane materiały, technologie zaawansowanej produkcji¹⁷. Wszystkie te GTS czy KETs analizowane są pod różnym kątem¹⁸:

- poziomu osiągniętego rozwoju;
- obecnych zastosowań i perspektywicznych możliwości ich użycia;
- bieżącej wielkości rynku i potencjalnej jego ewolucji w przyszłości;
- konkurencyjności europejskiej w porównaniu z USA, Azją Wschodnią i resztą świata.

W powyższych zakresach Unia nie straciła swej pozycji mimo wysokich notowań i awansu państw azjatyckich i wysokich notowań gospodarki USA. Wyraźnie widać, że część rozwijanych technologii GTS-KETs ukierunkowana jest na zdrowie, środowisko i szeroko pojęte problemy związane z gwarancją bezpieczeństwa. Znaczenia nabierają (w zatrudnieniu oraz w tworzeniu PKB) tak zwane przemysły kreatywne, które są jednocześnie najdynamiczniej rozwijającym się sektorem produkcji. Obecnie tworzy on 3,3 procent dochodu PKB zakumulowanego w UE oraz daje zatrudnienie 3 procentom siły roboczej¹⁹.

Raport zwraca uwagę na znaczenie przemysłów nastawionych na badania i rozwój. Stwierdza, że mają one głównie charakter narodowy. W firmach narodowych, choć o zasięgu międzynarodowym, odnotowuje się największą dynamikę zgłaszania patentów, odkryć, wprowadzania nowych technologii. Coraz częściej też narodowe środki na badania i rozwój przeznaczane są na finansowanie współpracy międzynarodowej w sferze badań rozwojowych i komunikowania. Osobnym tematem jest kwestia znaczenia czystych technologii stosowanych zarówno

w produkcji przemysłowej, jak i rolniej. Problem ten odnosi się również do zachowań gospodarstw domowych.

Polityki narodowe wobec Strategii Europa 2020. Modelowanie polityki przemysłowej Polski w obecnych warunkach z pozoru tylko jest łatwe. Raport o konkurencyjności, który towarzyszy Strategii Europa 2020, wskazuje, że wprawdzie Polska pozostaje oazą wzrostu podczas obecnego globalnego kryzysu gospodarczego, ale to powodzenie, paradoksalnie, może stanowić jednak czynnik, który ogranicza możliwości wprowadzania skutecznych i sensownych decyzji w przyszłości²⁰. Otóż z jednej strony polska gospodarka ma strukturę gospo-

Polska – jak i inne państwa członkowskie – zobowiązana jest do realizacji celów założonych w Strategii Europa 2020. Musimy przedstawiać plany własnej polityki gospodarczej podczas semestrów europejskich.

darki reprezentującej średni poziom rozwoju, gospodarki wschodzącej. Z drugiej strony podczas transformacji zastosowano politykę stymulowania konkurencji, która nie pozwoliła na wzrost kosztów, utrzymując je na relatywnie niskim poziomie w porównaniu z pozostałymi gospodarkami w procesie transformacji.

Raport wskazuje na pozytywne i negatywne naszej gospodarki. Po stronie tych pierwszych wskazuje na zmoderowaną wysokość tzw. klina podatkowego (*tax wedge*), oznaczającego proporcje między podatkami a kosztami rzeczywistymi siły roboczej²¹, korzystną proporcję między wzrostem płac a wzrostem wydajności²², wysoki wzrost wydajności²³, wysoką dynamikę wzrostu eksportu poza rynek UE w stosunku do dynamiki wzrostu eksportu na rynek UE (chodzi o handel kierowany poza wewnętrzny rynek UE w stosunku do handlu wewnątrz tego rynku)²⁴. Po stronie negatywów znalazły się na przykład takie charakterystyki, jak: słaba infrastruktura drogową i komunikacyjną, relatywnie niska liczba zgłaszanych patentów międzynarodowych, mały poziom wydatków na badania rozwojowe.

Generalnie Polska zbiera niskie oceny dotyczące konkurencyjności naszej gospodarki, a także przeważa opinia o relatywnie małym stopniu otwarcia polskiego rynku. Z tymi dwoma opiniami można jednak dyskutować. W dużym bowiem stopniu powielają one pewne schematyczne oceny, które zostały sformułowane dawniej i z biegiem czasu utrwaliły się na stałe²⁵.

Raport zawiera oceny i informacje, jak i porównania do wyników osiągniętych przez inne gospodarki, które każą wyciągnąć wnioski, że Polska prowadziła inną politykę niż państwa w regionie, a także niż państwa wysoko rozwinięte. Eksperti unijni podkreślają, że stosujemy horyzontalne podejścia do polityki przemysłowej, co oznacza, że stosujemy ogólne wsparcie gospodarki, a nie wsparcie wybranych sektorów. Okazała się

ona jednak dotychczas bardzo skuteczna. Świadczy o tym najszybsze wyjście z załamania transformacyjnego w latach 90., najwyższa dynamika wzrostu i zdolność pokonywania luki rozwojowej w stosunku do UE, wreszcie zachowanie gospodarki podczas załamania gospodarczego 2007+. Można założyć, że polityka państwa będzie skuteczna i w przyszłości, ale jest to jednak uwarunkowane przyjęciem dalekowzrocznych działań, które umożliwią zmiany proinnowacyjne i efektywnościowe w gospodarce.

Polskie atuty. Wydaje się, że Polska ma spore atuty jako kraj przystępujący do realizacji celów zawartych w Strategii Europa 2020. Są nimi dotychczasowe osiągnięcia²⁶, jak i fakt, że Polska do nich doszła, nie mając tak silnego wspomagania zewnętrznego (instytucjonalnego i finansowego), jakie ma do dyspozycji obecnie. Oczywiście korzystano ze środków w ramach Funduszu PHARE czy z funduszy przedakcesyjnych

Komisja wprowadziła i zaostrzyła kontrolę zadań realizowanych przez poszczególne kraje członkowskie.

UE, jak również na polski rynek napływały bezpośrednie inwestycje zagraniczne, jednak wszystkie te środki nie doprowadziły do wzrostu inwestycji w kapitał trwały. Oczekiwało tego wielu ekonomistów, spodziewając się osiągnięcia stopy inwestycji na poziomie 30 procent PKB (w latach 1960–1970 gospodarka Japonii miała tak wysoki poziom inwestycji). Uznawali to za warunek rozwoju i pokonywania luki rozwojowej. Krytykowali „stan niedoinwestowania” polskiej gospodarki w latach 90., kiedy udział inwestycji w PKB nie przekraczał 16–17 procent. W pozostałych gospodarkach regionu, zgodnie z sugestiami ekonomistów, poziom ten był wyższy, co jednak w praktyce prowadziło do utrwalania starych, niskich poziomów wydajności, które były odziedziczone po okresie planowej gospodarki. Przedsiębiorstwa powinny najpierw w pełni wykorzystać rezerwy proste, a później rezerwy złożone. W innym wypadku członkostwo w UE oznacza odłożony w czasie szok, który gospodarka polska przeszła po 1989 roku.

W modelowaniu naszej polityki przemysłowej za relatywnie duże wyzwanie należy uznać próbę osiągnięcia postępu w sferze badań i rozwoju (R+D), w tym przyciąganie inwestycji do sektora badań rozwojowych, przy równoczesnym ich eksporcie. Są to w naszych warunkach trudne działania, ale nie są one niemożliwe. Polska – mając relatywnie duży i chłonny rynek – może sterować zarówno popytem wewnętrznym, jak i dochodami do budżetu, dążąc w ten sposób do jego konsolidacji. Konsolidacja budżetu nie może jednak być celem samym w sobie, celem nadrzędnym bowiem jest tworzenie miejsc pracy i wzrost gospodarczy. Właściwie ulokowane środki mogą sprzyjać wzrostowi innowacyjności i konkurencyjności. Właściwa lokalizacja środków niekoniecznie musi oznaczać wzrost ich wartości, ale może oznaczać poprawę ich wykorzystania oraz właściwe ich ukierunkowanie. Sprzyja to właściwej selekcji priorytetów.

W realizacji strategii sprzyja nam fakt współorganizowania (wraz z Ukrainą) europejskich zawodów piłkarskich Euro 2012²⁷. Wbrew pozorom jest to czynnik nakręcający koniunkturę. Wymusza także rozwinięcie wciąż niedostosowanej do rozwoju infrastruktury. Olbrzymie znaczenie ma również reforma szkolnictwa, gdzie większe znaczenie przypisze się ośrodkom flagowym, a coroczne rankingi będą mobilizowały do utrzymania wysokiego poziomu nauczania, badań i publikacji. Do dalszego stymulowania napływu bezpośrednich inwestycji do sektora nauki i badań potrzebne są nam parki technologiczne, naukowe i przemysłowe. Obecnie w Polsce rozpoczęło działalność 18 parków technologicznych, a dalsze 9 jest w stadium rozruchu²⁸. Potrzebujemy kolejnych inwestycji zagranicznych.

W modelowaniu naszej polityki przemysłowej za relatywnie duże wyzwanie należy uznać próbę osiągnięcia postępu w sferze badań i rozwoju (R+D), w tym przyciąganie inwestycji do sektora badań rozwojowych, przy równoczesnym ich eksporcie.

Droga do polskiej innowacyjności. Polska wciąż ma do jednak pokonania daleki dystans, aby mogła osiągnąć poziom oceniany jako warunek zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Wszystkie analizowane wskaźniki świadczące o konkurencyjności kształtują się wciąż dla nas poniżej unijnej średniej – według raportu Komisji Europejskiej. Problem w tym, że nie możemy zaliczać się do grupy gospodarek innowacyjnych. Wskazują na to porównania naszej gospodarki z innymi gospodarkami UE. Niemniej wskazuje się, że poziom inwestycji w innowacje wzrasta. Podkreśla się jednak, że inwestycje innowacyjne koncentrują się na zakupie sprzętu i wyposażenia maszynowego, w mniejszym zaś stopniu na technologiach²⁹.

Ponadto unijny raport wskazuje, że nie mieliśmy w Polsce praktycznie długoletnich planów badawczych (do czerwca 2009). Ale ostatnio powstało Centrum Narodowe Badań Rozwojowych, które wprowadziło finansowanie trzech dużych strategicznych projektów, jakie zostały wyłonione w drodze konkursu. Bardzo pozytywnie oceniane są te zmiany

w zasadach określania priorytetów badawczych. Niemniej jednak pewne wyzwania są nadal aktualne. Zalicza się do nich:

- konieczność poprawy efektywności przemysłu naukowego, zwłaszcza współpracy międzynarodowej³⁰, w sektorach, które zaінwestowały już duże środki w badania i rozwój, nie eliminując najlepszych projektów badawczych w innych sektorach, z którymi można wiązać największe nadzieje na potencjalne zmiany;
- stymulowanie i pogłębianie wewnętrznych potencjałów innowacyjnych w polskich przedsiębiorstwach;
- promowanie profilu wielodyscyplinarnego zdolności tworzenia innowacji, pozwalające

zwiększyć podaż innowacji i myślenia innowacyjnego, zgodnie z zapotrzebowaniem działających w Polsce przemysłów³¹.

Daleka droga do modernizacji? Polsce daleko jest jeszcze do osiągnięcia parametrów gwarantujących zrównoważony wzrost. Niemniej raport korzystnie ocenia zmiany obserwowane w gospodarce:

1. przeprowadzenie zmian prawnych i instytucjonalnych dotyczących odnawialnej energii czy przestrzegania zasad emisji gazów cieplarnianych, sformułowanych w protokole z Kioto;
2. rozwój transportu i inwestycji w transport oraz rozwój infrastruktury energetycznej;
3. rozwój małych i średnich przedsiębiorstw oraz ogólnie przedsiębiorczości, jakkolwiek stwierdzono małe możliwości pozyskiwania środków finansowych przez małe i średnie firmy. Odnotowano wprowadzenie rozwiązań o uruchamianiu biznesu w „jednym okienku”³²;
4. reformy systemu emerytalnego;
5. zauważono inicjatywę „paszport dla eksportu”, wspierającą inicjatywy angażowania się w zdobywanie nowych rynków.

Ale celem dalszych działań powinno być podniesienie udziału źródeł odnawialnych energii na poziomie 15 procent (obecnie jest 5 procent). Niemniej podkreśla się znaczenie przyjęcia prawa, które zwiększa inwestycje publiczne w energię odnawialną o 0,1–0,2 procent PKB w latach 2009–2012. Z drugiej strony Komisja krytykuje zarządzanie odpadami w polskiej gospodarce³³. Poziom cen energii na polskim rynku, powyżej średniej dla UE, wpływa na konkurencyjność naszej produkcji.

Komisja wskazuje na warunki dla prowadzenia biznesu, których jakość jest wyraźnie poniżej średniej UE. Raport krytykuje niski poziom stosowania rozwiązań w ramach e-administracji (na przykład wykorzystanie Internetu do obsługi obywateli). ■

¹ Prof. zw. dr hab., kierownik Katedry Bezpieczeństwa Międzynarodowego SGH.

² Remarks by Herman Van Rompuy, President of the European Council, following the last meeting of the Task force on economic governance, Luxembourg, 18 October 2010, PCE 230/20. s. 2.

³ M. Grącik, *Światowa Organizacja Handlu jako przykład otwartej koordynacji międzynarodowego systemu handlowego*, w: *Otwarta koordynacja w stosunkach międzynarodowych*, K. Żukrowska (red.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007, s. 17–40.

⁴ K. Żukrowska, *Polityka konsolidacji budżetów państw UE w świetle wymogów Unii Gospodarczej i Walutowej*, w: D. Rosati (red.), *Euro – ekonomia i polityka*, Łazarski, Warszawa 2009, s. 68–85.

⁵ Tamże, s. 2.

⁶ Pierwsze relacje na ten temat można znaleźć w „Gazecie Wyborczej” z 13.01.2011, s. 23 (T. Bielecki, *Bruksela rozpoczęła euro semestr*).

⁷ Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council.

⁸ Art. 148 Traktatu Lizbońskiego (p. 1-5) dotyczy zatrudnienia i raportu na temat realizacji założeń przyjętej w tym zakresie polityki.

⁹ Polega to na przedstawianiu raportów dotyczących warunków i parametrów, określających działanie przedsiębiorstw w danym okresie (dynamika produkcji, jej źródła: wydajność, innowacyjność, popyt, eksport itp.)

¹⁰ Raport roczny oznacza odpowiedź na pytania postawione w formularzu Komisji nt. realizacji założeń przyjętych w NPR-ze.

¹¹ Inteligentne zachowania MiS przedsiębiorstw oznaczają stosowanie stymulatorów wzrostu gospodarczego opartych na innowacjach, wprowadzaniu nowych produktów lub udoskonaleniach w produkcji lub handlu czy oszczędności surowców, w tym zwłaszcza energii i zastępowania tradycyjnych źródeł źródłami odnawialnymi.

¹² COM (2010)614. {SEC (2010) 1272}, {SEC(2010) 1276}.

¹³ <http://www.euractiv.com/en/innovation/bolkestein-directive-stay-watered/article-137160> (uzyskano 15.10.2010).

¹⁴ Tamże, s. 11.

¹⁵ DG Enterprise and Industry: „EU Manufacturing Industry: What are the Challenges and Opportunities for the Coming Years?”.

¹⁶ Te dwa dokumenty Komisji czy raporty to: (1) Commission Staff Working Document. Member States competitiveness performance and policies. Accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. An integrated Industrial Policy for the Globalisation Era. Putting Competitiveness and Sustainability at Front Stage. EC, Brussels, SEC(2010)1272, COM(2010)614, s. 220; http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/industrial-policy/files/member_states_competitiveness_performance_and_policies_en.pdf (pozyskano 28.12.2010) oraz (2) Commission Staff Working Document. European Competitiveness Report 2010. Accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. An integrated Industrial Policy for

- the Globalisation Era. Putting Competitiveness and Sustainability at Front Stage. EC, Brussels, 28.10.2010, SEC(2010) 1276 final, COM(2010)614, SEC(2010)1272, s. 152; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2010:1272:FIN:EN:PDF> (pozyskano 27.12.2010).
- ¹⁷ European Competitiveness Report 2010, op. cit., s. 5.
- ¹⁸ Ibidem.
- ¹⁹ Tamże, s. 13.
- ²⁰ O takiej opinii decyduje niebezpieczeństwo wpadnięcia w pułapkę samozadowolenia z osiągniętych rezultatów i unikalności pozycji, jaką udało się Polsce uzyskać podczas tego kryzysu.
- ²¹ Tax wedges vary sharply over the OECD countries, OECD 2010, <http://www.oecd.org/dataoecd/50/41/36371703.pdf> (pozyskane 28.12.2010).
- ²² European Competitiveness Report 010, s. 46.
- ²³ Tamże, s. 25.
- ²⁴ Tamże, s. 42.
- ²⁵ Patrz szerzej: J. Ziemiński, K. Żukrowska, *Konkurencja a transformacja w Polsce. Wybrane aspekty polityki gospodarczej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2004; a także K. Żukrowska (red.), *Transformacja systemowa w Polsce*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010, s. 713–727.
- ²⁶ Chodzi tu o sukcesy w pozyskiwaniu nowych rynków eksportowych, dynamikę wzrostu gospodarczego czy zdolność tworzenia miejsc pracy. I choć Polska ma niższy poziom stopy życiowej niż odnotowano to w gospodarce Czech czy Węgier, to jednak ma wyższą dynamikę pokonywania luki rozwojowej. Jeśli tak, to można stwierdzić, że wskaźniki określające konkurencyjność są oparte na nieprawidłowych założeniach. Problem sam w sobie jest dyskusyjny, przeciwstawia się bowiem utartym opiniom na ten temat, które są sformułowane w wyspecjalizowanych ośrodkach analizujących konkurencyjność, jednak uzyskane wyniki stanowią fakt i zarazem zaprzeczenie utartych opinii. (Problem szerzej przedstawia się w J. Ziemiński, K. Żukrowska, *Konkurencja a transformacja...* wyd. op. cit.).
- ²⁷ J. Borowski (red.) Raport na temat wpływu przygotowań i organizacji Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 na gospodarkę Polski, przygotowany na zlecenie spółki celowej Ministerstwa Sportu i Turystyki PL 2012 Spółka z o.o.
- ²⁸ Informacja z PAIIIZ.
- ²⁹ Pokonując lukę rozwojową, najpierw kupuje się technologie, a następnie w bardziej zaawansowanych stadiach stara się je doskonalić.
- ³⁰ Ważną rolę mogą tu odegrać polscy naukowcy za granicą, pracujący w renomowanych ośrodkach naukowych i akademickich. Polska w niewielkim stopniu dotychczas wykorzystuje udostępnione w UE możliwości finansowe pozwalające sprowadzać naukowców z zagranicy w celu przeprowadzania wykładów, uczestnictwa w kursach czy konferencjach. Dostępne tu środki można również wykorzystać na sprowadzanie wybitnych uczonych w poszczególnych dziedzinach, którzy mogą mieć serię wykładów na polskich uczelniach.
- ³¹ Na uwagę zasługuje specyficzne rozumienie pojęcia przemysł, które nie ogranicza się do przemysłu przetwórczego czy klasycznej produkcji przemysłowej dóbr konsumpcyjnych czy inwestycyjnych, ale obejmuje przemysł: bankowy, zdrowia, ochrony środowiska, turystykę czy edukację i badania.
- ³² Rekomendacja UE w tej sprawie została przyjęta w 2004 r., podczas gdy w Polsce rozwiązanie to miało być wprowadzone w 2009 r., a w 2010 r. jeszcze go nie stosowano.
- ³³ Należy pamiętać, że Polska jest w 70 proc. samowystarczalna, jeśli chodzi o źródła energii. Problem jednak polega na tym, że głównym polskim źródłem energii jest węgiel. Duże nadzieje w zmianie źródeł energii dają złoża gazu łupkowego. Jest to czynnik mogący zasadniczo wpłynąć na rozwój polskiej gospodarki. Dzięki eksploatacji złóż gazu łupkowego USA stały się największym producentem gazu, wyprzedzając Rosję. („Puls Biznesu”, 3.07.2010).

Strategia Europa 2020 powinna ustanowić właściwe proporcje pomiędzy przedsięwzięciami mającymi na celu osłabienie wpływu kryzysu na poziom zatrudnienia a reformami związanymi ze średnio- i długofalowymi wyzwaniami europejskich rynków pracy. Podstawowym celem powinien być wzrost zatrudnienia osiągany równoległe z wyższą produktywnością – czytamy we wspólnym stanowisku europejskich partnerów społecznych

Strategia Europa 2020

europejscy pracodawcy i związkowcy wspólnie wobec strategii

Wyzwania, przed którymi staliśmy w 2000 roku, gdy formułowana została Strategia Lizbońska, są tymi samymi długofalowymi wyzwaniami, z jakimi nasze społeczeństwa mierzą się dzisiaj: globalizacja, starzenie się populacji, zmiana w kierunku mniejszego wykorzystania węgla w gospodarce, pogłębianie spójności społeczeństw w oparciu o wyrównywanie szans i równe traktowanie.

Obecny kryzys znacznie zaostrzył potrzebę pilnego uporania się z tymi wyzwaniami poprzez sformułowanie spójnej i ambitnej agendy programowej Unii Europejskiej. Coraz wyraźniejsze są dowody, że Europa pozostaje w tyle procesu wychodzenia z kryzysu globalnej gospodarki. Podstawowym zadaniem powinno być skierowanie Europy na ścieżkę zrównoważonego wzrostu, zapewnienie szybkiego zwiększania i polepszania miejsc pracy, przy zachowaniu jednoczesnej równowagi fiskalnej. Dla osiągnięcia tego celu potrzebne będzie poczucie wspólnej odpowiedzialności, oparte na wyraźnie sformułowanych zadaniach i większej od-

powiedzialności poszczególnych krajów członkowskich i unijnych instytucji.

Ważne jest również, aby wyciągnięto właściwe wnioski z gospodarczego i finansowego kryzysu i aby popełnione w przeszłości błędy nie zostały powtórzone. Wymaga to zreformowania systemu finansowego, co pozwoli osiągnąć większą stabilność i zmusić system finansowy, by pracował na rzecz gospodarki, a nie odwrotnie. To oznacza, że musimy zmierzyć się z kryzysem braku miejsc pracy, podjąć działania przywracające i poprawiające dynamikę wzrostu i doprowadzić do utworzenia nowych i lepszych miejsc pracy.

Ważna jest poprawa konkurencyjności dzięki wzniesieniu się europejskiej gospodarki na wyższy szczebel w zakresie innowacyjności, technologii i produktywności. Dlatego należy skutecznie mobilizować ludzki kapitał i wynalazczość w firmach UE. Ważne jest również, by sama Europa z rozległym rynkiem wewnętrznym stała się potężnym motorem wzrostu, z rosnącą produktywnością i innowacyjnością oraz wielkimi inwestycjami w „zieloną” gospodarkę. Spójność społeczna także musi być rozumiana jako wstępny warunek dla rozwoju dynamicznej i zrównoważonej gospodarki. Najważniejszymi czynnikami, które przyczynią się do osiągnięcia przez UE sukcesu

w przyszłości, będą: promowanie umiejętności i przedsiębiorczości, rewitalizacja jednolitego rynku, rozwój zintegrowanej polityki przemysłowej UE, wspieranie nowych sposobów finansowania inwestycji oraz podjęcie walki z ubóstwem i nierównością.

Priorytety polityki - łączenie strategii wyjścia i wejścia. Celem polityki makroekonomicznej powinno być doprowadzenie do odzyskania możliwości działania i mobilizowania tych środków, które pozwolą na inwestycje pobudzające wzrost, jednocześnie zapewniając równowagę finansów publicznych i systemów ochrony socjalnej, by zachowana była solidarność międzypokoleniowa i spójność.

Oznacza to łączenie lub następowanie po sobie strategii wyjścia, by pokryć dług publiczny, ze strategią wejścia, która ma oznaczać inwestycje w umiejętności, technologie i nowoczesną infrastrukturę. Osiągnięcie tego będzie możliwe jedynie po ponownym dokonaniu wyboru priorytetów polityki wiodącej do zrównoważonych reform wydatków publicznych, systemów podatkowych i struktur rządowych, z jednoczesnym zapewnieniem równowagi przyszłych poziomów zadłużenia osób prywatnych. W kontekście Europejskiej Unii Monetarnej koniecznym warunkiem przyszłego wzrostu i stabilności będzie zwiększenie i poszerzenie nadzoru nad narodową polityką ekonomiczną poszczególnych krajów posiadających wspólną walutę.

Równowadze finansów publicznych musi towarzyszyć ponowne zobowiązanie do doskonalenia systemów edukacji, szkoleń i badań oraz stworzenie warunków do efektywnego wdrożenia nowych technologii i nowoczesnej infrastruktury, by sprostać wyzwaniom energetycznym i klimatycznym. To wymaga znalezienia nowych źródeł finansowania oraz wsparcia ze środków publicznych i prywatnych oszczędności. Można tego dokonać na przykład poprzez większe i bardziej celowe wykorzystanie możli-

wości Europejskiego Banku Inwestycyjnego, budżetu UE i poprzez budowanie prawdziwego rynku dla finansowania infrastruktury i innowacji.

Promowanie trójkąta wiedzy (edukacja, badania, innowacje). Europa musi nadal powiększać swój potencjał w zakresie liczby wykształconych pracowników, rozwoju nauki, badań i technologii i w ten sposób budować swą innowacyjność, będącą kluczowym elementem konkurencyjności. Trójkąt wiedzy musi pozostać w centrum Strategii EU2020. Znaczenie innowacji w tym kontekście powinno być rozszerzone na wszelkie nowatorstwo nietechnologiczne, obejmując też „innowacje społeczne”, aby powiększać kapitał społeczny, który jest ważny dla rozwoju konkurencyjności i tworzenia spójności społecznej. Niedostateczne inwestycje w innowacyjność i edukację pogłębiają problemy ekonomiczne i mają negatywny wpływ na produktywność pracowników.

Wzorce pracy ulegają zmianie. Rosną oczekiwania pracodawców co do kompetencji pracowników, pracownicy zaś pragną łączyć produktywność w ramach zatrudnienia z życiem rodzinnym i rozwojem osobistym. W Europie nie można jedynie podwyższać i aktualizować umiejętności pracowników, trzeba również zadbać, by pracownicy zdobywali umiejętności potrzebne na rynku pracy i by te umiejętności były w pełni wykorzystywane w ramach wysoko kwalifikowanej pracy.

Szeroko zakrojone strategie ustawicznego kształcenia niezbędne są do zapewnienia pracownikom atrakcyjności na rynku pracy. Należy wypracować koncepcje skutecznych szkoleń wstępnych i kontynuowanych, tworzenia miejsc pracy, szczególnie dla tych, którzy są wykluczeni z rynku pracy, na przykład z powodu niewystarczającego wykształcenia, oraz podjąć skuteczne działania w celu wyeliminowania dyskryminacji dotyczącej dostępu i pozostawiania

Polityka płacowa, ustalana autonomicznie przez partnerów społecznych, powinna wiązać wzrost płac realnych ze wzrostem produktywności.

na rynku pracy. Dobrze wykształceni pracownicy i zdolność do wprowadzania innowacji są głównymi elementami konkurencyjności i warunkiem wstępnym powodzenia w biznesie. To jest niezbędnie konieczne dla tworzenia produktywnych i wysoko wyspecjalizowanych miejsc pracy.

Zatrudnienie i polityka społeczna. Kraje członkowskie podjęły działania w celu osłabienia wpływu kryzysu gospodarczego na sprawy społeczne i zatrudnienie. Mimo to poziom bezrobocia w 2009 roku wzrósł do 23 milionów osób, a bezrobocie wśród osób młodych osiągnęło obecnie 21 procent, z których wielu jest bez prawa do zasiłków. Stopa zatrudnienia w Europie jest zdecydowanie za niska, jedynie dwie trzecie osób w wieku produkcyjnym aktualnie pracuje. Cel nakreślony w Strategii Lizbońskiej, zakładający stopę zatrudnienia na poziomie 70 procent, jest znacznie trudniejszy do osiągnięcia teraz niż przed kryzysem. To jest sprawa, którą należy się pilnie zająć, podobnie jak średnio- i długofalowe wyzwania, przed którymi stoją europejskie rynki pracy.

Strategia Europa 2020 powinna ustanowić właściwe proporcje pomiędzy przedsięwzięciami mającymi na celu osłabienie wpływu kryzysu na poziom zatrudnienia a reformami związanymi ze średnio- i długofalowymi wyzwaniami europejskich rynków pracy. Podstawowym celem powinien być wzrost zatrudnienia osiągnięty równoległe z wyższą produktywnością.

Przekładając to na konkretne liczby, celem powinien być wzrost gospodarczy UE na poziomie co najmniej 2 procent w najbliższych latach. Znacząco wyższa stopa wzrostu, połączona z tworzeniem większej liczby i lepszych miejsc pracy, jest warunkiem wstępnym do osiągnięcia zatrudnienia w UE na poziomie 75 procent i skutecznego radzenia sobie z pracow-

niczymi i finansowymi skutkami starzenia się społeczeństw. Od 2010 do 2020 roku wskutek starzenia się populacji ubędzie z rynku pracy około 3 milionów osób, później proces ten jeszcze przyspieszy. Jeśli UE będzie nadal lekceważyć tę tendencję, proces ten nie tylko podważy fundamenty systemów ochrony społecznej, ale również doprowadzi do utraty szans rozwoju biznesu, a przez to zmniejszenia liczby miejsc pracy i stopy wzrostu gospodarczego.

Równowadze finansów publicznych musi towarzyszyć ponowne zobowiązanie do doskonalenia systemów edukacji, szkoleń i badań oraz stworzenie warunków do efektywnego wdrożenia nowych technologii i nowoczesnej infrastruktury, by sprostać wyzwaniom energetycznym i klimatycznym.

Aby osiągnąć zamierzone cele, potrzebne jest tworzenie nowoczesnych rynków pracy. Mając na względzie tworzenie nowych i lepszych miejsc pracy, europejscy partnerzy społeczni wezwali kraje członkowskie do podejmowania odpowiednich kroków w sposób holistyczny i zrównoważony w wymiarze elastyczności i bezpieczeństwa pracy (prawo pracy i przepisy dotyczące kontraktów, polityka nastawiona na promowanie efektywności, aktywności i wysokich kwalifikacji na rynku pracy, programy

ustawicznego kształcenia, zrównoważone i skuteczne systemy ochrony socjalnej, dialog społeczny) w odniesieniu zarówno do pracowników, jak i pracodawców.

Europejscy partnerzy społeczni wezwali ponadto kraje członkowskie do dokonania przeglądu i ewentualnego wniesienia poprawek w: prawie pracy, systemach ochrony miejsc pracy oraz w praktykach zbiorowych negocjacji (przy udziale partnerów społecznych), w celu:

- zapewnienia optymalnej równowagi pomiędzy elastycznością i bezpieczeństwem we wszystkich stosunkach zatrudnienia, zapewnienia adekwatnego stopnia bezpieczeństwa pracownikom we wszystkich formach kontraktów pracy, obejmując w ten sposób wielość segmentów rynku pracy;
- rozwijania komplementarnych środków bezpieczeństwa zatrudnienia, promując zmianę miejsc pracy na produktywnie i lepiej płatne;

- wzrostu pewności i przejrzystości w zakresie ochrony i zastosowania prawa pracy zarówno przez pracodawców, jak i pracowników;
- wdrożenia i przestrzegania na szczeblu państw zasad i reguł zawartych w europejskich dyrektywach społecznych, w tym tych wynikających z umowy ramowej zawartej przez europejskich partnerów społecznych oraz podstawowych zasad równego traktowania i niedyskryminacji;
- promowania stabilnych stosunków zatrudnienia i praktyk zrównoważonego rynku pracy.

Polityce elastyczności i ochrony musi towarzyszyć solidna polityka makroekonomiczna, otoczenie przyjazne dla biznesu, odpowiednie źródła finansowania i dobre warunki pracy.

Polityka płacowa, ustalana autonomicznie przez partnerów społecznych, powinna wiązać wzrost płac realnych ze wzrostem produktywności, a koszty pracy niezwiązane z płacami ograniczać tam, gdzie to możliwe, by wspierać podaż na rynku pracy. Należy zająć się pułapkami w postaci bezrobocia i ubóstwa, jak również nieproporcjonalnymi płacami najwyższej kadry kierowniczej, tak by polityka płacowa była powiązana z długofalowym sukcesem przedsiębiorstwa i dobrymi praktykami zarządu.

Należy dołożyć starań, by zapewnić odpowiedni poziom skutecznego i faktycznego wdrożenia rozmaitych rozwiązań. Kraje członkowskie do kreowania polityki powinny włączyć partnerów społecznych oraz rozszerzać ich możliwości działania tam, gdzie to jest potrzebne, na przykład podczas integrowania rozmaitych zadań z programami reform na szczeblu narodowym.

Europejscy partnerzy społeczni ponownie apelują do państw członkowskich o włączenie

partnerów społecznych do procesu tworzenia polityk publicznych i poszerzania ich możliwości działania tam, gdzie to potrzebne; o integrację rozmaitych zadań z programami reform na poziomie narodowym i zwiększenie wysiłków w celu zapewnienia faktycznego i skutecznego wdrożenia rozmaitych rozwiązań na odpowiednim poziomie.

Ze swej strony partnerzy społeczni muszą aktywnie uczestniczyć w procesie tworzenia i wdrażania przedsięwzięć dotyczących elastyczności i ochrony pracy.

Wreszcie, znalezienie odpowiedniej równowagi pomiędzy pracą i życiem rodzinnym jest ważnym czynnikiem wpływającym na zrównanie płci i dalszy wzrost aktywności kobiet na rynku pracy.

Warunkiem wstępnym powodzenia mechanizmów zarządzania Strategią Europa 2020 jest silne zaangażowanie partnerów społecznych na wszystkich szczeblach (europejskim, narodowym, regionalnym i lokalnym) w procesie kształtowania i monitorowania zarówno europejskich, jak i narodowych strategii reform.

Dostęp do wysokiej jakości, efektywnych usług publicznych.

Strategia EU 2020 powinna zająć się dostępnością, jakością i efektywnością usług publicznych, otwierając je na innowacje i modernizację. Skuteczne usługi publiczne stwarzają ważną infrastrukturę dla rozwoju biznesu i odpowiedniej jakości życia obywateli. Działalność firm prywatnych, szczególnie z sektora MŚP, w dużym stopniu zależy od jakości i dostępności usług publicznych, takich jak transport

i infrastruktura telekomunikacyjna, systemy kształceniowe i szkoleniowe, usługi wspomagające zatrudnienie i biznes. Dostępność, jakość, skuteczność i wydajność muszą być poprawione, przyniesie to zresztą znaczne korzyści, gdy powstawać będą odpowiednio przygotowane partnerstwa publiczno-prywatne, a systemy administracyjne ulegną modernizacji.

Wydajne i zrównoważone systemy społeczne, zapewniające wsparcie przychodów i ożywiający rynek pracy, który staje się mobilny i lepiej zintegrowany, stanowią podstawowy warunek dobrobytu obywateli i siły prywatnego biznesu.

Ponadto, w ekonomii rynku społecznego bardzo ważne są wydajne i skuteczne regulacje zapewniające uczciwą konkurencję i godne zaufania ramy prawne. Dlatego priorytetem powinna być poprawa jakości regulacji i wzmocnienie ich egzekwowania. Program Small Business Act dla Europy, zawierający zasady „najpierw myśl na małą skalę”, powinien zostać zastosowany.

Zarządzanie i procedury. Choć to kraje członkowskie w głównej mierze odpowiadają za wdrożenie reform strukturalnych, zachodzi potrzeba stworzenia odpowiednich ram europejskich ułatwiających ich wdrażanie w sposób skoordynowany i konsekwentny. Brak takich ram stał się jednym z głównych powodów, dlaczego Strategia Lizbońska nie przyniosła efektów. Należy więc ponownie rozpatrzyć braki tej strategii w zakresie własności i odpowiedzialności podczas prób skoordynowania reform strukturalnych. W nowej strategii nacisk powinien zostać położony na benchmarking, aby w wyraźny sposób określić słabości strukturalne na szczeblu narodowym, jasno określić ilościowe cele i terminy ich osiągnięcia. Komisja powinna ściśle monitorować wykonanie i wykazać swe prawo do przekazania ostrzeżenia, gdy kraje członkowskie nie wypełniają swych zobowiązań.

Wytyczne, zawierające podstawowe dane na temat priorytetów wspólnotowych reform, które mają być wprowadzane w państwach członkowskich, powinny być zredukowane i bardziej nastawione na ogólne zadania dotyczące wzrostu, konkurencyjności, nowych i lepszych miejsc pracy oraz spójności społecznej. Programy reform narodowych i specyficzne rekomendacje muszą być opracowywane pod kątem słabości strukturalnych danego kraju w oparciu o przejrzyste analizy i oceny. Warunkiem wstępnym powodzenia mechanizmów nowego zarządzania jest silne zaangażowanie partnerów społecznych na wszystkich szczeblach (europejskim, narodowym, regionalnym i lokalnym) w procesie kształtowania i monitorowania zarówno europejskich, jak i narodowych strategii reform.

Kraje członkowskie powinny zadbać o utrzymanie klimatu zaufania i dialogu społecznego pomiędzy organizacjami pracodawców i pracowników i towarzyszyć im w podejmowaniu decyzji na temat wydatkowania funduszy przeznaczonych na cele rozwojowe, a dostępnych głównie ze środków europejskiego funduszu społecznego.

Na koniec stwierdza się, że następne wieloletnie ramy finansowe UE muszą odnosić się do zadań zawartych w EU2020.

Autorzy deklaracji: Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (ETUC), BUSINESSEUROPE, Europejska Unia Rzemiosła Małych i Średnich Przedsiębiorstw (UEAPME), Europejska Organizacja Pracodawców Sektora Publicznego (European Centre of Employers and Enterprises Providing Public Services) – 4 czerwca 2010. ■

Tłumaczył: Maciej Popławski

Ponadnarodowe strategie rozwoju, takie jak opublikowana właśnie unijna Strategia Europa 2020, są instrumentem niewystarczającym do radzenia sobie ze wszystkimi specyficznymi problemami poszczególnych państw członkowskich UE. Polska, posiadająca trudne doświadczenia związane z transformacją gospodarczą, również musi budować wewnętrzne strategie pokonywania problemów, które są specyficzne tylko dla naszego kraju – pisze ANDRZEJ KARPIŃSKI

Potęga strategii między wzorcami narodowymi a uniwersalnymi

Pojawienie się nowej strategii unijnej Europa 2020 każe zastanowić się nad relacjami między strategiami wspólnotowymi, które Polska akceptuje do realizacji wraz z innymi państwami członkowskimi UE, a strategiami narodowymi, które powstają w kraju na potrzeby rozwiązywania własnych problemów rozwojowych. Te drugie także są potrzebne. Unia nie może bowiem za nas rozwiązać wszystkich problemów. Wiele z nich nie występuje w głównych krajach UE bądź ze względu na to, że dawno poradzono sobie z nimi, bądź też wynikają z odmiennych w naszym kraju warunków naturalnych i społecznych.

Jeden z polskich europosłów dokonał przeciwstawienia polityki unijnej strategiom narodowym. Powiedział: – *W Unii potrzeba więcej wspólnego zarządzania procesami gospodarczymi i wspólnego działania na rzecz wzrostu gospodarczego, a nie 27 strategii narodo-*

*wych*¹. Tymczasem oba wymiary powinny się raczej uzupełniać, a nie zastępować. Polityka unijna i strategie narodowe rozwiązują w dużej części odmienne problemy. Tymczasem należy pamiętać, że strategia unijna oparta jest na zasadzie „subsydiarności”, która nakazuje rozwiązywanie spraw na możliwie niskim szczeblu, czyli tam gdzie powstaje problem. Dlatego jej autorzy koncentrują się głównie na rozwiązywaniu problemów wspólnych, występujących we wszystkich lub w wielu krajach Unii. W nomenklaturze unijnej zyskały one nazwę „symetrycznych”. Z natury rzeczy nie może ona natomiast rozwiązywać i uwzględniać szerszej gamy problemów specyficznych, występujących tylko w niektórych krajach. Problemy te zyskały w dokumentach Unii nazwę „asymetrycznych”.

Każdy z tych dwóch rodzajów strategii służy więc rozwiązywaniu innych problemów. Tym samym nie ma pomiędzy nimi prostej zastępowalności. Tak jak bolączkom neutralizowanym przez Unię nie mogą samodzielnie zaradzić kraje członkowskie, tak i odwrotnie: polityka unijna nie może rozwiązać problemów specyficznych tylko dla niektórych krajów.

Losy Strategii Lizbońskiej z 2000 roku – która nie osiągnęła sukcesu – pokazują z drugiej strony, jak potrzebne jest współdziałanie

obu wymienionych typów strategii. Niepowodzenia w jej realizacji wynikały głównie z tego, że nie znalazła właściwego odzwierciedlenia w strategiach działania krajów członkowskich.

A zatem strategie krajowe wciąż mają do odegrania wielką rolę. Ich eliminacja oznaczałaby utratę szans rozwiązania naszych problemów asymetrycznych, a więc wynikających ze specyfiki naszej gospodarki, których nikt za nas rozwiązać nie może. Tym bardziej nie może ich rozwiązać sama polityka unijna. Co więcej, w rozwiązaniu wielu z tych asymetrycznych problemów ani biznes, ani regiony nie są w stanie zastąpić struktur państwa. Są to bowiem najczęściej problemy o zasięgu większym niż jedno województwo, a same środki akumulowane na szczeblu regionalnym są dalece niewystarczające dla ich rozwiązania. Biznes z kolei nie może mieć wglądu w całą strukturę gospodarki, a bez tego prowadzenie racjonalnej polityki strukturalnej nie jest w ogóle możliwe. Ponadto poza zasięgiem regionu znajdują się niektóre czynniki, które odgrywają kluczową rolę w nowoczesnym procesie rozwoju gospodarki, takie jak polityka edukacyjna, naukowa, importowa, współpraca z zagranicą czy też możliwość koordynacji działań wszystkich sektorów wokół wybranych narodowych celów – zarówno ujmowanych osobno, jak i całymi zespołami.

Można to osiągnąć zwłaszcza wtedy, gdy polityka państwa obejmuje te problemy, w przypadku których jego działania mogą być najbardziej skuteczne i efektywne według formuły: *what does the state do best*, czyli „co państwo może robić najlepiej”. W tym świetle wszelkie pomniejszanie znaczenia narodowych strategii jest niebezpieczne. Może prowadzić bowiem do utraty szans, jakie daje ich wdrażanie.

Strategia rozwoju. Warto poczynić tu generalną uwagę, że wciąż żywa jest debata na temat budowania strategii narodowych. Obejmuje ona kwestię, na ile powinny się one opierać na wzorcach uniwersalnych, czyli na instytucjach i strukturach występujących w większości bądź w wielu krajach, a na ile głównie na specyfice warunków rozwojowych w danym kraju. Część państw zapóźnionych rozwojowo miała tendencje do tworzenia narodowych strategii rozwoju w oparciu o doświadczenia i rozwiązania krajów wysokorozwiniętych. Było to dla nich szczególnie atrakcyjne. Wydawało im się bowiem, że realizacja celów rozwojowych najlepiej wypadnie, gdy zastosuje się „sprawdzone” metody, które zadziałały w innych krajach. Wierzono, że skala opóźnienia rozwojowego ulegnie zmniejszeniu.

To podejście zyskało na popularności wraz z procesem globalizacji gospodarki światowej. Spowodował on bowiem, że wiele krajów stawało wobec tych samych problemów ekonomicznych, albo inaczej – coraz większa część problemów ekonomicznych nabierała cech wspólnych, mimo że poszczególne kraje były zróżnicowane pod względem warunków

rozwojowych i osiągniętego etapu rozwoju. W rezultacie następowała stopniowo uniformizacja procesów gospodarczych.

Sprawa uniwersalnych recept ekonomicznych została wzmocniona po roku 1980, a więc w okresie dominacji wpływów doktryny neoliberalizmu w głównym nurcie światowej ekonomii (*mainstream economics*). Miała ona tendencję do głoszenia, że można zastosować te same reguły i recepty we wszystkich krajach, niezależnie od różnic, które je dzielą. Znalazło to wyraz w tzw. konsensusie waszyngtońskim z 1987 roku. Stanowił on opis zespołu zasad, którymi – głównie według amerykańskich ekonomistów – powinny kierować się w swojej

Szereg krajowych problemów można rozwiązywać dzięki polityce unijnej, ale znaczna część wymaga strategii narodowych. Zaniechanie ich tworzenia musiałoby więc oznaczać rezygnację z rozwiązania tych problemów.

Na bakier z innowacyjnością

Polska znajduje się na jednym z ostatnich miejsc w rankingu krajów Unii Europejskiej (EU-27) pod względem odsetka przedsiębiorstw, które prowadzą działalność innowacyjną w przemyśle (wykres 1). Według danych Eurostatu za lata 2006–2008 wskaźnik przedsiębiorstw innowacyjnych wyniósł u nas 22 procent i spadł w porównaniu z ubiegłym okresem. Był to trzeci najniższy wynik w Unii Europejskiej, tuż przed Rumunią i Węgrami (po 21,7 procent). Natomiast w Niemczech 72 procent przedsiębiorstw uznawanych jest za innowacyjne.

W najgorszym położeniu są nasze małe firmy. Znalazły się bowiem na ostatnim miejscu w rankingu badanych krajów z wynikiem 15 procent uznanych za innowacyjne. Dla przykładu w gronie firm czeskich, słowackich i węgierskich za innowacyjne uznano odpowiednio 34 procent, 20 procent i 16 procent firm, a w gronie firm niemieckich – 68 procent (lider rankingu). Polskie firmy średnie wypadają nieco lepiej. Za innowacyjne uznano 34 procent. Również w tym przypadku liderem są Niemcy (79 procent innowacyjnych). Natomiast w kategorii dużych firm (zatrudniające powyżej 249 osób) Polska osiąga wynik piąty od końca (62 procent).

Dane Eurostat wskazują, że 33 procent polskich firm uznanych za innowacyjne w przemyśle prowadziło wewnętrzną działalność badawczo-rozwojową (B+R). Dało to nam 22. miejsce w zestawieniu wybranych krajów europejskich. W Finlandii – lider – 81 procent przedsiębiorstw innowacyjnych prowadziło działalność B+R. W kategorii małych przedsiębiorstw prowa-

dzących wewnętrzną działalność innowacyjną Polska zajęła 23. miejsce, a w gronie średnich i dużych – 22.

Kto jest innowacyjny?

GUS definiuje działalność innowacyjną jako ciąg działań o charakterze naukowym (badawczym), technicznym, organizacyjnym, finansowym i handlowym (komercyjnym). Jej celem jest opracowanie i wdrożenie innowacji. Natomiast za innowację uznaje wdrożenie nowego lub istotnie ulepszonego produktu (wyrobu lub usługi). Innowacja dotyczy także zastosowania nowego procesu, nowej metody organizacyjnej lub nowej metody marketingowej w działalności gospodarczej, w miejscu pracy lub w zakresie stosunków z otoczeniem.

A zatem klasyczny podział innowacji obejmuje:

1. innowację produktową – dokonywaną w obrębie produktu (w zakresie jego specyfikacji technicznej, komponentów, zastosowanych materiałów itp.)
2. innowację procesową, to jest w zakresie procesu produkcyjnego (nowa lub znacząco udoskonalona metoda produkcji lub dostawy, w tym zmiany w zakresie stosowanych technologii, urządzeń oraz oprogramowania).

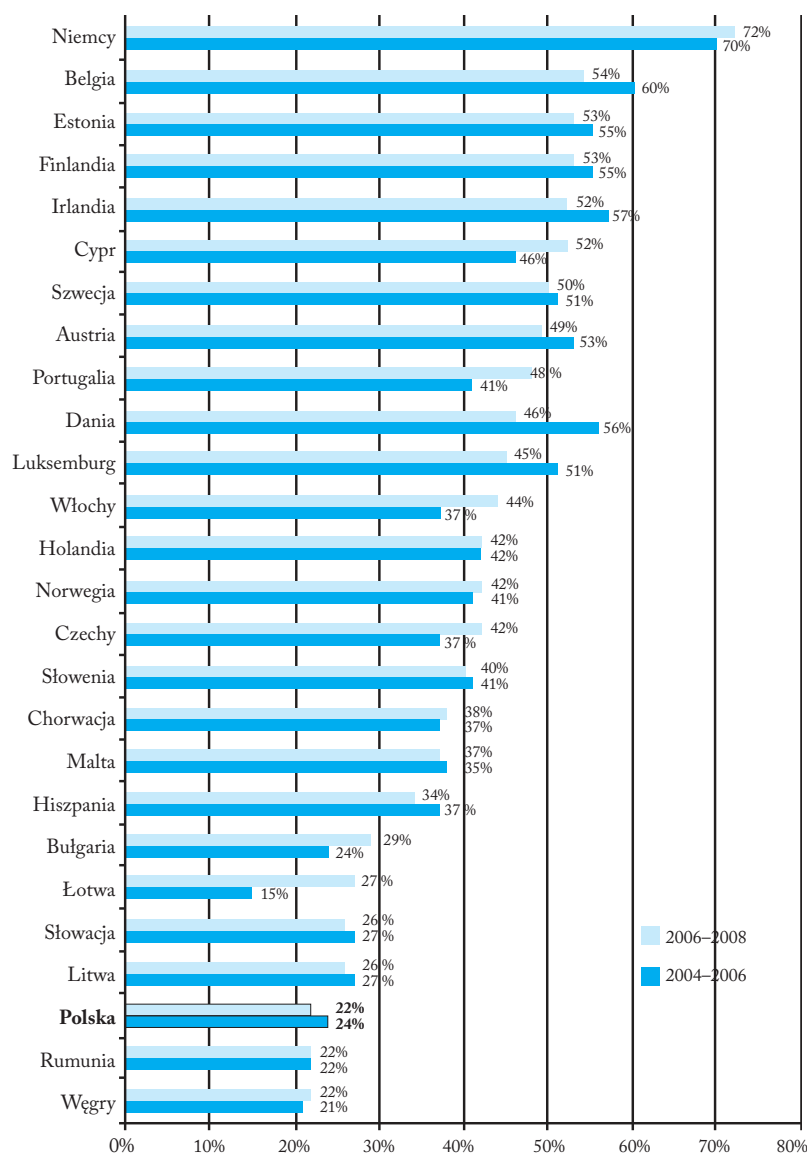
Za szczególną formę działalności innowacyjnej przedsiębiorstw uznawana jest działalność badawczo-rozwojowa. (az)

Źródło: Raport Innowacyjni 2010, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010.

polityce gospodarczej kraje szukające pomocy w takich międzynarodowych instytucjach finansowych, jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy. Powinny one podjąć podobne działania i przestrzegać tych samych zasad w podejściu do wolnego rynku, wchodzenia w sferę globalnej integracji handlowej, przeprowadzania stabilizacji makroekonomicznej, prywatyzacji, deregulacji oraz liberalizacji obrotu wszystkimi czynnikami produkcji. Jednocześnie zalecenia te uznano później za kanon zasad neoliberalizmu.

W ostatnich 30 latach, a więc dominacji powyższej orientacji, szczególną rolę przyznano wzorcom uniwersalnym według angielskiej formuły: *one size fits all*, czyli „jeden wzorec pasuje do wszystkich”. Z tego wynikała niechęć wobec strategii narodowych. Z samego założenia bowiem musiały one opierać się na szerszym uwzględnieniu specyfiki warunków rozwojowych poszczególnych krajów. Jednocześnie strategie te silniej akcentowały potrzeby danego kraju niż wzorce uniwersalne.

WYKRES 1. Odsetek firm w przemyśle, które prowadzą działalność innowacyjną – czyli ulepszają swoje produkty i sposoby działania (dane za lata 2004–2006 i 2006–2008)



Źródło: *Innowacyjność 2010, Państwowa Agencja Rozwoju Przemysłu, Warszawa 2010, s. 11.*

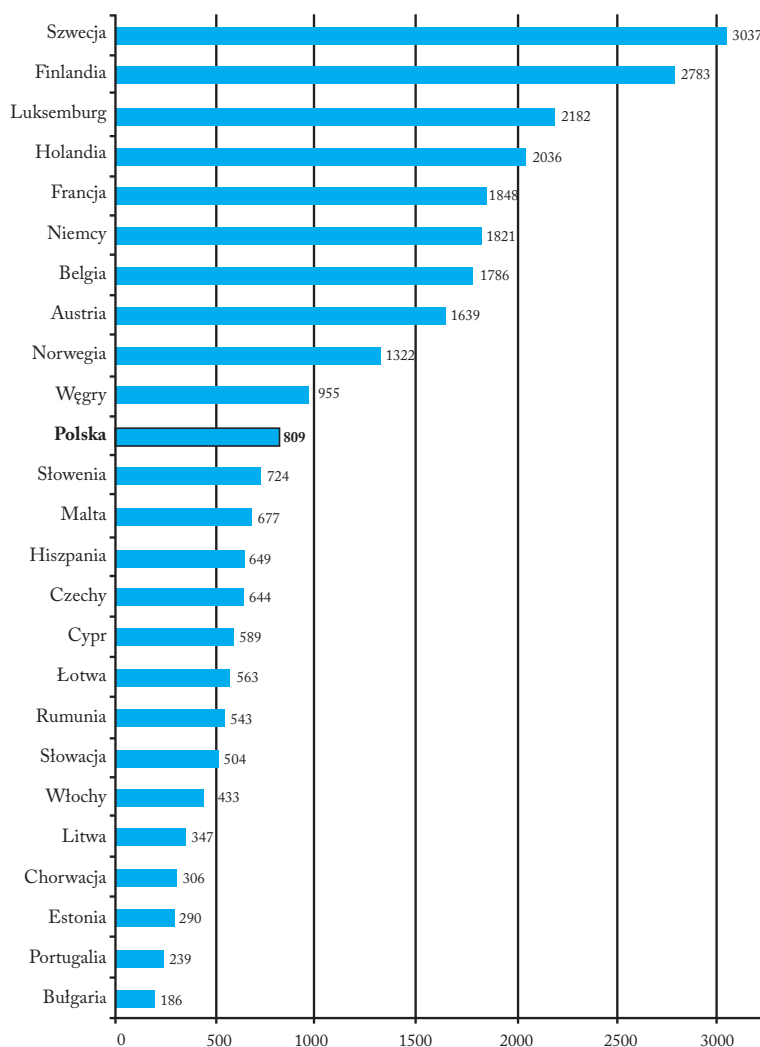
Jednak jeszcze w okresie dominacji tej orientacji pojawiły się odmienne poglądy na ten temat, i to nawet w głównych instytucjach międzynarodowych, o których była mowa wyżej. Pierwszy szerszy spór wystąpił na przełomie stuleci w 2000 roku, a przedstawicielem odmiennych poglądów był między innymi Joseph Stiglitz. Zwolennicy tych poglądów uważali, że „każdy kraj powinien mieć własną strate-

gię rozwojową. Tylko wtedy bank [światowy – dop. autora] może w sposób właściwy rozpoznać, w jakich dziedzinach może odegrać swą rolę w realizacji tej strategii”².

Doświadczenia polskiej transformacji.

Wydaje się, że transformacja w Polsce realizowana była w oparciu o wzorce uniwersalne, zgodne z głównymi zasadami opisanymi w kon-

WYKRES 2. Wydatki na innowacje w przeliczeniu na jedno przedsiębiorstwo, które prowadziło działalność innowacyjną, 2008 rok (w tysiącach euro)



Źródło: Raport Innowacyjni 2010, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010, 18 (na podstawie Eurostat Statistics Database).

sensusie waszyngtońskim. Wielu uczonych wskazywało na jej imitacyjny charakter, jakkolwiek większość nie upatrywała w tym niczego niewłaściwego. Ale cechą tego podejścia był niedostatek własnych narodowych strategii rozwoju. Wprawdzie część dokumentów rządowych posiadała i posiada taką nazwę, jednak ich treść nie spełnia często definicji strategii. Nie mogą one wpływać na realne procesy w gospodarce, co jest koniecznym kryterium, aby dany dokument można było uznać za strategię. Cechy umożliwiające skuteczne oddzia-

ływanie na procesy zachodzące w gospodarce to między innymi zdolność jasnego sformułowania celu nadrzędnego, który może być optymalizowany, określenie sposobu i drogi dojścia do tego celu, rozmieszczenie i podział środków rozwojowych (inwestycyjnych i budżetowych) na poszczególne cele z wyraźnym określeniem priorytetów, a także długookresowe i etapowe podejście.

Wydaje się, że dominująca w Polsce orientacja dyktuje przekonanie, że nie warto zabiegać o krajowe strategie. Uniwersalne wzorce

rozwiązywania problemów uznawane są za wystarczające do rozwiązania problemów. Obecnie można także usłyszeć opinie, że wystarczy strategia unijna, a zbudowanie strategii narodowej wydaje się niemożliwe.

Oparcie się na uniwersalnych wzorcach budowania instytucji państwa i gospodarki było konieczne i warunkowało przejście do zupełnie odmiennego systemu gospodarczego, zwłaszcza w początkowej jego fazie. Stało się też jednym z głównych źródeł sukcesu transformacji ustrojowej. Stąd niemal wszyscy badacze tego okresu są zgodni co do tego, że właśnie oparcie się na konsensusie waszyngtońskim umożliwiło nam rozwiązanie najtrudniejszego zadania, jakim było dostosowanie i ponowne włączenie naszej gospodarki do gospodarki światowej. A osiągnięto to w rezultacie w bardzo krótkim terminie.

Inną już sprawą jest, że cena tego wejścia była u nas dramatycznie wysoka: utrata około 2 mln miejsc pracy w przemyśle, co oznaczało deindustrializację. Ponadto nie była to deindustrializacja wynikająca z normalnych czynników rozwoju, jaka następuje w krajach o najwyższym poziomie uprzemysłowienia. Niektórzy eksperci uznają ją za zapaść przemysłową niemającą odpowiednika w powojennej Europie (poza byłą NRD). Znaleźliśmy się w sytuacji niedorozwoju nowoczesnych sektorów gospodarki, trwałego masowego bezrobocia, regresu nauki i zaplecza badawczo-rozwojowego, zamarcia procesów innowacyjnych, załamania rozwoju sektora publicznego, upadku gospodarki morskiej itp.

Te zjawiska można uznać za efekt niezdolności do strategicznego projektowania działań realizowanych na różnych poziomach. Zamiast strategii można było obserwować sprowadzenie działań publicznych do rozwiązywania zadań bieżących, a nawet codziennych. Nadało to naszym procesom gospodarczym charakter „dryfowania bez świadomości celu”. Pozbawiło nas w rezultacie niezbędnej długookresowej perspektywy. W świetle doświadczeń 20-lecia można więc postawić następującą diagnozę:

1. Sukcesy transformacji wiązały się głównie z wykorzystaniem uniwersalnych wzorców.

TABELA 1. Odsetek firm, które uznane były za innowacyjne (2006–2008)

Ogółem	
Niemcy	72%
Belgia	54%
Estonia	53%
Finlandia	53%
Irlandia	52%
Cypr	52%
Szwecja	50%
Austria	49%
Portugalia	48%
Dania	46%
Luksemburg	45%
Włochy	44%
Holandia	42%
Czechy	42%
Norwegia	42%
Słowenia	40%
Francja	40%
Chorwacja	38%
Malta	37%
Hiszpania	34%
Bułgaria	39%
Łotwa	27%
Słowacja	26%
Litwa	26%
Polska	22%
Węgry	22%
Rumunia	22%

Źródło: Raport Innowacyjni 2010, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010, 12 (na podstawie Eurostat Statistics Database).

2. Porażki transformacji w bardzo silnym stopniu wiązały się z brakiem strategii długookresowej w skali narodowej.
3. W miarę upływu czasu brak orientacji długookresowej staje się coraz bardziej odczuwalny.

Potrzeba integracji strategii polskich i unijnych.

W tej sytuacji zwiększenie polskiego wkładu w rozwiązanie wspólnych problemów unijnej polityki staje się równie ważne i pilne, co sformułowanie i konsekwentna realizacja strategii narodowej. Uniwersalne wzorce już bowiem nie wystarczają, aby przygotować naszą gospodarkę na wyzwania przyszłości.

Strategia oparta wyłącznie na uniwersalnych wzorcach kształtuje bowiem z natury rzeczy procesy gospodarcze w perspektywie krótkookresowej, co wynika z orientacji na zys jako kryterium alokacji. W rezultacie nie przygotowuje gospodarki w należyтым stopniu na potrzeby, które mogą pojawić się w przyszłości.

Opracowanie strategii narodowej staje się obecnie szczególnie pilne i powinno być osiągnięte najpóźniej do roku 2013, aby wejść już w następny cykl budżetowy Unii, posiadając tego typu koncepcję rozwoju co najmniej na 25–30 lat naprzód.

Przemawiają za tym również doświadczenia światowe i europejskie z ostatnich 20 lat. Warto przypomnieć o pewnych prawidłowościach w rozwoju krajów, które osiągnęły najbardziej spektakularne sukcesy w tym okresie. Przykładem może być Irlandia (oczywiście rozpatrywana w dłuższej perspektywie, a nie z punktu widzenia obecnego kryzysu), gdzie w ciągu 10–15 lat PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca uległ zwiększeniu z 61 procent średniego poziomu UE do 122 procent tego poziomu. W tej grupie krajów sukcesu znalazły się także Finlandia, Dania i pozostałe kraje skandynawskie. Otóż te kraje opierały swój sukces na trafnych i konsekwentnie realizowanych strategiach narodowych, które daleko wychodziły poza uniwersalne wzorce i w sposób aktywny wykorzystywały specyfikę rodzimej gospodarki oraz potencjalne przewagi komparatywne. Niekiedy ich działania nawet nie cieszyły się poparciem instytucji UE.

Istota problemu nie polega więc na tym – jak mogłoby wynikać z cytowanej wypowiedzi – aby zwiększyć nasz współdziałanie w realizacji polityki unijnej kosztem rezygnacji ze strategii narodowych. Ważne jest, aby strategia narodowa nie była sprzeczna ze strategią unijną i aby wzbogacała ona realizację strategii unijnej, a nie ją osłabiała. Ze strategią unijną bowiem, w związku z jej nadrzędną rolą, powinniśmy wiązać naszą przyszłość.

Czego Unia za nas nie rozwiąże. W świetle wyżej sformułowanych wniosków kluczowego znaczenia nabiera identyfikacja tych problemów narodowych, których Unia nie

jest w stanie za nas rozwiązać. Dlatego powinny zostać one zawarte w polskiej strategii narodowej. Polska ma pewne problemy, które nie występują w głównych krajach UE bądź ze względu na to, że dawno zostały już rozwiązane, bądź też wynikają z odmiennych w naszym kraju warunków naturalnych i społecznych. Do tej kategorii problemów możemy zaliczyć co najmniej następujące kwestie:

- opóźnienie Polski w przygotowaniu przejścia do cywilizacji informacyjnej (*digital literacy*),
 - wyjątkowo dużą rolę sektora rolnictwa w gospodarce Polski,
 - większą rolę górnictwa i przemysłów surowcowych niż w UE,
 - opóźnienie w rozwoju przemysłów wysokiej technologii i nowoczesnych ogniw struktury przemysłowej,
 - oparcie bilansu energetycznego kraju na węglu w stopniu niewystępującym w żadnym z krajów UE,
 - opóźnienie w rozwoju wschodnich terenów kraju,
 - regres nauki i zaplecza badawczo-rozwojowego,
 - upadek gospodarki morskiej,
 - opóźnienia w rozwoju infrastruktury transportowej,
 - regres w działalności innowacyjnej,
 - niedostateczna dbałość o zachowanie unikatowych w skali europejskiej terenów o naturalnych walorach przyrodniczych („zielone płuca Europy”),
 - wyjątkowa skala emigracji zarobkowej, ale także i osiedleńczej,
 - wyjątkowe osłabienie procesów prokreacji i spadek liczby urodzeń,
 - znacznie większa niż w innych państwach skala kryzysu demograficznego, zapowiadająca głęboki spadek ludności kraju, przy równoczesnym starzeniu się jej struktury.
- Powyższe problemy nie mogą zostać rozwiązane wyłącznie dzięki polityce unijnej lub

Unia wymaga znacznego obniżenia do roku 2020 emisji zanieczyszczeń. Wspiera finansowo nasze działania. Ale jednak tylko my sami możemy opracować koncepcję i wdrożyć program przestawienia całej gospodarki na alternatywne nośniki energii.

nawet przy wsparciu finansowym UE. Ich rozwiązanie jest realne tylko w ramach strategii narodowej. Zaniechanie jej stworzenia musiałoby więc oznaczać rezygnację z przezwyciężenia tych trudności. Stoimy więc nie tyle przed wyborem: „strategia narodowa czy rezygnacja z niej?”, ile przed potrzebą zharmonizowania strategii narodowej z unijną, od czego zależy nasza przyszłość.

Warto tu przedstawić kilka przykładów. Sektor rolnictwa występuje w Polsce w skali niemającej odpowiednika w żadnym z 15 tradycyjnych krajów UE. W roku 2006 w rolnictwie tych krajów zatrudnionych było 3,4 procent wszystkich pracujących ogółem (5,9 mln osób). W Polsce w tym samym roku zatrudnionych było w tym sektorze 15,2 procent ogółu pracujących w gospodarce (2,1 mln osób). A więc zatrudnieni w polskim rolnictwie stanowią 36 procent wszystkich zatrudnionych w tym sektorze w starej „piętnastce”. Tymczasem ludność naszego kraju w stosunku do ogółu mieszkańców tych państw wynosi jedynie 9,6 procent.

Częściowo można to wytłumaczyć wyjątkowo sprzyjającym dla rolnictwa ukształtowaniem powierzchni kraju. W rezultacie Polska jest jednym z państw UE o najwyższym udziale użytków rolnych w swoim ogólnym obszarze. Jednakże główną przyczyną wyjątkowej roli rolnictwa i przemysłu spożywczego, a więc kompleksu żywnościowego w gospodarce Polski, jest opóźnienie deagryzacji struktury zatrudnienia, spowodowane brakiem industrializacji kraju aż do wybuchu II wojny światowej oraz odbudowy powojennej do 1949 roku, kiedy zaczęto intensywną rozbudowę przemysłu. Dopiero to stworzyło warunki do przepływu ludności ze wsi do miast. Tymczasem kraje zachodniej Europy już w XIX wieku rozwiązały problem transferu zasobów

pracy z rolnictwa do przemysłu i usług. Mają więc w sferze gospodarki rolnej zupełnie inne problemy.

Unia wspiera rekonstrukcję polskiego rolnictwa przez bezpośrednie dopłaty dla rolników. Jednakże nie może rozwiązać jego podstawowego problemu, który wynika z konieczności redukcji w ciągu najbliższych 20–30 lat nadwyżki potencjału pracy w tym sektorze rzędu 1,2–1,5 mln osób. Uwzględniając rodziny, kwestia ta dotyczy około 5–6 mln osób.

Druga kwestia związana jest z wyjątkową rolą w naszej gospodarce górnictwa i przemysłu surowcowego. Decyduje o tym występowanie w Polsce zasobów szeregu surowców, których nie mają kraje zachodniej Europy (miedź, siarka, węgiel kamienny, sól, gips itp.). W 2006 roku 15 krajów UE posiadało w górnictwie surowców przemysłowych zatrudnienie na poziomie 336 tys. osób, czyli zaledwie 0,2 procent ogółu zatrudnionych w gospodarce. Tymczasem w Polsce w górnictwie pracowało 188 tys. osób, a więc 1,3 procent ogółu zatrudnionych (2008 rok), z tego w samym górnictwie węgla kamiennego 141 tys. osób. Nieuchronna jest u nas zatem gruntowna rekonstrukcja tych przemysłów surowcowych, co wynika z konieczności ograniczenia tradycyjnego

spalania węgla kamiennego wobec rosnącego zagrożenia dla klimatu, jak również rosnących kosztów pracy. Gdy dodamy do tego duży u nas udział gałęzi przemysłu wytwarzających niskoprzetworzone półfabrykaty, do których zalicza się w literaturze: przemysł metalurgiczny, drzewny i mineralny, to ich łączny udział wraz z górnictwem jest w Polsce ponaddwukrotnie wyższy niż w UE (3,9 procent całego zatrudnienia wobec 1,8 procent w 15 krajach UE).

Strategia unijna koncentruje się głównie na rozwiązywaniu problemów wspólnych dla wszystkich lub większości krajów członkowskich. Są to tak zwane problemy symetryczne. Ale istnieją także problemy specyficzne dla danych państw – czyli „asymetryczne”. Te drugie wymagają głównie działań narodowych.

Unia wspiera proces rekonstrukcji przemysłów surowcowych w Polsce między innymi przez kredytowanie odpraw dla górników odchodzących z zawodu, a także poszczególnych przedsięwzięć, jeżeli spełniają kryteria unijne. Jednakże nie może stworzyć za nas programu restrukturyzacji wymienionych gałęzi przemysłu i przemieszczenia zatrudnionych w nich pracowników w taki sposób, aby maksymalnie zmniejszyć nieuchronnie z tym związane napięcia społeczne.

Trzeci problem to ochrona środowiska naturalnego. Ochrona klimatu przed nadmierną emisją gazów cieplarnianych staje się dziś palącą koniecznością, aby chociaż zahamować narastanie strat, spowodowanych ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi, które silnie zwiększają się wskutek globalnego ocieplenia. Głównym tego sprawcą jest rozwój motoryzacji indywidualnej, a nie tylko przemysł, jak to się często – ale niesłusznie – twierdzi. W Polsce problem ten nabiera szczególnego znaczenia ze względu na to, że kraj z powodu oparcia swej gospodarki energetycznej na węglu jest dużym emitentem CO₂.

Unia nałożyła na nas bardzo wymagające zadanie obniżenia do roku 2020 emisji tych zanieczyszczeń o 20 procent i wspiera finansowanie ważniejszych przedsięwzięć do tego zmierzających. Jednak tylko my sami możemy opracować koncepcję i wdrożyć program przedstawienia całej gospodarki na inne nośniki energii. Polityka unijna nie jest w stanie rozwiązać tego zadania. Wymaga to bowiem zmiany gospodarki energetycznej kilku milionów podmiotów gospodarczych, wyprodukowania urządzeń o oszczędnym spalaniu oraz zastosowania nowych, czystych technologii. A jeszcze większym problemem może być rozwiązanie problemów społecznych z tym związanych, w czym nawet najlepsza polityka unijna jest wręcz bezsilna.

Polska, posiadająca trudne doświadczenia związane z transformacją gospodarczą, również musi budować wewnętrzne strategie pokonywania problemów, które są specyficzne tylko dla naszego kraju.

Odwrotnie z kolei Polska jest krajem o wyjątkowej skali niezniszczonych jeszcze, a więc bezcennych, zasobów przyrody. Sam obszar zaliczany do „zielonych płuc Europy” obejmuje co najmniej 170 tys. km², czyli 53 procent powierzchni kraju. Unia wspiera ochronę poszczególnych tych obszarów i może współfinansować niektóre przedsięwzięcia. Ale nie jest w stanie zastąpić państwa w promowaniu ochrony bezpośrednio na miejscu, w codziennych kontaktach z milionami mieszkańców. Podobne do polskich zjawiska przyrodnicze nie występują u nich w ogóle bądź nie występują w tej skali. Wystarczy zestawzić pod tym

względem Belgii – kraj o najwyższym stanie zagospodarowania przestrzeni w Europie – i Polskę, aby zdawać sobie sprawę z odmienności naszego problemu.

Niedorozwój wysokiej techniki. Kolejny przykład to niedorozwój przemysłów wysokiej techniki i innych bardziej nowoczesnych ogniw naszej struktury przemysłowej. Nie-

dorozwój ten przybrał skalę nienotowaną w innych państwach UE, a przynajmniej w państwach o zbliżonym do Polski potencjale ludnościowym i powierzchni. W krajach starej „piętnastki” w gałęziach przemysłu wysokiej techniki, stanowiących najbardziej nowoczesne ogniwo współczesnej gospodarki i przemysłu, pracowało w 15 krajach UE w 2006 roku 4,1 mln osób, czyli 2,4 procent ogółu zatrudnionych i 13,6 procent całego zatrudnienia w przemyśle. W Polsce odpowiednio w tych branżach pracowało w 2008 roku 152 tys. osób, to jest tylko 1,1 procent ogółu zatrudnionych w gospodarce i 4,9 procent całego zatrudnienia w przemyśle, czyli trzy razy mniej niż w krajach UE. Liczba pracowników tych gałęzi przemysłu w Polsce stanowi jedynie 3,6 procent ogółu zatrudnionych w nich osób w krajach „piętnastki”, podczas gdy ludność naszego kraju odpowiada 9,6 procent łącznej

liczby mieszkańców tych państw. Daje to wyobrażenie o skali niedorozwoju przemysłów wysokiej techniki w Polsce.

Unia ułatwia nam przepływ nowych technologii i wspiera finansowo poszczególne przedsięwzięcia, chociaż kapitał zagraniczny unika inwestycji tego rodzaju w krajach opóźnionych pod tym względem. Ale właśnie proces transformacji nie zmniejszył naszego opóźnienia w tej dziedzinie, ale przeciwnie – jeszcze je zwiększył, jeżeli mierzyć je wielkością zatrudnienia. Obecnie jest ono prawie dwukrotnie mniejsze, niż było u progu transformacji w 1989 roku, kiedy wynosiło ponad 250 tys. osób.

Głęboki regres w przemyśle wysokiej techniki to cena za dostosowanie się Polski do rynków światowych, które spowodowało spadek zatrudnienia w branżach hi-tech głębszy niż w całym przemyśle i gospodarce. Tylko państwo może opracować politykę ochrony tych gałęzi przemysłu i program działania dla rozwiązania wskazanego problemu. Nie ma co liczyć, że polityka unijna może je w tym zastąpić.

Kolejnym specyficznym problemem naszej gospodarki jest wyjątkowa skala emigracji zarobkowej w Polsce, niemająca odpowiednika w żadnym z krajów UE. W rezultacie Polska stała się krajem o największej emigracji zarobkowej we współczesnej Europie.

Po wejściu do Unii kraj nasz opuściło do pracy w innych państwach UE około 2 mln ludzi. W decydującym stopniu dotyczyło to przy tym ludzi w młodym wieku, najlepiej przygotowanych do zawodu i aktywnych. Wiemy już dziś, że co najmniej jedna trzecia do jednej drugiej tego potencjału przekształci się z emigracji zarobkowej w emigrację osiedleńczą związaną z opuszczeniem kraju na zawsze. Żaden z krajów UE nie ma do czynienia z taką skalą tego problemu.

Unia jak dotychczas pozostawia sprawę polityki emigracyjnej w gestii państw członkowskich, ograniczając się do próby podjęcia działań na rzecz ściągania do UE specjalistów o kwalifikacjach brakujących w krajach Wspól-

noty, w postaci tak zwanej niebieskiej karty na wzór zielonej karty w USA.

Skutki długookresowe emigracji są przede wszystkim dla kraju wielokrotnie mniej korzystne niż doraźne jej efekty. Polityka unijna nie może nam pomóc w rozwiązaniu tego problemu. Odwrotnie: pozostawia nam samym problem ponoszenia skutków wolności wyboru miejsc pracy, gdzie procesy żywiołowe zawsze działają na niekorzyść krajów opóźnionych w rozwoju.

W tej sytuacji tylko państwo i jego działania mogą zapewnić minimum sterowania tym odpływem, rekompensowania go napływem specjalistów z innych krajów, współdziałaniem z emigracją i innymi środkami ekonomicznymi, co wymaga nowych rozwiązań odpowiednich do skali tego problemu.

To samo dotyczy polityki ludnościowej. Polityka unijna nie może rozwiązać naszego kryzysu demograficznego, spowodowanego spadkiem urodzeń. Wynikał on głównie z drastycznego pogorszenia warunków socjalnych i ekonomicznych, a przez to bezpieczeństwa socjalnego w rodzinach, co nie sprzyjało wskaźnikom dzietności. Potrzebna jest w tym celu kompleksowa polityka socjalna, którą realizować można tylko w skali państwa i funkcjonowania jego organów. Nie może tego zastąpić polityka unijna. Rozwiązanie tych problemów będzie w bardzo dużym stopniu decydowało o przyszłości Polski.

Wynika z tego jeden zasadniczy wniosek: potrzebne nam jest coraz szersze współdziałanie z Unią w rozwiązywaniu problemów globalnych i unijnych przez politykę unijną, ale równocześnie mądra strategia narodowa.

Co powinna obejmować strategia narodowa. Powyższe rozważania wskazują, że strategia narodowa powinna obejmować co najmniej dwa obszary. Pierwszy – to określenie sposobu realizacji strategii unijnych w warunkach polskich. A więc powinna pełnić rolę transmisji unijnych do strategii narodowych, ale równocześnie zidentyfikować te problemy i obszary, które mogą mieć strategiczne zna-

czenie dla poprawy pozycji Polski w ramach Unii oraz zmniejszenia jej peryferyjnego położenia we Wspólnocie. Wymaga to nie tylko maksymalizacji naszego wkładu w politykę unijną, zgodnie z cytowaną na początku wypowiedzią, ale również korzyści płynących dla naszej gospodarki z tego udziału. Oznacza to, że z dwóch modeli integracji rozróżnianych przez A. Singha, to jest: a) integracji wcieleniowej (*close integration*), b) integracji strategicznej³, Polska powinna orientować się na ten drugi, czyli podejmować te działania, które prowadzą do poprawy jej miejsca we Wspólnocie.

Drugim obszarem powinna być koncepcja rozwiązania problemów „asymetrycznych”. Ta część tej strategii musi być zgodna ze strategią unijną i rozpatrywana z punktu widzenia zapewnienia tej zgodności. Jednakże w przypadkach nieuniknionych kolizji czy odchylenia od polityk unijnych, co czasami jest nieuchronne w naszych warunkach ekonomicznych i społecznych, rząd powinien negocjować z Komisją Europejską. Tak robią inne kraje.

Oczywiście w strategii narodowej muszą być zastosowane wszystkie procedury przewidziane przez teorie, takie jak: określenie celu nadrzędnego i maksymalizacja stopnia jego realizacji, sposób jego osiągnięcia, wynikające stąd priorytety, rozmieszczenie środków rozwojowych (inwestycyjnych i budżetowych), rozkład w czasie poszczególnych działań. Bez tego strategia narodowa nie może dać oczekiwanych wyników.

Tak więc nasza strategia musi rozwiązywać dwa zadania:

- określać sposób postępowania, który może w najlepszym stopniu przyczynić się do realizacji strategii unijnej, przy czym żaden z celów i dróg dojścia w strategii narodowej nie może być sprzeczny ze strategią unijną,
- identyfikować sposób rozwiązania i drogi dojścia do rozwiązania naszych problemów asymetrycznych, specyficznych dla naszej gospodarki, i wykorzystania szans z tym związanych, łącznie z dążeniem do uzyskania w wybranych obszarach przewagi komparatywnej.

Równie ważne są jednak jak najszerza konsultacja i dialog społeczny nad taką strategią w jak najliczniejszych środowiskach – nie tylko w gremiach parlamentarnych i rządowych, ale też z jak najszerzym zaangażowaniem do tego również organizacji pozarządowych. To właśnie wydaje się najważniejszym wnioskiem płynącym z powyższych rozważań. ■

¹ „Przegląd” z 10 października 2010 r., s. 48.

² „The Economist” z 18 grudnia 1999 r., s. 156.

³ Ajit Singh: „The market friendly approach to development versus an Industrial Policy”, Institute für Entwicklung und Frieden, Dinsburg, zeszyt nr 4 z 1993 r., s. 6.

W polskich uwarunkowaniach budowa społeczeństwa opartego na wiedzy jest przedsięwzięciem dość złożonym. Nasz kraj cechują wielkie dysproporcje rozwojowe, a w społeczeństwie występują grupy związane z różnymi epokami historycznymi. Strukturalnie żyjemy w realiach społeczeństwa o „trzech prędkościach”
– pisze KAZIMIERZ KRZYSZTOFEK

Spółeczeństwo wiedzy w epoce sieci rekomendacje dla Polski

Nie jest istotne, czy społeczeństwo, jakie się rodzi na naszych oczach, nazwiemy informacyjnym, cyfrowym, czy społeczeństwem wiedzy. W każdym razie jest to społeczeństwo, w którym głównym zasobem wytwórczym jest właśnie wiedza, a nie zasoby społeczeństwa przemysłowego, czyli kapitał i praca.

Aktywność w ekonomii, kulturze, polityce, a w największym stopniu w nauce i poznaniu, po prostu zależy od rosnącego wolumenu wiedzy i informacji. Oczywiście człowiek zawsze łaknął wiedzy i informacji, aby przetrwać – one były głównymi czynnikami rozwoju naszego gatunku. Nowe w naszej epoce jest to, że wiedza to dziś najważniejszy kapitał rozwojowy, że jej rozprzestrzenianie się nie zależy już od geograficznej bliskości centrów cywilizacyjnych, a także to, że nowe technologie cyfrowe oferują niesamowite możliwości dzielenia się wiedzą, jej archiwizowania i pozyskiwania. Za wiedzę możemy tu uznać, by użyć najprostszej definicji encyklopedycznej, ogół wiarygodnych informacji o rzeczywistości wraz z umiejętnością ich wykorzystywania.

Spółeczeństwo wiedzy jako zmiana kulturowa i instytucjonalna. Od kilku dekad społeczeństwa o ugruntowanej gospodarce rynkowej i demokracji politycznej dokonują przejścia. Ma ono miejsce od systemu opartego na wielkich scentralizowanych kompleksach przemysłowych ku typowi wytwórczości związanej z wiedzą i z technologiami intelektualnymi. Istota przechodzenia od społeczeństwa przemysłowego do poprzemysłowego, zwanego dziś najczęściej społeczeństwem wiedzy, sprowadza się do tego, że coraz więcej ludzkiej energii, twórczości i innowacyjności przenosi się do „świata równoległego” – przestrzeni wirtualnej.

Obecnie wielkie kompleksy ekonomiczno-kulturowe (produkcja, konsumpcja, styl życia) rodzą się już nie tyle pod wpływem wynalazków, które są następnie przekazywane do produkcji dóbr materialnych (jak na przykład samochód). Rodzą się one pod wpływem wykorzystania i przetwarzania symboli (poprzez komputery, telefonię komórkową) szeroko rozumianej kultury. Mieści się w niej wiedza jako *episteme* i kultura kognitywna. Dostęp do tych zasobów symboli jest *per se* dostępem do wiedzy i edukacji.

Eksplzja wiedzy. Rośnie na sile tendencja, która jest jednym z motorów wielkiej zmiany cywilizacyjnej – uspołecznienie wiedzy. Wyr-

zem tego są powstające szybko otwarte platformy wiedzy. Powodują eksplozję wiedzy. Można ją porównać – pod względem skutków cywilizacyjnych – do upowszechnienia druku, który był sprawcą przełomu umysłowego i przemysłowego. „Galaktyka Gutenberga” ewoluowała jednak przez kilka stuleci i był czas na adaptację instytucji: państwa, szkoły, uniwersytetu i innych organizacji. O wiele krócej, bo kilkadziesiąt lat, trwało przystosowanie instytucjonalne do mediów elektronicznych, ale to i tak dużo w porównaniu z Internetem, który w postaci masowej liczy sobie niewiele więcej niż jedno dziesięciolecie. Stanowczo za mało, aby z jednej strony doń się przystosować, z drugiej zaś wpłynąć na kierunek jego rozwoju.

Dobrze widać – na przykładzie dziesiątków wynalazków, zwłaszcza w sferze IT – że mamy do czynienia ze społecznym tworzeniem technologii. Przechodzą one przez cykl starego i nowego użycia. Użytkownicy często nie są świadomi tego, w którym momencie przekraczają punkt krytyczny między jednym a drugim.

Można zapytać o to, czy mamy do czynienia ze zmianą dotychczasowego paradygmatu rozwoju. Można zobaczyć, jak to było ze zmianą, gdy rodził się nowoczesny kapitalizm przemysłowy. Można spróbować posłużyć się swoistą retrognozą (*backcasting*) – czyli zrekonstruować tę. On rzeczywiście wprowadził wszechogarniającą zmianę systemową. Uruchoił proces uniezależnienia jednostki od tradycyjnych instytucji i wspólnot przednowoczesnych, które kontrolowały wówczas tworzenie i obieg idei, informacji i wiedzy oraz dystrybucję innych zasobów w dyspozycji władzy. Nowoczesne społeczeństwo niszczyło jedne tradycyjne instytucje i organizacje (przypisanie do ziemi, wspólnoty, manufaktura, rzemiosło), ale transformowało także inne instytucje (państwo i prawo, szkołę, uniwersytet, kościoły, rodzinę). Ponadto po-

woływało nowe instytucje dzięki innowacjom i wynalazkom (media masowe, zrzeszenie, instytucje demokratyczne, fabryka).

Spółeczeństwo nowoczesne – gdy krzepły jego nowe struktury ekonomiczne, polityczne i kulturowe – wywoływało nowego rodzaju uzależnianie. Ono powoływało do życia kulturę masową i nowoczesne państwo narodowe – nowe instytucje władzy – od kontroli tworzenia i obiegu idei, wiedzy i informacji. Miało to miejsce między innymi przez wprowadzenie reżimu ochrony własności intelektualnej.

Obecnie widzimy, że oto rodzi się model społeczeństwa wiedzy. Ma on charakter adaptacyjny. Widać to po przedsięwzięciach, które

realizują największe światowe uniwersytety. One zrozumiały, że restrykcyjny system ochrony własności intelektualnej w wieku Wikipedii i całego systemu Wiki spowalnia rozwój wiedzy i technologii. Zrozumiały to te najbardziej markowe wylęgarnie innowacji i nowej wiedzy – Massachusetts Institute of Technology i Uniwersytet Harvarda, które można uznać za misjonarzy społeczeństwa wiedzy. Rozpoczęły one

2007 roku udostępnianie w Internecie, w trybie subserwisów społecznościowych na YouTube, w bazie edukacyjnej OpenCourseWare (MIT) sylabusów, wykładów, wyników badań i eksperymentów czy publikacji. Składa się to na wielką platformę e-learningową, z której skorzystało w pierwszym roku funkcjonowania tych platform ponad 10 mln użytkowników (najwięcej zalogowanych z Chin i Indii)¹.

Stały się po części „bazarem”, gdzie można wszystko dostać i gdzie tworzenie i udostępnianie wiedzy dokonuje się w otwartym modelu pozwalającym na swobodne korzystanie z wiedzy przez wszystkich, niezależnie od statusu, na modyfikowanie treści, na indywidualną dystrybucję wiedzy i twórczości. Otwarte platformy najlepszych uczelni mają jeszcze tę dodatkową

Łatwo dostrzec zanikanie barier, które utrudniają jednostce docieranie do wiedzy. Zanikają bariery techniczne (wydajność maszyn, siła nadajników, produkcja papieru itp.), słabną także bariery ekonomiczne (koszty) i polityczne (restrykcje, cenzura).

wartość, że stoją za nimi szyldy poważnych instytucji, do których ma się zaufanie i które gwarantują wiedzę wysokiej jakości.

Łatwo dostrzec zanikanie barier, które utrudniają jednostce docieranie do wiedzy. Zanikają bariery techniczne (wydajność maszyn, siła nadajników, produkcja papieru itp.), słabną także bariery ekonomiczne (koszty) i polityczne (restrykcje, cenzura). Sieci, a zwłaszcza „sieć sieci”, jaką jest Internet, praktycznie eliminuje te bariery. Decentralizuje społeczeństwa i jego kultury. Gdyby szukać obecnie jednej silnej tendencji, to jest z nią z pewnością społeczna produkcja zawartości w sieciach. Wywołuje to następujące procesy: rewolucję organizacyjną (codziennie pojawiają się w sieci nowe podmioty), kryzys autorytetów i starych instytucji, mobilność i nomadyczność, migracje sieciowe. Wszystko dzieje się w warunkach rosnącej złożoności systemu społecznego, wywoływanej codziennie miliardami interakcji społecznych.

Istotna pozostaje kwestia adaptacji do środowiska cyfrowego. Wymaga ona innego typu adaptacji niż adaptacja do środowiska naturalnego. W społeczeństwie tradycyjnym, statusowym, informacja była lokalna, publiczno-prywatna, szybko zapomniana i zanikająca. Występowała w ograniczonej ilości. Tymczasem w obecnym modelu społeczeństwa wiedzy (hiperspołeczeństwie) każda informacja w postaci cyfrowej może być jednocześnie lokalna i globalna. Wszelkie informacje mogą być publicznie dostępne, teoretycznie bez ograniczeń czasowych (informacja nie znika), nie ma limitów pojemności, kanały przekazu są dostępne globalnie (Nowak 2009).

Wszystko to dopiero się instytucjonalizuje, społeczności internetowe nie „zacumowały” jeszcze własnej tradycji. Rodzi się dopiero nowy *habitus*, który tym się różni od starego, że jest refleksyjny. Jest to dopiero początek procesu tworzenia się partycypacyjnego systemu spo-

łecznego w sieciach, który, tak jak w poprzednim cyklu (modernizacyjnym), niszczy jedne instytucje społeczeństwa nowoczesnego, przekształca inne i powołuje do życia nowe (na przykład w rozrywce filmiki YouTube zabijają telewizyjne sitkomy i zagrażają tradycyjnym ośrodkom telewizyjnym).

Internet nowej generacji zmienia po kolei instytucje i organizacje: rodzinę, szkołę, uniwersytet, zakład wytwórczy, kościoły, państwo czy samorządy. Zaczęło się to już w pierwszej fazie upowszechnienia Internetu, ale dziś nabiera nowych jakości. Jeśli sześćo- czy siedmiolatek buszuje w sieci, to inaczej przebiega jego socjalizacja w rodzinie czy w klasach początkowych. Czy funkcji pierwotnej socjalizacji nie przejmuje Internet? Jaki elementarz potrzebny jest takiemu dziecku?

Spółeczeństwo wiedzy wymaga uruchomienia procesu tworzenia funkcjonalnej dla niego kultury. Chodzi o osiągnięcie stanu, w którym mentalność wielkich grup społecznych nie będzie spowalniać tempa naszej adaptacji do społeczeństwa wiedzy.

Wokół polskich zasobów intelektualnych i kulturowych. W polskim kontekście kluczowe wydaje się pytanie o modernizację opartą na wiedzy, czyli przejście do modelu

społeczeństwa opartego na wiedzy. Kluczowe wydaje się pytanie, na ile standardy krajów rozwiniętych stanowią gotowy wzór do przeprowadzenia takiej modernizacji w gospodarce, polityce, kulturze społecznej i komunikacji. Trzeba zapytać, na ile zaś powinniśmy czerpać z własnych zasobów i pomysłów, czyli nastawiać się raczej na *self-sustainability* niż na import gotowych rozwiązań. Niestety nie cierpimy na nadmiar ożywczych sporów intelektualnych na ten temat.

Rozpatrywanie problemu jedynie na skali imitacja czy swojskość nie wyczerpuje problemu. W procesach społecznych nie ma czystych modeli, zawsze dochodzi w mniejszym lub większym stopniu do fuzji elementów swojskich i tych z importu. Rzecz w tym, jaka to jest fuzja – gorszych czy lepszych elementów własnych i obcych. Można tu mówić o konwergen-

cji czy wręcz o hybrydyzacji pozytywnej i negatywnej. Pierwsza to połączenie funkcjonalnych cementów obu systemów kulturowych. W Polsce objawiło się to w widocznym przyptywie ekonomizmu w myśleniu i działaniu oraz w oswojaniu rynku. Po raz pierwszy od kilkudziesięciu lat energia Polaków mogła się ujawnić nie w szczelinach systemu, jak w czasach PRL, lecz w nim samym; nie patologicznie, w sferze podziału (słynne „załatwianie”), ale w sferze tworzenia dóbr. Potrzeba działania znalazła jednak ujście. To jest niepodważalnym dobrodziejstwem transformacji ustrojowej.

Od czasu do czasu słyszy się nawoływania do „rekolekcji narodowych” z myślą o nowym projekcie cywilizacyjnym dla Polski. Myślenie o projektach cywilizacyjnych nie jest dziś w modzie, bo pachnie konstruktywizmem, a ten poniósł sromotną klęskę w tej części świata. Nie ma dobrej pogody dla „obmyślenia” przyszłości, mówiąc za Tadeuszem Kotarbińskim. Zawodzi też domyślanie się teje w sytuacji, gdy zmiana staje się normą, a stałość i trwanie są epizodyczne. Owo obmyślanie, naukowo określane jako *foresight*, ma jednak coraz więcej zwolenników.

Skoro nie da się przewidywać przyszłości ani jej zaklinać, to wpływ na nią można mieć przynajmniej przez jakąś wizję, na której realizację przeznaczony będzie gros środków i którą będzie się realizować na jak najszerzej podstawie społecznej. Po prostu żeby mieć wpływ na to, co wyrośnie, trzeba posiać ziarno. Niech coś naszego nowego zakiełkuje w polskiej glebie.

W 2009 roku zakończono badania w ramach Narodowego *Foresightu 2020*². Jest on o tyle istotny, że było to pierwsze na tak szeroką skalę przedsięwzięcie intelektualne i badawcze, które kreśli realną wizję kraju nie przez czcze prognozowanie tego, czym może być Polska za najbliższe kilkanaście lat, lecz dzięki wskazaniu tych obiecujących obszarów

rozwoju, które stwarzają największe szanse i na które należy rzucić gros energii, sił i pieniędzy, mobilizując do tego jak największy odłam społeczeństwa.

Autorzy raportu końcowego przygotowanego pod kierunkiem Michała Kleibera wymieniają wiedzę wśród pięciu kluczowych czynników określających dynamikę rozwoju w szerokim globalnym kontekście. Natomiast w obrębie wiedzy wymieniają następujące czynniki, które określają jej dynamikę:

- nakłady na badania i rozwój (B+R);
- globalizację działalności B+R;
- innowacyjność pozatechnologiczną;
- innowacyjność społeczną;
- otwarte modele innowacyjności (Open Innovation);
- społeczną produkcję wiedzy;
- kapitał intelektualny;
- złożoność kontekstu polityki naukowo-technicznej;
- uspołecznienie polityki naukowej.

Niektóre badania socjologiczne nastrajają optymistycznie.

Na przykład badania Marka S. Szczepańskiego na Śląsku, z których wynika, że w hierarchii ważności dla rodziców najistotniejsze staje się wykształcenie dzieci.

Kraj trzech prędkości.

W polskich uwarunkowaniach budowa społeczeństwa wiedzy jest przedsięwzięciem dość złożonym. Mamy wielkie dys-

proporcje rozwojowe związane ze współwystępowaniem na naszym terytorium różnych epok historycznych:

1. sektor przedprzemysłowy, który odziedziczyliśmy po okresie „długiego trwania”. On jest ciągle jeszcze silny, a wyraża się w rozbudowanym sektorze rolnym, który w niewielkim stopniu uległ uprzemysłowieniu/modernizacji (nie było ani kolektywizacji, ani farmeryzacji),
2. sektor przemysłowy, zawsze relatywnie słaby w Polsce w porównaniu z krajami najwyższej rozwiniętości, rozwijał się w II połowie XX wieku w kierunku tworzenia wielkich scentralizowanych i hierarchicznych struktur, czemu towarzyszyło świadome eliminowanie mechanizmów rynkowych,

Mocne i słabe strony polskiego kapitału intelektualnego w ramach NPF Polska 2020**Mocne strony**

- wysoki poziom skolaryzacji społeczeństwa
- wzrost poziomu wykształcenia (oraz wzrost liczby osób kończących uczelnie zagraniczne)
- duża liczba studentów i doktorantów
- względnie wysoki poziom kompetencji absolwentów studiów technicznych
- postawy przedsiębiorcze
- stosunkowo młoda kadra zatrudniona w B+R
- duże ośrodki akademickie
- duża liczba kierunków kształcenia na studiach wyższych
- możliwość nieodpłatnych studiów oraz nieodpłatne kształcenie na poziomie podstawowym, gimnazjalnym i średnim
- nauczanie zintegrowane
- zajęcia pozalekcyjne
- uniwersytety trzeciego wieku
- szkoły średnie i zawodowe dla osób dorosłych
- infrastruktura bibliotek publicznych i szkolnych
- umiejętność improwizacji
- dobrze wykształceni naukowcy
- stosunkowo młoda kadra B+R w porównaniu z innymi krajami UE
- względnie wysoki poziom zatrudnienia w przemyśle wysokiej i średnio wysokiej techniki
- dostęp do rynku innowacji w UE
- wzrastająca liczba przedsiębiorców prowadzących działalność B+R
- zainteresowanie inwestorów zagranicznych dobrze wykształconą kadrami

Słabe strony

- słaba pozycja krajowych ośrodków kształcenia na międzynarodowym rynku
- niski poziom kreatywności i innowacyjności w instytucjach edukacyjnych
- niedoskonały system grantów i stypendiów
- nie dość rozwinięte programy indywidualnego nauczania młodzieży wybitnie zdolnej
- zła organizacja praktyk i staży zawodowych
- organizacja studiów
- zasady awansu zawodowego nauczycieli
- emigracja zarobkowa wykształconych Polaków
- brak zachęt dla specjalistów z zagranicy
- niski poziom kapitału społecznego i zaufania
- wysokie bezrobocie i niski wskaźnik zatrudnienia (zwłaszcza kobiet)
- wysokie bezrobocie wśród młodzieży
- stosunkowo niski odsetek ludzi z wyższym wykształceniem
- brak infrastruktury służącej rozwojowi kapitału ludzkiego
- niedostateczne działania państwa wspierające przedsiębiorczość
- niskie nakłady na ochronę zdrowia
- obniżająca się jakość kształcenia
- słaba pozycja polskich uczelni wyższych na międzynarodowym rynku edukacyjnym
- niska kultura organizacyjna w polskich przedsiębiorstwach
- słabo rozwinięte kształcenie ustawiczne
- mała skłonność do podnoszenia kwalifikacji
- niskie nakłady na rozwój zasobów ludzkich w podmiotach gospodarczych
- brak indywidualnych strategii rozwoju zawodowego pracowników
- niskie płace kadry dydaktycznej.

3. sektor poprzemysłowy i informacyjny. Ostatnia dekada była czasem jego przyspieszonego rozwoju. Był to także czas rodzenia się nowej kultury funkcjonalnej dla nowych technologii. Zadziałał tu korzystnie między innymi czynnik pokoleniowy.

A więc strukturalnie żyjemy w realiach społeczeństwa o „trzech prędkościach”, które odpowiadają trzem powyższym etapom: przedprzemysłowemu, przemysłowemu i poprzemy-

słowemu. Jesteśmy krajem rolniczo-rzemysłowo-informacyjnym, w którym dwa pierwsze sektory, zwłaszcza rolniczy, wymagają głębokiej restrukturyzacji. W minionym dwudziestolecu został nią objęty przede wszystkim sektor przemysłowy. Wielosektorowość ta sprawia, że przez społeczeństwo przebiegają nowe linie kulturowych podziałów.

W takim uformowanym społeczeństwie muszą istnieć problemy, zwłaszcza w tych jego

segmentach, których dotyczą największe bóle adaptacji do nowych warunków, a ściślej – bóle nieprzystosowania. Ilustrują to wybory polityczne Polaków w ostatniej dekadzie. Istota tych problemów leży w tym, że z trzech prędkości nie da się utworzyć jednej średniej, akceptowanej przez wszystkie grupy, ponieważ byłaby ona za duża dla najwolniejszych, a za mała dla najszybszych. Szanse Polski zależą od „trzeciej prędkości”, ale trzeba pamiętać, że szybkość całego konwoju – jeśli można użyć takiej metafory w odniesieniu do Polski – to szybkość najwolniejszego okrętu.

Czy zatem skazani jesteśmy na rozwój enklawowy, wyspowy? Światowe doświadczenia modernizacji dostarczają zarówno pozytywnych, jak i negatywnych przykładów takiego rozwoju (na przykład Bangalore w Indiach). Może nie czekać na to, aż najwolniejszy okręt w konwoju będzie nas doganiał? Może zresztą nie będzie innego wyjścia? W perspektywie dwu dekad spora część Polski może nie mieć szans na pogoń cywilizacyjną – być wyludniona, niemożliwa, w zatęchłej zastoinie obok rwącego nurtu. „Wschodnia Polska poza miastem”.

Wielkim wyzwaniem jest budowa nowoczesnego kompleksu technologicznego społeczeństwa wiedzy. Wymagać to jednak będzie wspierania, przede wszystkim przez powszechną, odpowiednią edukację, procesu tworzenia się funkcjonalnej dlań kultury, bez której infrastruktura wiedzy nie zostanie dobrze spożytkowana. Chodzi o osiągnięcie stanu, w którym mentalność wielkich grup społecznych nie będzie spowalniać tempa naszej adaptacji do społeczeństwa wiedzy. Niektóre badania socjologiczne nastrajają optymistycznie. Na przykład badania Marka S. Szczepańskiego na Śląsku, z których wynika, że w hierarchii ważności dla rodziców najistotniejsze staje się wykształcenie dzieci.

Reasumując, można stwierdzić, że największym dylematem rozwojowym Polski po wstąpieniu do Unii Europejskiej jest konieczność uporania się z sektorem rolniczym i starym sektorem przemysłowym, przy jednoczesnej potrzebie rozwijania nowoczesnego sektora technologii, badań, innowacji itp. Kraje europejskiego centrum także wydają spore środki publiczne na rolnictwo, ale z restrukturyzacją

Dwie drogi

Na ile kryzys ekonomiczny wymusi zmiany, jakie strategie zastosować, aby wpływać na przyszłe kształty społeczeństwa? Literatura naukowa, a także analiza dorobku myślowego szeregu światowych ośrodków wskazuje, że dominuje przeświadczenie, że jedyną szansą jest ucieczka do przodu, czyli kontynuowanie drogi do społeczeństwa wiedzy z pewnymi korektami, które mogłyby go usprawnić i zabezpieczyć. Pojawiają się opinie, że rosnąca złożoność systemów udaremnia jakiegokolwiek strategię. Nowe kształty społeczeństwa będą się wyłaniać w wyniku miliardów interakcji, negocjacji, rywalizacji o władzę i zasoby, ale nikt nie może dziś powiedzieć, jaki będzie wynik.

Pesymiści mówią, że w nadchodzącej dekadzie rysuje się wszędzie, także w Polsce, poważniejsze wyzwanie niż społeczeństwo wiedzy, a mianowicie rozwiązywanie problemów infrastrukturalnych, klimatycznych, zaopatrzenia w ener-

gię, wodę, kryzys żywnościowy, bezpieczeństwo i tym podobne czynniki kluczowe.

Czeka nas powrót do „twardych dźwigni” rozwoju. (...)daleko odeszliśmy od utopii sprzed ledwie dekady – przestrzega John Gray (2007) – kiedy modni guru mówili mądrze o „ekonomii wiedzy”. Potem tłumaczono nam, że zasoby naturalne nie są już ważne – że motorem rozwoju gospodarczego stały się idee. Cykle koniunktury zostawiliśmy w tyle, nadeszła era nieustającego wzrostu. W rzeczywistości ekonomia wiedzy okazała się złudzeniem wykreowanym przez tanią ropę i tani kapitał, a mówienie o wiecznym boomie kończyło się zawsze płacem i zgrzytaniem zębów. To nie koniec świata ani globalnego kapitalizmu, tylko, jak zwykle, historia.

Ten sposób myślenia, z jednej strony bezradność intelektualna wobec rosnącej skali złożoności procesów, z drugiej zaś wieszczenie krachu społeczeństwa wiedzy i cofnięcia cywilizacyjnego, zamykają dyskurs o tendencjach zmiany społecznej.

starych przemysłów już się uporały i mogą większość środków przeznaczyć na decydujący dziś o konkurencyjności sektor nowoczesnych technologii, na rozwój nauki i wysoko kwalifikowanych usług.

Jaka modernizacja? Jest kwestia, czy analizując sytuację Polski jako kraju transformacyjnego, możemy posłużyć się narzędziami teorii modernizacji przemysłowej. Jej klasyczne wersje powstawały w realiach społeczeństwa industrialnego, a były rekomendowane społeczeństwom przednowoczesnym i przedprzemysłowym. Tymczasem gdy Polska znalazła się u progu transformacji systemowej w 1990 roku, nie była już takim społeczeństwem. Mimo wszystko schemat analityczny tych teorii jest jednak przydatny do analizy czterech sfer modernizacji: technoeconomicznej, politycznej, socjokulturowej i mentalnej. Na pewno model modernizacji industrialnej nie może być dziś atrakcyjny dla średnio rozwiniętego kraju aspirującego do miejsca w centrum cywilizacyjnym.

Problemem jest to, że rozwój przemysłowy opiera się na wartościach, wzorach i instytucjach, które mogą nie być przyjazne dla rozwoju poprzemysłowego, czyli rozwoju mającego miejsce w najwyżej rozwiniętych krajach. Rozwój technologii informacyjnych może napotykać na opór płynący z czynników kulturowych. Problem w Polsce polega również na tym, że nie mamy zakumulowanych doświadczeń w modernizacji, która miała miejsce w innych krajach na przełomie poprzednich stuleci, zakładając, że użyteczna byłaby analiza modernizacji z ubiegłego stulecia do analizy obecnego fenomenu postmodernizacji.

Kluczowe pytanie brzmi: na ile musimy przejść przez cykl klasycznej modernizacji przemysłowej, na ile zaś ważniejszym wyzwaniem staje się postmodernizacja. Podobne pytanie to na ile kultura społeczna Polaków

jest funkcjonalna dla wymogów, które stawia postmodernizacja, które grupy społeczne mają większe szanse na adaptację, a które mniejsze szanse na sukces albo są ich w ogóle pozbawione. Zasadne zatem staje się pytanie, czy kultura, którą uznajemy za niefunkcjonalną dla przeprowadzenia modernizacji przemysłowej, może okazać się przydatna dla rozwoju poprzemysłowego.

Polska nie uczestniczyła w procesach modernizacji wedle zachodnioeuropejskiego wzoru. Przechodziliśmy przez modernizację, ale w formule etatystycznego socjalizmu. Eksperyment się nie powiódł. Poza tym Polska – zintegrowana obecnie z Unią Europejską – nie przejdzie już przez cykl nowoczesności, przez

jaki przeszła Europa zachodnia: państwo narodowe i nacjonalizm jako ideologia modernizacyjna, rynek narodowy, gospodarka narodowa itp., nie będzie też mieć szans na nowoczesne w swej naturze państwo dobrobytu. Nie ma na to warunków w erze globalizacji, Internetu i integracji transnarodowej.

W epoce wczesnej czy środkowej nowoczesności – klasycznej – by ją tak nazwać –

żeby być ekonomicznie nowoczesnym, wystarczyło naśladować. Zdolny imitator mógł osiągnąć sukces (kupić licencję na standardowy produkt i konkurować nie tyle myślą, co ceną). Nie wszystkim się to udawało, naśladować też trzeba umieć. Ale z pewnością nie trzeba było nadzwyczajnej twórczości i innowacyjności. Wystarczyło wdrożyć wielkie masy ludzi do taśmy fabrycznej. Dziś masowa produkcja standardowych tanich dóbr nie zapewni sukcesu. Bardziej niż cena liczą się oryginalność, walory przyrodnicze i kultura zmaterializowana w produktach lub kultura sprzedawana jako symbole. Polsce naśladownictwo już nie pomoże. Jeśli się chce tylko dobrze naśladować, to można być jedynie podwykonawcą.

W kontekście polskim sprawę dodatkowo komplikuje to – i to jest jedna z bardziej wraź-

Problem w Polsce polega również na tym, że nie mamy zakumulowanych doświadczeń w modernizacji, która miała miejsce w innych krajach na przełomie poprzednich stuleci.

Tabela 1. Wydatki publiczne na edukację i na szkolnictwo wyższe

	Udział wydatków publicznych na edukację w wydatkach publicznych	Udział wydatków publicznych na szkolnictwo wyższe w wydatkach publicznych	Udział wydatków publicznych na edukację w PKB	Udział wydatków na szkolnictwo wyższe w PKB
Polska	11,6	2,2	4,9	0,9
OECD	13,3	3,1	5,1	1,2
USA	14,1	3,3	5,3	1,2
Wielka Brytania	11,7	2,0	5,4	0,9
Francja	10,7	2,3	5,6	1,2
Niemcy	10,3	2,6	4,2	1,1
Finlandia	12,5	3,9	5,6	1,9
Szwecja	12,7	3,4	6,7	1,8
Dania	15,4	4,5	7,8	2,3

Źródło: OECD, *Education at a glance 2010*.

liwych i drażliwych politycznie kwestii – czy Polska może udanie realizować model modernizacji nieoliberalnej, konserwatywnej (określenie „modernizacja konserwatywna” to oksymoron, ale jest w obiegu), postulowanej przez pravicę. Czy jest możliwe wydestylowanie gospodarki z otoczki kulturowej, obyczaju i z innych elementów związanych z późną nowoczesnością (kultura permissywna, równoprawność dyskursów mniejszościowych itp.).

Podsumowanie. Wydaje się, że o jakości rozwoju naszego społeczeństwa zadecydują cztery orientacje widoczne w głównych sferach aktywności życiowej Polaków. Wszystkie poniższe orientacje są ważne, bo zawierają w sobie kapitały: ludzki, społeczny, kulturowy, intelektualny.

1. **orientacja ekspresywna** (wyrażająca się w zdolności Polaków do wyrażania siebie przez kulturę, niekoniecznie tylko wysoką, ale taką, która wyrasta z ich potrzeb, doświadczeń, przeżywania świata, zmian, których doświadczają itp.);
2. **orientacja normatywna** – powinniśmy ją zachować, bez niej nie ma więzi, ładu społecznego;
3. **orientacja poznawcza** – powinniśmy zachować dążenie do zaspokajania własnych potrzeb samorealizacji i samoaktualizacji, jak i międzypokoleniowej transmisji wiedzy.
4. **orientacja instrumentalna:** no i nie powinniśmy odbiegać od świata, co jest ważne dla zachowania zdolności do korzystania z no-

woczesnych narzędzi, przy świadomości, że sami również mamy je wytwarzać, nasycając je własnymi projektami.

Z punktu widzenia celu tego artykułu szczególnie istotna jest orientacja poznawcza. Tworzy ona szansę na generowanie wiedzy, która zwiększa szanse cywilizacyjne Polaków, przysposabia ich do konkurowania i kooperowania ze światem rozwiniętym. Taka wiedza będzie nas przesuwając z peryferii do centrów cywilizacyjnych. Nie ulega wątpliwości, że wiedza ma taką funkcję adaptacyjną do spełnienia. Państwo rozumiane jako zorganizowana wspólnota obywatelska ma takie obowiązki, choćby po to, żeby samo mogło zwiększać swe zdolności przetrwania i rozwoju oraz reprodukować elity na odpowiednim poziomie.

Widzimy w zamożnych krajach tendencję ku konsumpcji niematerialnej czy postmaterialnej, nastawionej nie tyle na gromadzenie dóbr, co na osiąganie jakości życia i pracy, w której wiedza i kultura odgrywają istotną rolę (*vide* światowy sondaż wartości R. Ingleharta³). Oczywiście o jakości życia myśli się już po zaspokojeniu podstawowych potrzeb materialnych. Ich niezaspokojenie rodzi niecierpliwość, potrzebę odrabiania czasu niedoborów. Zapewne trzeba było przejść przez ten cykl, ale najwyższy czas już zeń wyjść. Musimy sobie zdać sobie sprawę z konsekwencji: zredukowanie aspiracji do jednej mantry: zarobić – nie pozwala wyjść „poza monitor” doraźnych korzyści materialnych. Ameryka i Europa Zachodnia od tego odchodzą, przynajmniej w zawodach

Tabela 2. Podstawowe wskaźniki działalności badawczo-rozwojowej w latach 1995, 2000, 2008

Wyszczególnienie <i>Specification</i>	1995	2000	2005	2006	2007	2008
Nakłady ^a na działalność badawczą i rozwojową (ceny bieżące w milionach złotych) <i>Gross domestic expenditure on research and development activity (current prices):</i>						
relacja do produktu krajowego brutto (GERD/PKB) w % <i>ratio to gross domestic product (GERD/GDP) in %</i>	0,63	0,64	0,57	0,56	0,57	0,61
na 1 mieszkańca w zł <i>per capita in zł</i>	55	125	146	155	175	202
Zatrudnieni w działalności badawczej i rozwojowej <i>Employment in research and development activity</i>						
na 1000 osób aktywnych zawodowo ^b <i>per 1000 economically active persons</i>	4,9	4,6	4,4	4,3	4,6	4,3
w tym pracownicy naukowo-badawczy <i>of which researchers</i>	2,9	3,2	3,6	3,5	3,6	3,6

Źródło: GUS, Nauka i Technika w Polsce w 2008 r.

związanych z najwyższą przetworzoną produkcją oraz z wysoko kwalifikowanymi usługami społecznymi.

Jeśli cały wysiłek pracownika idzie na pracę, która ma być skoncentrowana na uzyskaniu dochodów, i gotowy jest on na wszystko, aby ten cel osiągnąć, to nastawia się na adaptację reaktywną – przetrwanie, a nie antycypacyjną – osobniczą ekspansję, rozwój, powiększanie kapitału ludzkiego. Dlatego nasza ekspansja ekonomiczna nie bazuje na innowacyjności; konkurujemy niemyślnie, lecz niską ceną pracy i produktów. Nie jest to jednak perspektywiczne, bo cena pracy w Polsce będzie rosła, a więc także cena produktów. I co wtedy z naszymi szansami na konkurencyjność? Eksplozja przedsiębiorczości na początku transformacji ujawniła wiele drzemającego w Polakach potencjału, zaradność, samodzielność, ale nastawienie tylko na szybkie profity nie owocuje innowacyjnością, oryginalnym rozwiązywaniem problemów. Nastawienie tylko na pieniądź stresuje, rozluźnia kontakty społeczne, szybko wypala zawodowo, grozi zejściem poniżej progu kultury⁴. Rodzi to złudną dążność podnoszenia jakości życia tylko przez ilość.

W sferze symboli biznesu nadal tkwimy po uszy w dogmatycznym zawołaniu „bogaćcie się”, podczas gdy zawołaniem ekonomii w XXI wieku społeczeństwa wiedzy jest hasło „rozwi-

jajcie się”. W systemie rynkowym nie można naturalnie uchylć postulatowi „bogaćcie się”, ale musi przekładać się na „rozwijajcie się”.

Rosnąć będzie waga innowacji w zakresie nauk o człowieku i społeczeństwie oraz związanych z tym technologii kulturowych. Kluczowa staje się umiejętność tworzenia coraz bardziej zaawansowanych innowacji technologicznych pod kątem potrzeb konkretnych jednostek, społeczności, grup społecznych, kultur i różnych innych zbiorowości.

Największe korporacje, takie jak Wal-Mart, FedEx, Dell, Amazon, Microsoft i Cisco, urosły w siłę nie dlatego, że dokonały odkryć w fizyce, biologii molekularnej, biomedycynie czy w chemii, lecz dzięki innowacyjności ludzkiej pracy i praktyk organizacyjnych dokonywanych w radykalnie nowy sposób. Do stworzenia potężnych innowacji technokulturowych w sieci: Google, YouTube, E-Bay, Facebook i wielu innych nie trzeba było inwestować w badania podstawowe. Dwaj studenci o relatywnie niewielkiej wiedzy matematycznej stworzyli potężny algorytm Google, wart w szczytowym okresie 150 miliardów dolarów. Wystarczyła im wiedza logiczno-matematyczna na poziomie magisterskim⁵. Radykalnie obniża się wiek wynalazców w zakresie technologii sieciowych. Wynalazki są coraz częściej dziełem bardzo młodych ludzi – „dzieciaków-sieciaków”. Dla-

tego tak ważny jest dostęp do wiedzy młodych innowatorów, którzy nie mają środków, aby nabyć wartościową wiedzę. Wiedza pozyskana w odpowiednim czasie może odmienić czyjeś życie, zdecydować o szansach.

Liczy się nie tyle specjalizacja, co integracja: synteza, design, wyobraźnia. To są „silniki tworzenia” – *Engines of Creation*, by użyć określenia Erica Drexlera z jego znanej książki o nanotechnologii. Nabiera ekonomicznej i kulturowej wagi nurt w naukach społecznych i humanistycznych nazywany psychologią, socjologią i antropologią kreatywności⁶.

W społeczeństwie u progu XXI wieku tworzenie bogactwa i miejsc pracy będzie opierać się na innowacjach i nowych ideach nie tylko w obrębie nauk przyrodniczych i inżynierskich, ale także nauk społecznych i nauce o organizacji, sztuce, nowych procesach biznesowych, trafianiu w potrzeby konsumentów związane z produkcją niszową, specjalistycznymi produktami i usługami nastawionymi na jakość życia, atrakcyjny design, odwoływanie się do indywidualnych gustów.

Budowanie społeczeństwa wiedzy to wielka zmiana mentalna, cywilizacyjna i kulturowa. To nie tylko kwestia właściwego nią zarządzania i rozwoju gospodarki, lecz także inne podejście do własnego zdrowia i życia, ryzyka i zagrożeń, kultury współżycia między ludźmi, w tym zwłaszcza z kulturowo odmiennymi, których będzie coraz więcej między Bugiem a Odrą, ponieważ wszędzie w Europie rośnie skala wielokulturowości. Słowem – wiedza to fundament do budowania refleksyjnego projektu życiowego, bez którego trudno nadążyć za pędzącym światem.

Według Europejskiego Urzędu Statystycznego (Eurostat) w dziedzinie innowacyjności Polska jest w ostatniej – czwartej – grupie państw Unii Europejskiej. Jak szacuje Eurostat, Polska, aby zbliżyć się do obecnej średniej europejskiej, potrzebuje ponad 20 lat – pod warunkiem że podejmie odpowiednie inicjatywy.

Wynika stąd, że w warunkach polskich tworzenie i upowszechnianie wiedzy to praca u podstaw. Aby myśleć o społeczeństwie wie-

dzy, musimy wpierw zbudować społeczeństwo wykształcone, bo tylko wtedy można realnie myśleć o wykorzystaniu wiedzy jako kapitału rozwoju. ■

¹ D. Konowrocka (2008), *Prestżowe uniwersytety*, „Computerworld” nr 15.

² <http://www.ippt.gov.pl/foresight/foresight-narodowy.html>

³ R. Inglehart (1994), *Badania zespołu badawczego ds. Światowego Sondażu Wartości*, „World Values Survey Code Book”, Ann Arbor, Mi.

⁴ K. Skarżyńska (2003), *Cele życiowe, zaufanie interpersonalne i zadowolenie z życia*. *Psychologia Jakości Życia*, 2, 1, 35–50; Skarżyńska K. (2005), *Twórczość i zaufanie*, „Computerworld” 14.5.2005 (wywiad A. Gontarza).

⁵ Ch. T. Hill (2009), *The Post-Scientific Society*, “Issues in Science and Technology”, Fall 2007, s. 78–84.

⁶ R. Florida (2002), *The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*, Basic Books New York, i nowsza, tegoż autora (2004), *The Flight of the Creative Class. The New Global Competition for Talent*; New York: Basic Books; Daniel Pink (2005), *A Whole New Mind: Moving from the Information Age to the Conceptual Age*, London: Penguin Grp; F. Johansson (2000) *The Medici Effect: Breakthrough Insights at the Intersection of Ideas, Concepts, and Cultures*, Cambridge, Mass: Harvard Business School Publishing, Paul H. Ray, S.R. Anderson (2001), *The Cultural Creatives*, New York: Office Rivera Press; Ch. Landry (2000) *The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators*, London: Earthscan Pub.;

Coraz poważniejszym wyzwaniem staje się stworzenie systemu wsparcia dla rosnącego odsetka osób sędziwych, które tracą zdolność do samodzielności w wykonywaniu życiowych czynności. Aby temu sprostać – zdaniem badaczy – potrzebujemy całościowej reformy systemu opieki długoterminowej, której jednym z filarów będzie wprowadzenie powszechnego ubezpieczenia pielęgnacyjnego od ryzyka niesamodzielności
– pisze RAFAŁ BAKALARCZYK

Wyzwanie coraz bliższej przyszłości opieka długoterminowa dla osób sędziwych

Starzenie się społeczeństw kojarzymy obecnie głównie z kwestią działania w takiej czy innej postaci systemu emerytalnego. Tymczasem coraz bardziej paląca jest kwestia samodzielności powiększającego się odsetka osób sędziwych. Starość przestaje być tylko symbolem niezdolności do pracy, ale także niezdolności do wykonywania podstawowych życiowych funkcji. Wiele krajów doskonali swoje systemy społeczne w tym zakresie. Polska stoi wobec wyjątkowo dużych wyzwań.

Zgodnie z definicją na oficjalnym portalu Komisji Europejskiej poświęconemu Zdrowiu Publicznemu w UE: *Opieka długoterminowa łączy szereg usług medycznych i socjalnych na rzecz osób, które z powodu przewlekłych chorób są upośledzone fizycznie lub umysłowo i zdane na pomoc osób trzecich w wykonywaniu podstawowych czynności życiowych. Taką opiekę i wsparcie*

często zapewniają, przynajmniej w jakimś zakresie, opiekunowie niezawodowi, na przykład krewni i przyjaciele. Opieka długoterminowa obejmuje świadczenia realizowane zarówno w obszarze opieki zdrowotnej, jak i społecznej. Zwykle zapewnia się ją osobom niepełnosprawnym fizycznie lub umysłowo, ludziom starszym oraz osobom, które potrzebują pomocy w codziennych czynnościach życiowych¹. Naprzeciw powyższym wyzwaniom próbuje wyjść w Polsce opublikowana w 2010 roku Zielona Księga na temat Opieki Długoterminowej w Polsce² pod redakcją senatora Mieczysława Augustyna. Wskazuje ona na uwarunkowania i przyczyny rosnącego popytu na świadczenia w zakresie opieki długoterminowej, ale zawiera także diagnozę systemu organizowania podaży tego typu usług, wskazuje jego podstawowe braki oraz proponowane przez autorów kierunki reform.

Księga jest wynikiem eksperckiego dialogu między badaczami, parlamentarzystami i przedstawicielami instytucji zajmujących się osobami starszymi. Mamy tu połączenie nie tylko wielości perspektyw, ale widoczna jest rzetelna ekspercka diagnoza, którą można przekładać na praktyczne potrzeby stanowie-

nia, a następnie realizowania skutecznego prawa w obszarze opieki długoterminowej.

Podwójne starzenie się. Podstawowym punktem wyjścia w tej problematyce jest fakt rosnącego popytu na świadczenia pielęgnacyjne. Rośnie bowiem odsetek osób starszych w wieku powyżej 65 lat, a jeszcze szybciej – odsetek osób osiemdziesięcioletnich i starszych. Stąd też możemy – za autorami raportu – mówić o zjawisku „podwójnego starzenia się społeczeństwa”. Z punktu widzenia zapotrzebowania na opiekę długoterminową udział tej ostatniej grupy wiekowej jest szczególnie istotny, bowiem w tej kategorii mamy do czynienia z największym ryzykiem niesamodzielności.

Według Głównego Urzędu Statystycznego liczba osób w „wieku sędziwym” ma wzrosnąć u nas w latach 2007–2035 z 1,14 mln do 2,57 mln, a więc ponaddwukrotnie. Rośnie także udział tej populacji w liczbie ogółu społeczeństwa. O ile w 2007 roku wynosił on około 3 procent, o tyle w 2035 może to być już 7,2 procent (patrz tabela 1). Zauważmy przy tym, że tempo przyrostu osób w wieku podeszłym wzrośnie szczególnie dynamicznie po 2025 roku (co może być związane z wchodzeniem w tzw. IV wiek osób urodzonych w czasie powojennego wyżu – R.B). Z kolei w całej Unii Europejskiej liczba osób w wieku powyżej 60. roku życia wzrośnie o 77 procent, a liczba osób po 80. roku życia – aż o 174 procent. Według

Eurobarometru większość mieszkańców UE uważa za prawdopodobne lub możliwe, że będą zależni od usług długoterminowej opieki zdrowotnej na jakimś etapie swojego życia³.

Pamiętajmy, że liczy się nie sam wzrost liczby osób wymagających opieki, ale też ich stosunek procentowy względem pozostałych kategorii wiekowych. Godny uwagi w tym kontekście

jest nie tylko kurczący się odsetek osób w wieku produkcyjnym, ale także zmniejszenie wartości tzw. wskaźnika potencjału opiekuńczego. Wskaźnik ten mierzono dotąd relacją liczby kobiet w wieku 50–59 do liczby wszystkich osób powyżej 70. roku życia. W ciągu minionego półwiecza wskaźnik ten istotnie spadł. Autorzy jednak sugerują pewną modyfikację pomiaru (zamiast liczby osób w wieku 70+, uwzględnić 80+). Wówczas aktualna wartość tego wskaźnika okaże się wyższa, ale też przyszły spadek wskaźnika będzie jeszcze szyb-

szy (z 268,8 w roku 2010 do 146,5 w 2035 roku). Jednocześnie autorzy są świadomi, że nawet gdyby potencjał ten nie ulegał spadkowi, zostawienie dużej części obciążeń opiekuńczych na barkach kobiet w wieku 50–70 jest czymś, co ma negatywne skutki społeczne, na przykład uniemożliwia skuteczność programów aktywizacyjnych 50+) i wymaga zmiany.

Uwarunkowania społeczne. Raport wskazuje także na dwie kolejne zmienne jako czynniki zmieniające sytuację osób sędziwych,

Porównania międzynarodowe świadczą bardzo wyraźnie o niedofinansowaniu systemu opieki długoterminowej w Polsce, jakkolwiek dane porównawcze trzeba traktować z pewną rezerwą z uwagi na trudności związane między innymi z pomiarem i kwalifikacją usług.

TABELA 1. Prognoza ludności w wieku 80 lat i więcej do roku 2035 (w %)

	Lata								
	2007	2008	2009	2010	2015	2020	2025	2030	2035
Ogółem	3,0	3,1	3,3	3,5	3,9	4,1	4,1	5,5	7,2
Mężczyźni	1,8	1,9	2,0	2,2	2,5	2,7	2,7	2,7	3,7
Kobiety	4,1	4,3	4,5	4,7	5,2	5,5	5,5	7,1	9,2

Źródło: M. Augustyn (red.), *Opieka długoterminowa w Polsce. Opis. Diagnoza. Rekomendacje*, Warszawa 2010.

które jednocześnie wymuszają przeprowadzenie szybkich reform w systemie opieki długoterminowej. Po pierwsze, następują zmiany w modelu rodziny i mają miejsce takie zjawiska społeczne jak migracje. Po drugie, wiele do życzenia pozostawia poziom życia i stan zdrowia ludności w Polsce, który jest zły na tle wielu innych krajów. Czytamy: *Stan zdrowia ludności Polski po roku 1991 ulega systematycznej poprawie, ale na tle ogółu krajów Unii Europejskiej sytuacja jest wciąż niezadowalająca, a na dodatek w latach 2000. poprawa ta uległa spowolnieniu, szczególnie w przypadku mężczyzn. Udział osób niepełnosprawnych wśród ogółu ludności w wieku produkcyjnym w Polsce wynosi około 16 procent. Liczba ta jest według szacunków UE najwyższa wśród krajów członkowskich (...)*⁴.

W zakresie modelu rodziny ma natomiast miejsce spadek wielkości rodzin, zaburzenie proporcji liczbowych między osobami starszymi a młodszymi. Spada udział rodzin wielopokoleniowych i coraz większy jest udział jednoosobowych gospodarstw domowych, w których znajduje się osoba niesamodzielna (względnie dwuosobowych z dwoma osobami niesamodzielnymi, co wynika z przewidywanego spadku różnic w długości życia między kobietami a mężczyznami i wzrostem długości życia tych ostatnich). Wszystkie te czynniki *en masse* sprawiają, że osoby sędziwe nie otrzymują właściwego wsparcia w srodo-

wisku rodzinnym. A zatem funkcjonujący dotąd rodzinny model opieki może nie być w stanie zaspokoić rosnących potrzeb pielęgnacyjnych. Sama rodzina nie jest w stanie tego udźwignąć, ale czy instytucje publiczne ją w tym wystarczająco wspierają?

System rozproszony i niedofinansowany.

W Polsce w opiece nad osobami sędziwymi dużą rolę odgrywa – jak wspomniałem wyżej – rodzina, czyli system opieki nieformalnej, ale istnieje system instytucjonalny w zakresie opieki. Jest on jednak rozproszony między różnymi resortami i instytucjami (patrz ramka 2), wobec czego nie stanowi on skoordynowanej, spójnej całości (co notabene jest traktowane jako jedna z zasadniczych jego wad), mającej liczne negatywne konsekwencje, jak nieefektywność, nieprzejrzystość czy niedostępność.

Zróznicowane są także źródła finansowania: Narodowy Fundusz Zdrowia, Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz instytucje pomocy społecznej. Trudno oszacować łączną pulę środków przeznaczaną na opiekę długoterminową. Niemniej dostępne dane prowadzą autorów do konkluzji, że system ten jest w Polsce niedofinansowany (patrz tabela 3).

Porównania międzynarodowe świadczą bardzo wyraźnie o niedofinansowaniu systemu opieki długoterminowej w Polsce, jakkolwiek dane porównawcze trzeba traktować z pewną

TABELA 2. Podmioty opieki długoterminowej w Polsce

	Pomoc społeczna	Ochrona zdrowia	Pomoc nieformalna/ sektor prywatny
Świadczenia środowiskowe/ambulatoryjne	Świadczenia opiekuńcze Specjalistyczne świadczenia opiekuńcze, zasiłki pieniężne	Świadczenia pielęgniarstwa środowiskowego, lekarza pierwszego kontaktu	Opieka rodzinna, grupy nieformalne, opieka płatna ze środków osoby niesamodzielnej lub jej rodziny, świadczenia udzielane odpłatnie (lub za dopłatą) za pośrednictwem ośrodków pomocy społecznej, mieszkanie w zamian za opiekę
Świadczenia półotwarte	Domy dziennego pobytu		
Świadczenia zakładowe (instytucjonalne)	Domy pomocy społecznej (6 typów)	Zakłady opiekuńczo-lecznicze (ZOL), zakłady pielęgnacyjno-opiekuńcze (ZPO), szpitale/oddziały geriatryczne, hospicja i oddziały opieki paliatywnej	Prywatne domy opieki

Źródło: P. Błędowski, *Finansowanie opieki długoterminowej w Polsce*, w: red. M. Augustyn, *Zielona Księga Opieki Długoterminowej*, 2010.

TABELA 3. Przewidywane wydatki na opiekę długoterminową w PKB w wybranych krajach w latach 2004–2050

	2004	2010	2020	2030	2040	2050
Szwecja	3,8	3,7	3,7	4,9	5,2	5,5
Dania	1,1	1,1	1,2	1,8	2,0	2,2
Finlandia	1,7	1,9	2,1	3,0	3,4	3,5
Niemcy	1,0	1,0	1,2	1,4	1,6	2,0
Wielka Brytania	1,0	1,0	1,1	1,3	1,5	1,8
Holandia	0,5	0,5	0,5	0,8	0,9	1,1
Czechy	0,3	0,3	0,4	0,5	0,6	0,7
Litwa	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7	0,9
Polska	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
UE 25	0,9	0,9	0,9	1,1	1,3	1,5
UE 15	0,9	0,9	1,0	1,1	1,3	1,5
UE 10	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5

Źródło: H. Rothgang, H. Engelke, LTC: How to organise affordable, sustainable LTC given the constraints of collective versus individual arrangements and responsibilities, Diss. Paper, Hagen 10–11.02.2009 (obl. skorygowane – P.B.).

Cyt. za: P. Błędowski, Finansowanie opieki długoterminowej w Polsce, w: red. M. Augustyn (red.), Opieka długoterminowa w Polsce. Opis. Diagnoza. Rekomendacje, Warszawa 2010.

rezerwą z uwagi na trudności związane między innymi z pomiarem i kwalifikacją usług. Jednocześnie wiele innych źródeł świadczy o niedofinansowaniu tego segmentu usług publicznych:

- 1) coraz częściej zgłaszane zaniedbania pielęgnacyjne, sygnalizowane także przez Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka oraz media,
- 2) brak funduszy w domach pomocy społecznej, zakładach opieki leczniczej, zakładach pielęgnacyjno-opiekuńczych na dostosowywanie mieszkań, budowę ośrodków wsparcia dziennego, tworzenie ośrodków opieki okresowej i budowę mieszkań typu chronionego,

- 3) zbyt mała ilość usług środowiskowych i ich zaniżane ceny, które nie gwarantują przyzwoitego poziomu świadczeń,
- 4) badania mówiące, że brak środków finansowych jest barierą w dostępie do usług dla 26 procent badanych zgłaszających potrzeby opiekuńcze,
- 5) niedofinansowanie kosztów pobytu w ZOL, ZPO i na oddziałach dla przewlekle chorych,
- 6) ograniczanie z braku środków przez NFZ kontraktowania środowiskowej opieki długoterminowej, zwłaszcza dla mieszkańców DPS,
- 7) ucieczka w szarą strefę dla obniżenia kosztów i niedorozwój rynku usług.

Opieka długoterminowa - doświadczenia innych krajów

Systemy opieki długoterminowej są bardzo różnicowane pomiędzy poszczególnymi krajami zarówno w zakresie wielkości nakładów, sposobu finansowania, jak i organizacji.

Tym niemniej autorzy „Zielonej księgi” dostrzegają niektóre zbieżne tendencje i problemy, przed jakimi stoją kraje europejskie.

1) **Wielkość nakładów:** zmiany demograficzne i społeczne skutkujące wzrostem potrzeb (niezaspokojonych drogą rodzinną) w zakresie opieki długoterminowej stawiają krajowe syste-

my przed pytaniem o konieczność podniesienia nakładów na ten cel.

2) **Sposób finansowania:** kwestią do rozstrzygnięcia jest wybór sposobu finansowania opieki długoterminowej. Istnieją dwa zasadnicze warianty: ubezpieczeniowy (istniejący między innymi w Niemczech i Luksemburgu) oraz budżetowy (w Wielkiej Brytanii i krajach skandynawskich).

3) **Koordinacja systemu:** wszystkie systemy zabezpieczeń społecznych stoją przed wyzwaniem większej koordynacji systemów opieki długoterminowej.

Według P. Błędowskiego, autora części raportu poświęconej finansowaniu opieki długoterminowej, problem polega nie tylko na skali wydatków, ale przede wszystkim na ich nieracjonalnej alokacji. Pogląd ten opiera się dodatkowo jeszcze na dwóch zjawiskach. Jest to z jednej strony złe adresowanie wydatków, z drugiej – możliwość przerzucania kosztów opieki długoterminowej ze strony jednych podmiotów na drugie, co nieraz bywa praktykowane. Jako przykład złego adresowania środków autorzy wskazują przydzielenie wszystkim osobom powyżej 75. roku życia dodatku pielęgnacyjnego, podczas gdy wśród 75-latków tylko co szósta osoba jest niesamodzielna.

Zasadnicze słabości systemu. Poza tym raport wymienia cały szereg słabości obecnego systemu w sferze jego organizacji:

1. **Rozbicie i nieprecyzyjny podział** zobowiązań do świadczeń w opiece długoterminowej.
2. **Nieprzejrzystość i niedostępność** systemu ze względu na uregulowanie go na mocy 18 ustaw i kilkudziesięciu rozporządzeń.
3. **Wadliwa organizacja** ze względu na:
 - rozłączne działanie ochrony zdrowia i pomocy społecznej,
 - nakładanie się na siebie ofert,
 - brak równej konkurencji,
 - różne systemy kwalifikowania, kierowania oraz wymogi jakości i kontroli.
4. **Brak jednolitego, rozwiniętego rynku usług** w opiece długoterminowej ze względu na:
 - brak finansowych i fiskalnych stymulatorów rozwoju rynku tych usług,
 - małe zróżnicowanie form opieki, zwłaszcza półstacjonarnej, wytchnieniowej i mieszkań chronionych,
 - niedostateczne wsparcie rodziny w wykonywaniu opieki (zbyt mała liczba wypoczynialni sprzętu),

Opieka długoterminowa w Wielkiej Brytanii

W tym kraju opieka długoterminowa finansowana jest ze środków publicznych, jak i prywatnych. Duża część potrzeb pielęgnacyjnych pokrywana jest poza systemem instytucjonalnym, przez opiekunów nieformalnych (najczęściej członków rodziny i przyjaciół). W systemie publicznym opieka finansowana jest z podatków zarówno centralnych, jak i lokalnych.

Nakłady publiczne na opiekę pochodzą głównie z sektora służby zdrowia i pomocy społecznej. Świadczenia z pomocy społecznej są finansowane z podatków lokalnych budżetów gmin, a także z grantów rządowych.

Władze lokalne mają duży zakres autonomii w zakresie wysokości lokalnych podatków oraz sposobu ich wydatkowania, przy czym ponoszą odpowiedzialność za odpowiednie wykorzystanie funduszy w wyznaczonych centralnie celach.

Istotnym rysem brytyjskiego systemu jest selektywność uprawnień do opieki, uzależnionych od testu dochodów i progów zamożności. Co więcej, świadczenia dla tych osób są płatne w wysokości pełnego ich dochodu pomniejszonego o 21 funtów tygodniowo na wydatki osobiste.

Te elementy systemu są szeroko dyskutowane. Zwolennicy zmian sugerują zniesienie testu i progu dochodów i wprowadzeniu bezpłatności. Sugerują, że obecny system jest niesprawiedliwy i ograniczający wsparcie dla wielu potrzebujących osób. Zwolennicy przeciwnego stanowiska utrzymują z kolei, że zniesienie progu spowoduje gwałtowny wzrost kosztów. Dotychczas bezpłatne świadczenia wprowadziła w 2002 roku Szkocja.

Na uwagę zasługuje też instytucja Komisji Krajowej Standardów Opiekuńczych odpowiadająca za monitoring przestrzegania standardów jakości w zakresie świadczeń opiekuńczych. Innym ważnym elementem systemu jest instytucja menedżera opieki, którego zadaniem jest koordynacja i organizacja opieki w zależności od potrzeb pacjentów.

Główne wady systemu to niedostateczna pula środków, skomplikowany i nie dość skoordynowany system instytucji oraz uciążliwy i ekskluzywny system testów dochodowych i majątkowych. Z kolei do zalet można zaliczyć mechanizmy koordynacyjne i kontrolne, ograniczające wzrost kosztów oraz indywidualizację podejścia do pacjenta.

Opieka długoterminowa w Niemczech

W Niemczech na finansowanie opieki długoterminowej składają się zarówno środki publiczne, jak i prywatne, aczkolwiek – w odróżnieniu od Wielkiej Brytanii – wprowadzono tu 16 lat temu osobne ubezpieczenie pielęgnacyjne oparte na składkach. System jest odrębny w stosunku do systemu ochrony zdrowia, aczkolwiek administrują nim fundusze zdrowotne. Powodem wprowadzenia mechanizmu ubezpieczeniowego były z jednej strony rosnące zapotrzebowanie na opiekę długoterminową, z drugiej zaś potrzeba odciążenia budżetów władz lokalnych.

W Niemczech istnieją zarówno publiczne, jak i prywatne fundusze opieki długoterminowej. Te pierwsze funkcjonują na zasadzie reparycyjnej (to znaczy z płaconych przez ubezpieczonych składek finansuje się usługi dla

obecnych świadczeniobiorców), te drugie zaś działają na zasadzie kapitałowej. Mimo objęcia obywateli systemem ubezpieczeniowym istnieje dodatkowe współfinansowanie ze strony świadczeniobiorców. Dotyczy to zwłaszcza przebywania w domu opieki, gdzie koszty hotelowe opłaca sam pacjent, a koszt samej opieki – fundusze ubezpieczeniowe.

Z perspektywy półtorej dekady funkcjonowania systemu ubezpieczeniowego wskazuje się zarówno jego sukcesy (zapewnienie środków i przez to zwiększenie dostępu do opieki, odciążenie budżetów lokalnych oraz odciążenie krajowego budżetu zabezpieczenia społecznego), jak i porażki (brak dostosowania wysokości świadczeń do rosnących cen świadczeń w ramach ubezpieczenia oraz wciąż niewystarczająca koordynacja świadczeń i usług).

- niski udział organizacji pozarządowych w wykonywanych usługach, niska podaż wolontariatu i znikoma liczba samopomocowych organizacji seniorów,
- Rozwinięty na dużą skalę czarny rynek usług opiekuńczych (według badań zamieszczonych w „Polityce Społecznej” nr 10/2009 w szarej strefie świadczonych jest prawie 19 procent usług opiekuńczych dla rodzin).

Możliwe scenariusze zmian. W raporcie wyróżniono sześć możliwych scenariuszy ewolucji systemu opieki długoterminowej w Polsce:

- 1) pozostawienie prawnego *status quo*,
- 2) zmiany cząstkowe w poszczególnych segmentach,
- 3) zmiana w oparciu o ubezpieczenie zdrowotne,
- 4) zmiany w oparciu o dobrowolne ubezpieczenia,
- 5) przebudowa systemu w oparciu o finansowanie budżetowe,
i wreszcie
- 6) wprowadzenie powszechnego, obowiązkowego ubezpieczenia od ryzyka niesamodzielnosci.

Autorzy za najkorzystniejszy uznali scenariusz ostatni. Na przykład scenariusz zmian cząstkowych ma słabość w postaci problemu braku koordynacji w systemie (a mogą je pogłębić praktyki przepychania kosztów na inne segmenty systemu). Z kolei system dobrowolnych ubezpieczeń nie zagwarantuje wszystkim otrzymania opieki, zwłaszcza że w polskim społeczeństwie jest niewielka skłonność do dobrowolnego ubezpieczania się, a jednocześnie mamy wysoki poziom wykluczenia dochodowego wśród obywateli (stąd też dobrowolne ubezpieczenia od ryzyka niesamodzielnosci rozważa się w dokumencie jedynie jako ewentualne uzupełnienie systemu). Nie sprawdziliby się także reforma systemu, która bazowałaby na finansowaniu budżetowym. Koszty byłyby zbyt duże dla systemu finansów publicznych (model ten jednak może być zastosowany w pierwszej fazie reformy).

Stąd też jako model docelowy grupa robocza uznała ten, którego trzonem byłby powszechny system ubezpieczeniowy. Miałby on prowadzić nie tylko do konsolidacji wydatków na opiekę długoterminową, ale także nie prowadziłby do skokowego wzrostu wydatków budżetu państwa. Podstawowym źródłem finansowania byłaby bowiem składka, którą płaciliby

zarówno zatrudnieni, jak i prowadzący rolniczą i pozarolniczą działalność. Oprócz tego system ten byłby zasilony dotychczasowymi środkami, jakie przeznacza się na opiekę długoterminową z budżetu, w efekcie czego nowo powstały miałby budżetowo-ubezpieczeniową strukturę finansowania.

Autorzy jednak wielokrotnie podkreślają, że sama zmiana struktury finansowania nie wystarczy, a reforma nie może się udać, jeśli nie nastąpi zmiana zasad kwalifikowania do opieki, przyznawania świadczeń, a także pozycji świadczeniodawców.

Reforma w dwóch turach. Wprowadzenie powyższego modelu powinno być stopniowe i poprzedzone fazą, w której opieka długoter-

minowa będzie nadal finansowana ze środków budżetowych, aczkolwiek ma tu nastąpić systemowa reorganizacja, która utoruje drogę dla kolejnej fazy reformy oraz rozpocznie usuwanie podstawowych mankamentów obecnego systemu. W tym celu zaleca się przyjęcie już w 2012 roku ustawy, która:

- zdefiniuje niesamodzielność jako odrębną przesłankę udzielania wsparcia oraz opracowanie gradacji stopnia niesamodzielności warunkującej uzyskanie poszczególnych świadczeń,
- skonsoliduje dotychczasowe wydatki,
- zapewni rygorystyczny system orzekania o niesamodzielności,
- określi katalog świadczeń, zróżnicowanych według kryteriów stopnia niesamodzielności,

Instrumenty w opiece długoterminowej w Polsce

I. Świadczenia usługowe i rzeczowe

1. W ramach pomocy społecznej

- Domy pomocy społecznej to instytucje opieki całodobowej, świadczące usługi społeczne o charakterze opiekuńczym i pomocowym osobom wymagającym opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności.

- Dzielne domy pomocy społecznej są ośrodkami wsparcia przeznaczonymi dla osób samotnych lub osób w rodzinach, które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagają pomocy, a są jej pozbawione lub rodzina takiej pomocy nie może zapewnić.

- Rodzinne domy pomocy to forma usług opiekuńczych i bytowych świadczonych przez osobę w jej miejscu zamieszkania całodobowo dla nie mniej niż trzech i nie więcej niż ośmiu osób wymagających z powodu wieku wsparcia.

- Usługi opiekuńcze organizowane przez gminę w miejscu zamieszkania.

2. W ramach służby zdrowia

- opieka w zakładach opiekuńczo-leczniczych

- opieka w zakładach pielęgnacyjno-opiekuńczych.

II. Świadczenia pieniężne na rzecz osób niesamodzielnych i ich opiekunów

Dodatek pielęgnacyjny – przyznaje i wypłaca ZUS (w oparciu o przepisy emerytalno-rentowe) osobom uprawnionym do emerytury,

renty (w tym renty rodzinnej) i jednocześnie uznany za całkowicie niezdolny do samodzielnej egzystencji. Osoby po ukończeniu 75 lat otrzymują to świadczenie z urzędu. Obecnie wynosi ono 181 zł.

Zasiłek pielęgnacyjny – jest to świadczenie podobne do dodatku pielęgnacyjnego, ale jest wypłacane przez gminę (na mocy ustawy o świadczeniach rodzinnych). Warunkiem otrzymania jest niesamodzielność albo przekroczenie wieku 75 lat. Wielkość tego zasiłku wynosi 153 zł.

Świadczenie pielęgnacyjne – przysługuje osobie, która z tytułu podjęcia opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem lub inną osobą niesamodzielną rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Kwota w wysokości 520 zł miesięcznie. Od 2010 roku nabycie uprawnienia do tego świadczenia nie jest zależne od przekroczenia progu dochodowego.

Zasiłek opiekuńczy (dla pracownika) – przysługuje osobom sprawującym opiekę nad dziećmi i innymi członkami rodziny do 60 dni w roku, obejmuje okres zwolnienia z pracy tego powodu (do 60 dni w roku kalendarzowym, jeżeli opieka sprawowana jest nad dzieckiem do lat 8 i chorym dzieckiem do lat 14) albo 14 dni w roku kalendarzowym (jeżeli opieka sprawowana jest nad dzieckiem w wieku ponad 14 lat lub innymi chorymi członkami rodziny).

- wprowadzi czek jako promesę płatności za zrealizowane świadczenia (co ma zapewnić podmiotowość klientów opieki długoterminowej, a także wprowadzić mechanizmy rynkowe w tym obszarze),
- zobowiąże do określenia minimalnych standardów w opiece długoterminowej,
- określi wymagania wobec świadczeniodawców, zasady ich rejestracji i kontraktowania usług w systemie opieki nad osobami niesamodzielnymi.

Końcowy etap zmian skorelowany byłby wraz z przewidywanym, gwałtownym wzrostem potrzeb pielęgnacyjnych na skutek wydłużania się życia Polaków, co nałoży się z wejściem w wiek podeszły powojennego wyżu. W związku z tym nastąpi pogłębienie niemożności finansowania systemu opiekuńczego w pełni ze środków budżetowych na dotychczasowych zasadach. Dlatego też postuluje się stworzenie po roku 2020 nowej ustawy, która wprowadzałaby ubezpieczenie pielęgnacyjne od ryzyka niesamodzielnosci. Powstały w ten sposób system miałby charakteryzować się następującymi zasadami:

- solidarność społeczna,
- samofinansowanie,
- prawo ubezpieczonego do wyboru formy świadczeń,
- pomocniczość (tzn. prymat wsparcia opieki domowej nad pozostałymi formami świadczeń, a także prymat organizacji pozarządowych w świadczeniu usług),
- równe traktowanie.

System ten w wielu aspektach ma być kontynuacją i domknięciem zmian zainicjowanych w pierwszej fazie reformy, na przykład w kwestii orzecznictwa czy możliwości wyboru świadczeniodawcy. Podstawowa różnica między pierwszą fazą reformy a drugą leży w strukturze finansowania. Docelowo ma być to system w dużej części oparty na składkach, które płaciłyby osoby objęte obowiązkiem ubezpie-

czenia zdrowotnego oraz te, które objęte zostały dobrowolnym ubezpieczeniem zdrowotnym. Składki te byłyby gromadzone w nowo utworzonym Funduszu Ubezpieczenia Opiekuńczego (FUO), który miałby osobną osobowość i własność prawną, aczkolwiek działałby w strukturach NFZ. FUO miałby przejąć Instytut Standaryzacji, Oceny Jakości i Cen Usług (organ, którego powstanie zaleca się już w I fazie reformy, w celu określenia standardów i cen usług), natomiast bezpośrednią kontrolą przestrzegania tych zasad miałyby zajmować się w dalszym ciągu instytucje pomocy społecznej (FUO byłby jedynie instytucją odwoławczą wyższej instancji).

Sektor opieki długoterminowej może generować miejsca pracy, w tym dla osób szczególnie na rynku pracy defaworyzowanych, jak kobiety w wieku 50+.

Rola rodziny. W całej tej reformie warto zwrócić uwagę szczególnie na te aspekty, które określałyby pozycję samych świadczeniobiorców i świadczeniodawców, także tych nieformalnych, jak członkowie rodziny. Jesteśmy społeczeństwem

przyzwyczajonym do rodzinnego modelu opieki, ale jednocześnie odczuwamy coraz bardziej, że może on nie wystarczyć do zapewnienia właściwej opieki osobom sędziwym. Raport postuluje preferowanie usług nieformalnych nad formalnymi (co też docelowo zwiększa podmiotowość potrzebujących i ich rodzin), ale nie poprzez przerzucenie pełnej odpowiedzialności za opiekę na rodzinę, tylko wspomaganie jej za pomocą instrumentów takich, jak: pokrywanie składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe i chorobowe opiekuna, możliwość refundowania udokumentowanych kosztów opieki (zakup sprzętu pielęgnacyjnego czy dojazdów), a także pokrycie przez OPS kosztu opieki okresowej (ze względu na urlop opiekuna lub czas jego leczenia) nad wymagającym opieki. Widać zatem, że ów system miałby angażować różne służby społeczne, aczkolwiek pewna rola opiekuńcza przewidziana byłaby dla rodziny, która otrzymywałaby z tego tytułu odpowiednie wsparcie. Dopełnieniem tego byłoby finansowanie z Funduszu kosztów szko-

leń zarówno dla członków rodziny, jak i wolontariuszy, kierowanych przez pozarządowe organizacje.

Przewidywane korzyści. Wprowadzenie w życie reformy w obydwu fazach miałyby, zdaniem autorów, przynieść szereg korzyści zarówno dla osób bezpośrednio zainteresowanych uzyskaniem wsparcia w zakresie opieki długoterminowej, jak i ogółu społeczeństwa, a także państwa.

- 1) Najbardziej bezpośrednią korzyścią i jednocześnie głównym powodem zmian miałyby być podniesienie poziomu bezpieczeństwa socjalnego osób zagrożonych niesamodzielnością (co *de facto* dotyczy całego naszego społeczeństwa, gdyż każdy może w pewnym etapie życia wymagać tego typu opieki) oraz zwiększenie podmiotowości świadczeniobiorców, jak i świadczeniodawców (zwłaszcza tych nieformalnych, będących najczęściej członkami rodziny, którzy obecnie wykonują te świadczenia bezpłatnie, kosztem marginalizacji społecznej i zawodowej).
- 2) Z punktu widzenia systemu publicznego reforma ma doprowadzić do jego scalenia i tym samym racjonalizacji, także w wymiarze finansowym, co może zapobiec marnotrawstwu środków. System ma się stać także bardziej przejrzysty, a zatem mniej podatny na nieprawidłowości i bardziej przystępny dla potrzebujących.
- 3) Kolejną spodziewaną korzyścią może być częściowe odciążenie budżetu (w stosunku do sytuacji, w której nie wprowadzono by elementu ubezpieczeniowego) ze względu na pozyskanie dodatkowych środków, płynących ze składek. Warto jednak podkreślić, że korzyści budżetowe mogą okazać się jednak o wiele bardziej dalekosiężne.
- 4) Tworzący się sektor opieki długoterminowej byłby źródłem generowania miejsc pracy, w tym dla osób szczególnie na rynku pracy defaworyzowanych, jak kobiet w wieku 50+. Autorzy szacują, że w tym sektorze pracę może znaleźć nawet

200–250 tys. osób. Powstanie rynku i rozwój usług opiekuńczych, którego reguły byłyby pod publiczną kontrolą, mogłyby za sprawą podatków PIT i CIT przynieść dodatkowe wpływy budżetowe.

Ta ostatnia kwestia, czyli perspektywa stymulowania zatrudnienia w przyszłościowym segmencie rynku pracy, wydaje się stanowić powód, dla którego Zielona Księga na temat Opieki Długoterminowej może okazać się interesującym materiałem dla podmiotów dialogu społecznego. ■

¹ http://ec.europa.eu/health-eu/care_for_me/long_term_care/index_pl.htm

² M. Augustyn (red.), *Opieka długoterminowa w Polsce. Opis. Diagnoza. Rekomendacje*, Warszawa 2010. Dokument można pobrać na stronie Instytutu Obywatelskiego: http://instytutobywatelski.pl/files/attachment/zielona_księga.pdf

³ Długoterminowa opieka zdrowotna, Komisja Europejska, 2008, s. 3.

⁴ M. Augustyn (red.), *Opieka długoterminowa w Polsce. Opis. Diagnoza. Rekomendacje*, Warszawa 2010, s. 51.

Badania wskazują, że system zasiłków dla bezrobotnych wpływa na rozmiar bezrobocia. Bezrobotni pobierający zasiłki są mniej aktywni w poszukiwaniu nowego zatrudnienia niż bezrobotni bez zasiłku. Wśród bezrobotnych krótkookresowo ci, którzy pobierają zasiłki, wolniej odpływają z bezrobocia do zatrudnienia niż ci, którzy nie mają prawa do zasiłku
– pisze EUGENIUSZ KWIATKOWSKI

Czy zasiłki dla bezrobotnych generują wzrost bezrobocia? stare dylematy w świetle nowych badań

System zasiłków dla bezrobotnych w Polsce przeszedł znaczącą ewolucję w okresie ostatnich 20 lat. Początkowo był on bardzo hojny i dobrze wspierał dochody bezrobotnych (dochodowa funkcja zasiłków). W kolejnych latach stawiano jednak coraz bardziej rygorystyczne wymogi, aby można było uzyskać zasiłek. Przypisywano mu w coraz większej mierze funkcje motywacyjne do poszukiwania zatrudnienia. Ponadto o zasadniczej ewolucji systemu zasiłków świadczyć może malejący odsetek bezrobotnych, którzy są uprawnieni do jego otrzymywania. O ile na początku lat 90. prawie 80 procent bezrobotnych otrzymywało zasiłek, to pod koniec lat 90. nieco ponad 20 procent, zaś w końcu pierwszej dekady XXI wieku niewiele więcej niż 10 procent¹.

W naukach ekonomicznych tradycyjnym zagadnieniem jest kwestia roli zasiłków: czy motywują one do szukania pracy, czy też – przeciwnie – sprawiają, że bezrobotni niezbyt pośpiesznie starają się o szybkie znalezienie nowego zatrudnienia. To wyzwanie badawcze podjął zespół związany z projektem realizowanym na zamówienie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej². Obserwował on zachowania bezrobotnych z lat 2004–2008. W tym celu oszacował parametry modelu logitowego, w którym obliczył, jakie jest prawdopodobieństwo, że bezrobotni pobierający zasiłek i bezrobotni niepobierający go znajdą zatrudnienie albo jakie jest prawdopodobieństwo, że pozostaną oni bierni zawodowo w następnym okresie³.

Badania wykazują, że bezrobotni pobierający zasiłki (zasiłkobiorcy) charakteryzują się mniejszym prawdopodobieństwem – o 69 procent – że zdobędą zatrudnienie w przyszłości w stosunku do tych bezrobotnych, którzy nie mogą już pobierać zasiłków (niezasiłkobiorcy). Ponadto zasiłkobiorcy charakteryzują się także większym prawdopodobieństwem, że pozostaną bierni zawodowo (o 18 procent). Ta różnica między zasiłkobiorcami a niezasiłkobiorcami

okazała się jeszcze większa, gdy wzięto pod uwagę bezrobotnych pozostających bez pracy przez rok. W tym przypadku zasiłkobiorcy mieli o 76 procent wyższe prawdopodobieństwo pozostania biernymi zawodowo niż niezasiłkobiorcy.

Przeprowadzono również badanie – na podstawie danych jednostkowych BAEL – które weryfikowało tezę o wpływie pobierania zasiłku na prawdopodobieństwo uzyskania zatrudnienia. Tym razem badania wskazywały, że zasiłkobiorcy mają o 63 procent wyższe szanse zdobycia zatrudnienia niż bezrobotni bez prawa do zasiłku. Wynik taki wydaje się na pierwszy rzut oka niezgodny z hipotezami teoretycznymi. W istocie rzeczy nie musi jednak tak być. Zauważmy bowiem, że zasiłkobiorcy są bezrobotnymi z krótkim okresem bezrobocia. Mają zatem większe szanse zdobycia pracy, natomiast niezasiłkobiorcy są z reguły bezrobotnymi z długim stażem poza zatrudnieniem, a więc ich szanse znalezienia pracy są zazwyczaj mniejsze. Takie wyjaśnienia znajdują potwierdzenie w badaniu przeprowadzonym wśród bezrobotnych krótkookresowo (do 6 miesięcy). Badanie to wykazało, że zasiłkobiorcy mają o 26 procent mniejsze szanse zdobycia zatrudnienia niż niezasiłkobiorcy. A zatem zasiłkobiorcy wykazują się mniejszą intensywnością poszukiwań zatrudnienia niż niezasiłkobiorcy.

Badania wskazują jeszcze na kwestię płacy progowej, a więc minimalnej płacy, przy której obie grupy bezrobotnych są gotowe do podjęcia pracy. Otóż okazuje się, że bezrobotni pobierający zasiłek deklarują wyższą płacę progową, czyli płacę, za którą zgodziliby się pracować. Można stąd wyprowadzić wniosek, że pobieranie zasiłku zmniejsza szanse na znalezienie pracy i wydłuża okres jej poszukiwań. Pobieranie zasiłku może również zwiększać presję pracujących na wzrost płac.

Dać czy nie dać. Poniżej przedstawimy system zasiłków i historię zmian przeprowadzanych w nim w okresie ostatnich 20 lat. Jak wiadomo, zasiłki pełnią funkcję zabezpieczenia dochodów osób, które straciły pracę, a także funkcje motywacyjne, aby bezrobotni aktywnie poszukiwali nowego zatrudnienia. Należy stwierdzić, że zasiłki dla bezrobotnych dosyć słabo pełniły funkcję motywacyjną, czyli słabo stymulowały do aktywnych poszukiwań pracy. Dotyczy to zwłaszcza bezrobotnych o niskich kwalifikacjach i gorszych perspektywach płacowych. W ich wypadku bowiem zasiłek w znacznym stopniu kompensował utratę dochodów z pracy (stopa kompensacji, czyli relacja zasiłków do możliwej do uzyskania płacy).

W przypadku tej grupy osób zasiłki pełniły dosyć dobrze funkcję dochodową, ale znacznie gorzej było z funkcją motywacyjną.

Jednak 1 stycznia 2010 roku wprowadzono zasadę regresji w zakresie wypłaconego zasiłku. Powinno to wzmocnić funkcję motywacyjną zasiłków. W tym sensie należy więc pozytywnie ocenić nowe zasady ich wypłacania. Trzeba jednak zauważyć, że nowa regulacja nie powinna osłabić

funkcji dochodowej. Warto podkreślić, że suma zasiłków wypłacanych w nowym systemie będzie wyższa w stosunku do poprzedniego sposobu wypłacania zasiłków. Bezrobotny w ciągu trzech pierwszych miesięcy po zarejestrowaniu pobiera zasiłek w wysokości 717 zł miesięcznie, a następnie 563 zł w okresie pozostałych miesięcy posiadania prawa do wsparcia. Ponadto wysokość zasiłku uzależniono od łącznego okresu zatrudnienia osoby bezrobotnej. Gdy wynosi on mniej niż 5 lat, osoba taka otrzymuje 80 procent zasiłku podstawowego, przy okresie od 5 do 20 lat – 100 procent, zaś gdy staż pracy przekracza 20 lat – 120 procent zasiłku podstawowego. Zasiłek jest waloryzowany 1 czerwca każdego roku

Na początku lat 90.
odsetek uprawnionych
do zasiłku
dla bezrobotnych
wynosił prawie 80 procent,
pod koniec lat 90.
– nieco ponad 20 procent,
zaś w końcu
pierwszej dekady XXI
– niewiele ponad
10 procent.

o średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w roku poprzednim.

Bezrobotny może pobierać zasiłek – zgodnie z ustawą z 20 kwietnia 2004 roku – przez 6, 12 lub 18 miesięcy, w zależności od wysokości stopy bezrobocia w powiecie (podobnie jak w ustawie obowiązującej od 1 stycznia 1997 roku). Ustawa z 19 grudnia 2008 roku wprowadziła dwa okresy pobierania zasiłku, a mianowicie 6 miesięcy dla bezrobotnych mieszkających w powiatach, w których stopa bezrobocia na dzień 30 czerwca roku poprzedzającego jest niższa niż 150 procent przeciętnej stopy w kraju oraz 12 miesięcy dla bezrobotnych mieszkających w powiatach o stopie bezrobocia przewyższającej 150 procent średniej krajowej (DzU 2009, nr 6, poz. 33).

Konstytucja bezrobocia. Przyjrzyjmy się nieco bliżej polskim przepisom prawnym, które dotyczą zasiłków dla bezrobotnych. Zgodnie z konstytucją z 1997 roku, obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego, jeśli pozostaje bez pracy nie z własnej woli i gdy nie ma innych środków utrzymania. Natomiast zakres i formy wsparcia są określone w odpowiedniej ustawie⁴. Trzeba jednak zauważyć, że konstytucja nie gwarantuje, że każdy obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli musi otrzymać zasiłek. Musi bowiem spełnić dodatkowe warunki, które są ustalone w ustawie.

Należy stwierdzić, że zasady szczegółowe polskiego systemu zasiłków dla bezrobotnych ulegały w okresie transformacji zasadniczym zmianom.

Zgodnie z ustawą o zatrudnieniu i bezrobociu z 19 grudnia 1989 roku (DzU nr 75, art. 446), wszyscy bezrobotni byli uprawnieni do pobierania zasiłku niezależnie od tego, czy wcześniej pracowali, czy też nie. Zasiłek był bardzo hojny, gdyż wynosił 70 procent otrzymywanej uprzednio płacy przez 3 pierwsze miesiące bezrobocia, 50 procent płacy przez następne 6 miesięcy oraz 40 procent płacy przez dalszy okres. Bezrobotni, którzy nigdy nie pracowali, otrzymywali zasiłek w wysoko-

ści płacy minimalnej. Trzeba podkreślić, że okres pobierania zasiłku był nielimitowany.

Ten system zasiłków został nieco ograniczony w rezultacie ustawy z 27 lipca 1990 roku⁵. Do zasiłków zostali uprawnieni jedynie ci bezrobotni, którzy w okresie roku przed rejestracją pracowali co najmniej 6 miesięcy. Ponadto wprowadzono limity wysokości zasiłków. Dolny limit ustalono na poziomie 95 procent płacy minimalnej, a górny limit na poziomie płacy przeciętnej w sektorze przedsiębiorstw. Z kolei ustawa z 16 października 1991 roku (DzU nr 106, poz. 457) ograniczyła okres pobierania zasiłku do 12 miesięcy. Natomiast ustawa z 15 lutego 1992 roku⁶ ujednoliciła wysokość zasiłków dla bezrobotnych. Zasiłek ustalono na poziomie 36 procent płacy przeciętnej w gospodarce.

Zgodnie z ustawą z 10 marca 1994 roku (DzU nr 43, poz. 16) wprowadzono nowy typ zasiłku dla bezrobotnych z długim stażem pracy, którzy zwolnieni zostali z pracy z przyczyn leżących po stronie zakładu pracy (w wysokości 52 procent płacy przeciętnej). Natomiast od 1 stycznia 1995 roku (DzU nr 1, art. 1) wprowadzono trzy poziomy zasiłku dla bezrobotnych: zasiłek w wysokości 36 procent przeciętnej płacy dla większości bezrobotnych, zasiłek w wysokości 52 procent przeciętnej płacy dla osób zwolnionych z pracy z przyczyn zakładu pracy oraz zasiłek w wysokości 75 procent otrzymywanej wcześniej płacy dla osób mieszkających w rejonach wysokiego bezrobocia strukturalnego.

Wysokość zasiłku została zmieniona w ustawie z 22 grudnia 1995 roku (DzU nr 5, art. 34). Zasiłek, który wcześniej odpowiadał wysokości 36 procent płacy przeciętnej, zastąpiono zasiłkiem kwotowym – 260 zł.

Szereg zmian wprowadzono w rezultacie ustawy obowiązującej od 1 stycznia 1997 roku (DzU nr 147, art. 687). Ograniczono uprawnionych do zasiłku do osób, które w okresie 18 miesięcy przed rejestracją przepracowały 365 dni. Wysokość zasiłku uzależniono od stażu pracy (przy stażu poniżej 5 lat – 80 procent zasiłku podstawowego, przy stażu 5–20 lat

– 100 procent zasiłku podstawowego, zaś przy stażu powyżej 20 lat – 120 procent zasiłku podstawowego). Okres pobierania zasiłku został uzależniony od stopy bezrobocia w rejonie (okres 6 miesięcy w rejonie ze stopą bezrobocia nie wyższą od przeciętnej krajowej, 12 miesięcy w rejonie ze stopą bezrobocia wyższą od przeciętnej krajowej oraz 18 miesięcy w rejonie ze stopą bezrobocia dwa razy wyższą od przeciętnej, o ile staż pracy bezrobotnego wynosi co najmniej 20 lat.

Podstawowe zasady obecnego systemu zasiłków dla bezrobotnych są określone w ustawie z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁷ oraz jej późniejszych nowelizacjach. Ustawa określa, kto jest uprawniony do zasiłku, jaka jest jego wysokość oraz jaka jest długość okresu wypłaty tego świadczenia.

Zgodnie z ustawą, prawo do zasiłku dla bezrobotnych mają osoby spełniające szereg warunków, a mianowicie:

- są niezatrudnione i nie wykonują innej pracy zarobkowej,
- są zdolne i gotowe do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy,
- nie uczą się w szkołach w systemie dziennym,
- są zarejestrowane w odpowiednim powiatowym urzędzie pracy,
- są w odpowiednim wieku,
- nie uzyskują dochodów przekraczających odpowiedni limit,
- poszukują zatrudnienia,
- nie ma dla nich w PUP propozycji odpowiedniej pracy, szkolenia, stażu, prac interwencyjnych, robót publicznych;
- przepracowały w okresie ostatnich 18 miesięcy co najmniej 356 dni, osiągając co najmniej minimalne wynagrodzenie.

Należy podkreślić, że wymienione wyżej warunki muszą być spełnione równocześnie, aby bezrobotny miał prawo do zasiłku.

W świecie teorii. Według standardowych podręczników do ekonomii zasiłki dla bezrobotnych pełnią dwie podstawowe funkcje: dochodową i motywacyjną⁸. Funkcja dochodowa

polega na złagodzeniu skutków bezrobocia, które spadają na jednostkę, poprzez zapewnienie jej dochodu (zasiłku). Rekompensuje on w pewnym stopniu utratę zarobków z pracy. Natomiast funkcja motywacyjna polega na takim kształtowaniu zasiłków, aby motywowały bezrobotnych do poszukiwań pracy zgodnej z posiadanymi kwalifikacjami. W tym przypadku istotną rolę odgrywa stopa kompensacji dochodów, to jest relacja, jaką ustanowimy między wysokością wypłacanego zasiłku a wynagrodzeniem z miejsca pracy. Wskaźnik ten określa, w jakim stopniu wynagrodzenia z pracy są kompensowane przez zasiłek otrzymywany w okresie bezrobocia. Warto zauważyć, że wyższa stopa kompensacji oznacza lepsze pełnienie funkcji dochodowej, choć może to równocześnie podważać funkcję motywacyjną.

System zasiłków dla bezrobotnych jest ukształtowany w sposób właściwy wówczas, gdy nie dochodzi do kolizji między obiema funkcjami. O jego nieprawidłowej konstrukcji mówimy wtedy, gdy do owej kolizji dochodzi bądź też jedna z tych funkcji jest spełniana ułomnie. Główny problem polega zatem na takim ukształtowaniu tego systemu, aby mógł on realizować obie wymienione funkcje.

W literaturze ekonomicznej podkreśla się, że hojne zasiłki dla bezrobotnych przyczyniają się do zwiększenia bezrobocia⁹. Twierdzenie to jest oparte na kilku argumentach.

- 1) hojne zasiłki zwiększają odpływ osób z zatrudnienia do bezrobocia;
- 2) zasiłki osłabiają bodźce do aktywnych poszukiwań pracy przez bezrobotnych, wydłużając okres bezrobocia;
- 3) zasiłki podnoszą płacę progową, a więc najniższą płacę, jaką gotów jest zaakceptować szukający pracy;
- 4) hojne zasiłki zwiększają presję na wzrost płac wśród pracujących.

Przyjrzyjmy się tym argumentom nieco bliżej.

Hojne zasiłki zwiększają bezrobocie?

Hojne zasiłki mogą sprawiać, że zarówno pracownicy, jak i pracodawcy będą generowali wzrost bezrobocia¹⁰. Pracownicy odczuwają

mniej dolegliwości bezrobocia. Mogą oni nawet dobrowolnie odchodzić z pracy w celu poszukiwań lepszego miejsca zatrudnienia. Natomiast pracodawcy traktują często zasiłki jako instytucję, która zwalnia ich z odpowiedzialności za skutki zwolnień z pracy. Zakładają oni, że dzięki istnieniu zasiłków dla bezrobotnych państwo przejmuje odpowiedzialność za zapewnienie odpowiedniego standardu życiowego bezrobotnych. Stąd też w przypadku hojnych zasiłków pracodawcy śmieiej stosują metody produkcji z większym ryzykiem zwolnień z pracy. Ponadto w okresie koniunkturalnego spadku produkcji w przedsiębiorstwie pracodawcy mogą chętniej stosować redukcje zatrudnienia, a nie redukcje czasu pracy, właśnie ze względu na istnienie hojnych zasiłków dla bezrobotnych.

Zasiłki osłabiają bodźce do poszukiwań pracy? Mechanizm wpływu zasiłków na bezrobocie został teoretycznie opisany w wielu publikacjach. Zgodnie z teorią¹¹, osoby szukające pracy kierują się zasadą zrównania kosztów krańcowych z korzyściami krańcowymi tych poszukiwań. Przyjmuje się bowiem, że poszukiwania pracy generują zarówno pewne koszty, jak i przynoszą korzyści. Koszty poszukiwań pracy obejmują wszelkie koszty faktyczne związane z poszukiwaniami (koszty dojazdów do potencjalnych pracodawców, koszty korespondencji, telefonów, przygotowania wniosków aplikacyjnych, ogłoszeń prasowych itd.) oraz koszty alternatywne poszukiwań, a w szczególności koszty utraconych dochodów z pracy (zakłada się w teorii, że poszukiwania są bardziej efektywne, gdy szukający zatrudnienia nie pracuje). Szacując ich wielkość, uwzględnia się również zasiłki dla bezrobotnych, które pomniejszają koszty netto poszukiwań pracy. W teorii poszukiwań zakłada się, że w miarę rozpatrywania kolejnych ofert pracy koszty krańcowe poszukiwań pracy są rosnące względnie stałe¹². Natomiast korzyści z poszukiwań polegają na założeniu, że dzięki nim można znaleźć lepiej płatną ofertę pracy.

Tymczasem korzyści krańcowe poszukiwań maleją¹³, a więc korzyści związane z rozpatrywaniem kolejnych ofert pracy są coraz mniejsze. Dopóki korzyści krańcowe przewyższają koszty krańcowe, jednostka jest zmotywowana, żeby kontynuować szukanie zatrudnienia, gdy zaś te wielkości się zrównują, poszukiwania ustają¹⁴. Z przedstawionych zasad postępowania osób w procesie poszukiwań pracy wynika, że istotną rolę w tym procesie odgrywają koszty netto prób znalezienia zatrudnienia, zależne między innymi od wysokości zasiłków dla bezrobotnych. Wzrost wysokości świadczeń obniża koszty netto starań jednostki o znalezienie pożądanego stanowiska. Stąd też hojne zasiłki dla bezrobotnych wydłużają proces poszukiwań. Gdy pracy poszukują bezrobotni, to hojne zasiłki wydłużają okres trwania bezrobocia. Dzieje się tak dlatego, że zasiłki obniżają koszty krańcowe poszukiwań, przez co zrównują się one z korzyściami krańcowymi przy większej liczbie rozpatrywanych ofert pracy, a więc przy wydłużonym okresie jej poszukiwania.

Zasiłki dla bezrobotnych dosyć słabo motywowały do poszukiwania zatrudnienia. Dotyczy to zwłaszcza bezrobotnych o niskich kwalifikacjach i niskich płacach. W ich wypadku bowiem zasiłek w znacznym stopniu kompensował utratę pracy.

Zasiłki podnoszą płacę progową? Z teorii poszukiwań na rynku pracy wynika, że wysokość płacy progowej odgrywa ważną rolę w kształtowaniu prawdopodobieństwa znalezienia pracy. Płaca progowa rozumiana jest tutaj jako najniższa płaca, jaką szukający pracy gotowy jest zaakceptować. Innymi słowy, płaca progowa wyraża aspiracje płacowe szukających pracy. Im jest ona wyższa, tym mniejsze prawdopodobieństwo znalezienia pracy, gdyż szukający zatrudnienia odrzuca więcej ofert gorzej płatnych. Porównuje on bowiem wysokość płac w rozpatrywanych ofertach pracy z wysokością swojej płacy progowej. Gdy oferowana płaca jest niższa od płacy progowej, oferta jest odrzucona; gdy natomiast oferowana płaca jest równa bądź wyższa od płacy progowej, wtedy oferta zostanie zaakceptowana. Okres poszukiwań pracy zależy więc od wysokości płacy progowej. A zatem – im wyższa płaca progowa, tym dłuż-

szy okres poszukiwań pracy i okres bezrobocia¹⁵. Wysokość płacy progowej zależy od wielu czynników, między innymi od posiadanych kwalifikacji i sytuacji na rynku pracy. Jednym z czynników determinujących wysokość płacy progowej jest zasiłek dla bezrobotnych, który zapewniając pewien dochód w okresie bezrobocia, wpływa na aspiracje płacowe szukających pracy. Wyższe zasiłki dla bezrobotnych podnoszą niewątpliwie wysokość płacy progowej¹⁶ i w ten sposób zmniejszają odpływ osób z bezrobocia do zatrudnienia. Wyższe zasiłki dla bezrobotnych wydłużają więc okres poszukiwań pracy i powiększają rozmiary bezrobocia.

W literaturze zwraca się również uwagę, że hojne zasiłki dla bezrobotnych zwiększają bezrobocie za pośrednictwem podnoszenia presji na wzrost płac¹⁷. Co prawda presję na wzrost płac wywierają pracujący, ale dla ich decyzji płacowych nie bez znaczenia jest sytuacja dochodowa bezrobotnych. Podkreśla się, że w przypadku hojnych zasiłków dolegliwość bezrobocia maleje i ten fakt ośmiela pracujących do wysuwania bardziej wygórowanych żądań płacowych. Ich spełnienie odbija się negatywnie na rozmiarach popytu na pracę, powodując większe bezrobocie.

Podsumowanie. Analizy przeprowadzone w ramach wspomnianego projektu wskazują, że rozwiązania w zakresie sposobu udzielania zasiłków dla bezrobotnych w Polsce nie są obojętne dla rozmiarów bezrobocia. Okazuje się, że bezrobotni z prawem do zasiłku częściej niż bezrobotni bez takiego uprawnienia wykazują bierną postawę na rynku pracy. Wśród bezrobotnych krótkookresowo zasiłkobiorcy wolniej odpływają z bezrobocia do zatrudnienia niż niezasiłkobiorcy. Ponadto zasiłkobiorcy domagają się wyższej płacy progowej niż bezrobotni, którzy nie pobierają zasiłków. Wprowadzenie degresji w zakresie wypłaty zasiłku od 1 stycznia 2010 roku wzmacnia funkcję motywacyjną zasiłków, co należy ocenić pozytywnie. Natomiast osłabianie ich funkcji dochodowej (na przykład poprzez obniżenie wysokości) nie wydaje się przy obecnych rozwiązaniach wskazane. Absolutna wysokość zasiłku nie jest bo-

wiem wygórowana w porównaniu z minimalnymi kosztami utrzymania. Wskazana byłaby natomiast bardziej skrupulatna weryfikacja statusu bezrobotnych. ■

¹ Por. *Bezrobocie rejestrowane w Polsce*, GUS, Warszawa, wydania z lat 1992–2009.

² Zob. P. Kaczorowski, P. Kubiak, E. Kwiatkowski, S. Pawłęga, G. Uścińska, *Nowoczesne systemy zabezpieczenia społecznego*, w: *Flexicurity w Polsce: diagnoza i rekomendacje*, red. nauk. E. Kryńska, MPiPS, Warszawa 2009. Niniejszy artykuł oparty jest na rezultatach pracy zespołu.

³ Podstawą tych danych były dane jednostkowe pochodzące z kwartalnych badań aktywności ekonomicznej ludności (BAEL) przeprowadzonych w latach 2004–2008. Zob. P. Kaczorowski, P. Kubiak, E. Kwiatkowski, S. Pawłęga, G. Uścińska, *Nowoczesne systemy zabezpieczenia społecznego*, w: *Flexicurity w Polsce: diagnoza i rekomendacje*, red. nauk. E. Kryńska, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2009. W badaniach uczestniczyły osoby w wieku 15 lat i więcej. Istnieje możliwość zaszeregowania badanych osób albo do pracujących, albo do bezrobotnych, albo do biernych zawodowo. Ponadto, ze względu na przyjęcie schematu rotacyjnego badanych osób, można obserwować te same osoby w dwu różnych momentach czasu, co umożliwia obliczanie prawdopodobieństw zmiany położenia osób na rynku pracy między tymi momentami. Wszystkie ankietowane osoby są w badaniu charakteryzowane ze względu na cechy demograficzne i społeczne, ale także ze względu na fakt pobierania bądź niepobierania zasiłku dla bezrobotnych. Umożliwia to zbadanie wpływu pobierania zasiłków na postawy i zachowania osób na rynku pracy.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., DzU 1997 r., nr 78, poz. 483; zob. P. Kaczorowski, P. Kubiak, E. Kwiatkowski, S. Pawłęga, G. Uścińska, *Nowoczesne systemy zabezpieczenia społecznego*, [w:] *Flexicurity w Polsce. Diagnoza i rekomendacje*, red. E. Kryńska, MPiPS, Warszawa 2009, s. 94.

⁵ DzU nr 56, poz. 323.

⁶ DzU nr 21, poz. 84.

⁷ DzU z 2008 r., nr 69, poz. 415.

⁸ J. Bernais, *Klasyfikacja metod i środków przeciwdziałania bezrobociu*, „Rynek Pracy” 1996, nr 4, s. 10.

⁹ D.J. Snower, *Evaluating unemployment policies: what do the underlying theories tell us*, [w:] *Unemployment policy: government option for the labour market*, D. J. Snower, G. de la Dehesa (red.), Cambridge University Press, Cambridge (W. Bryt.) 1997, s. 34; G. Schmid, B. Reissert, *Unemployment and Labour Market Transitions*, [w:] G. Schmid, J.O. Reilly, K. Schomemann, *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar Press, Cheltenham 1996, s. 256; P. Cahuc, A. Zylberberg, *Labor Economics*, The MIT Press, Cambridge (Mass.) 2004, s. 687.

¹⁰ G. Schmid, B. Reissert, *Unemployment and Labour...*, dz. cyt., s. 257.

¹¹ C.J. McKenna, *The Theory of Search in Labour Markets*, [w:] D. Sapsford, Z. Tzannatos (red.), *Current Issues in Labour Economics*, Macmillan, London 1990.

¹² R.F. Elliott, *Labor Economics: A Comparative Text*, McGraw-Hill, Maidenhead, 1991, s. 490.

¹³ R.F. Elliott, tamże, s. 490.

¹⁴ E. Kwiatkowski, *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 159.

¹⁵ Tamże, s. 165.

¹⁶ P. Cahuc, A. Zylberberg, *Labor Economics*, Cambridge 2004, The MIT Press s. 687.

¹⁷ D.J. Snower, *Evaluating unemployment...*, dz. cyt., s. 34.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wybrał nowe władze. Szwed Steffan Nilsson, nowy przewodniczący, podkreślił, że Europa żyjąca w pokoju i dostatku jest wielką wartością po okresie burzliwej historii naszego kontynentu. Pomimo poważnego kryzysu finansowego ostatnich lat przewodniczący zapowiada kontynuację wysiłków na rzecz wzmocnienia i utrwalenia społecznego wymiaru UE oraz tworzenia „społeczeństwa niskoemisyjnego”
– pisze EWA RYBICKA

Na rzecz zrównoważonej Europy program nowego przewodniczącego EKES

Jacek Krawczyk z Polski został wiceprzewodniczącym Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (EKES). Odpowiada za sprawy budżetowe. Przewodniczącym EKES został natomiast Szwed Steffan Nilsson, a funkcję drugiego wiceprzewodniczącego pełni Anna Maria Darmanin z Malty (odpowiedzialna za komunikację). Wśród 344 członków EKES po raz pierwszy znalazły się w nim 102 osoby.

Wyboru nowych władz dokonano w dniach 19–21 października 2010 r., na inauguracyjnej sesji plenarnej EKES. Odnowiono skład tej instytucji oraz dokonano wyboru nowego prezydium¹ i kierownictwa².

Nowy przewodniczący EKES zaprezentował swój program pt. „Razem na rzecz zrównoważonej Europy”³ w Parlamencie Europejskim podczas posiedzenia plenarnego 21 października 2010 r. Wskazał na trzy priorytety:

1. Dialog i partycypacja
2. Zrównoważony rozwój i wzrost
3. Solidarność i rozwój.

Steffan Nilsson, odwołując się do burzliwej historii Europy, podkreślił wartość, jaką jest Europa żyjąca w pokoju i dostatku. Pomimo poważnego kryzysu finansowego ostatnich lat przewodniczący zapowiada kontynuację wysiłków na rzecz wzmocnienia i utrwalenia społecznego wymiaru UE oraz tworzenia „społeczeństwa niskoemisyjnego” (*low-carbon society*), które definiuje jako społeczeństwo świadome potrzeby ochrony środowiska i podejmujące związane z tym wyzwania podnoszenia swojej wiedzy i umiejętności.

Jednocześnie Steffan Nilsson zauważa, że czas trudności gospodarczych nie sprzyja zacieśnianiu współpracy europejskiej. Na plan pierwszy wybijają się bowiem interesy narodowe. W tych warunkach tym bardziej ważne jest zaangażowanie EKES na rzecz postrzegania integracji europejskiej jako celu. Budowaniu wspólnej Europy potrzebne jest społeczeństwo obywatelskie oraz EKES jako jedyny formalny organ UE reprezentujący pracodawców, pracowników i inne podmioty społeczeństwa obywatelskiego oraz dający im możli-

wość uczestniczenia w wewnętrznych procesach UE i wpływania na nie.

Pierwszy priorytet programowy nowego przewodniczącego EKES nosi tytuł *Dialog i partycypacja*. Steffan Nilsson zapowiada aktywne i konsekwentne starania na rzecz wdrażania art. 11 Traktatu o Unii Europejskiej. Przepis ten wzmacnia rolę społeczeństwa obywatelskiego w dialogu z instytucjami UE poprzez nadanie temu dialogowi charakteru obowiązkowego także w stosunku do Parlamentu Europejskiego oraz wprowadzenie europejskiej inicjatywy prawodawczej. Ponadto zakłada poszerzenie obszaru tematycznego konsultacji z EKES (na przykład na sport, badania). W ten sposób zwiększone zostałyby możliwości udziału organizacji społeczeństwa obywatelskiego w podejmowaniu decyzji europejskich.

Nowy przewodniczący przewiduje także pogłębienie stosunków EKES z innymi insty-

tucjami unijnymi oraz prowadzenie aktywnej polityki komunikacji. W tym kontekście duże oczekiwania związane są z ożywieniem działalności grupy łącznikowej ds. kontaktów z organizacjami przedstawicielskimi w UE i ich sieciami.

Duży nacisk kładzie na wolontariat jako sferę wzmacniania europejskich wartości, takich jak solidarność i spójność społeczna, oraz wyrażania w działaniu poczucia obywatelskiej odpowiedzialności. Działalność w tym zakresie będzie tematem przewodnim roku 2011, ogłoszonym Europejskim Rokiem Wolontariatu. Z kolei następny rok, 2012, poświęcony będzie kwestii starzenia się społeczeństwa w Europie (Europejski Rok Aktywności Osób Starszych).

Pierwszy priorytet obejmuje także kwestię różnorodności i kultury Europy. Steffan Nilsson postrzega różnorodność jako sposób na znalezienie równowagi między różnymi cecha-

Sylwetki członków kierownictwa EKES

Steffan Nilsson, przewodniczący, pochodzi ze Szwecji. Studiował języki skandynawskie i historię literatury na Uniwersytecie w Göteborgu, a następnie nauki społeczne i administrację. Działacz studencki. Od 1974 roku prowadzi gospodarstwo rolne, a dodatkowo zasiada w zarządzie Federacji Rolników Szwedzkich (LRF), Swedish Cooperative Centre (SCC) oraz należy do wielu innych organizacji społecznych.

Członkiem EKES – grupa III – jest od 1995 roku, tj. od przystąpienia Szwecji do UE. W latach 1998–2004 był wiceprzewodniczącym grupy III, a od października 2004 do października 2010 roku – przewodniczącym tej grupy. Od 2008 roku przewodniczący Centrum Monitorowania Strategii Lizbońskiej. Członek sekcji specjalistycznych: NAT¹, TEN² oraz REX³.

Jacek Krawczyk, wiceprzewodniczący, z wykształcenia prawnik. Studiował na Uniwersytecie Warszawskim, a także we francuskich szkołach biznesu (HEC-Paryż, INSEAD-Fontaine-Bleau). Ma duże zawodowe doświadczenie w finansach i biznesie oraz zdobył szeroką wiedzę z zakresu zarządzania – pracował między in-

nymi w Banku Współpracy Europejskiej, Polskim Banku Rozwoju, na Giełdzie Papierów Wartościowych. Obecnie jest wiceprezydentem PKPP Lewiatan, przewodniczącym Rady Nadzorczej PL LOT SA oraz Mikrotech SA, jak również członkiem rady nadzorczej Petrolotu. Jako były pilot zawodowy jest uznanym ekspertem w dziedzinie lotnictwa. Członkiem EKES jest od maja 2004 roku. Od 2006 roku pełnił funkcję wiceprzewodniczącego Grupy Pracodawców. Należy do sekcji: INT⁴, TEN.

Anna Maria Darmanin, wiceprzewodnicząca, studiowała na Uniwersytecie Maltańskim, gdzie dziś jest wykładowcą. Dzięki współpracy z wieloma firmami zdobyła duże doświadczenie w dziedzinie zarządzania zasobami ludzkimi i komunikacji. W EKES rozpoczyna swoją pracę w grupie II – pracowników. Jest członkiem sekcji TEN, INT, NAT.

¹ Rolnictwo, Rozwój Wsi i Środowisko.

² Transport, Energia i Społeczeństwo Informatyczne.

³ Stosunki Zewnętrzne.

⁴ Rynek Wewnętrzny, Produkcja i Konsumpcja.

mi narodowymi a tworzeniem wspólnych zasad dla dobra wszystkich. Aktywność europejskiego społeczeństwa obywatelskiego, oparta na wolności i wzajemnym szacunku, umożliwia większe równouprawnienie obywateli, pokoleń, mężczyzn i kobiet, różnych praktyk religijnych oraz różnych kultur, co jest warunkiem wstępnym spójności społecznej. Odzwierciedleniem różnorodności Europy jest jej kultura we wszelkich przejawach.

Drugi priorytet programu dotyczy zrównoważonego rozwoju i wzrostu. EKES wypracuje stanowisko na kolejną konferencję ONZ w sprawie globalnej strategii zrównoważonego rozwoju (Rio+20), planowanej na 2012 rok. W ramach przygotowań do konferencji EKES podejmie inicjatywę zbliżenia europejskich organizacji i sieci, by zapewnić ich wspólny wkład w konferencję. Koordynatorem prac nad stanowiskiem będzie Centrum Monitorowania Rozwoju Zrównoważonego.

Ważnym obszarem działań EKES w ramach drugiego priorytetu jest wdrożenie strategii „Europa 2020”. Rola EKES w tym obszarze polega na tworzeniu warunków, by organizacje społeczeństwa obywatelskiego miały okazję do zaproponowania nowych i innowacyjnych metod oraz poszukiwania porozumienia w takich kwestiach, jak: spójność społeczna i gospodarcza, zrównoważony rozwój, innowacje, badania naukowe, efektywność energetyczna, potencjał małych i średnich przedsiębiorstw czy rynek wewnętrzny w zglobalizowanym świecie.

W celu wzmocnienia swego zaangażowania w proces reform EKES przekształcił działające w jego ramach Centrum Monitorowania Strategii Lizbońskiej w grupę sterującą ds. strategii „Europa 2020”. Grupa ta będzie wspomagała koordynację prac sekcji EKES związanych ze strategią „Europa 2020”, a także wspomagała współpracę z krajowymi radami społeczno-gospodarczymi i instytucjami podobnymi w państwach członkowskich.

Kolejnym wyzwaniem w ramach priorytetu „Zrównoważony rozwój i wzrost” jest eko-

logiczny biznes i ekologiczna przedsiębiorczość. Przedsiębiorczość, zdaniem Steffana Nilssona, to podstawowy warunek zatrudnienia i ekologicznego wzrostu gospodarczego. Dla pobudzenia przedsiębiorczości w UE potrzebne są zachęty i uproszczenie procedur. Dodatkowych możliwości upatrywać należy w wypracowaniu porozumienia na temat wspólnych uregulowań dotyczących patentu europejskiego, przedsiębiorstw, stowarzyszeń i towarzystw ubezpieczeń społecznych. Nie jest jeszcze w pełni wykorzystywany potencjał wolnego rynku, na co wskazuje raport opracowany na zlecenie Komisji Europejskiej przez byłego komisarza Mario Montiego. W ocenie przewodniczącego EKES przedsiębiorstwa muszą w większym stopniu brać pod uwagę zrównoważony rozwój i odpowiedzialność społeczną. Z drugiej zaś strony oczekuje on od instytucji UE rozwinięcia i wdrożenia programu na rzecz MSP (Small Business Act jako instrument prawnie wiążący).

EKES będzie promował różne formy przedsiębiorczości społecznej, w tym poprzez udział w organizowaniu Międzynarodowego Roku Spółdzielczości (2012 rok). Steffan Nilsson podkreśla rolę przedsiębiorstw społecznych, które w społecznej gospodarce rynkowej funkcjonują obok tradycyjnych przedsiębiorstw notowanych na giełdach, prezentując bardziej zrównoważony model działalności gospodarczej (spółdzielnie, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, stowarzyszenia).

Finanse unijne 2014-2020. W trakcie kadencji nowego przewodniczącego toczyć się będzie trudna debata nad nową perspektywą finansową na lata 2014–2020. Debata ta wymaga wysiłku i energii zarówno ze strony państw członkowskich, jak i społeczeństwa obywatelskiego, w tym także partnerów społecznych. Zdaniem S. Nilssona, wspólne problemy wynikające z kryzysu finansowego wymagają wspólnych rozwiązań, które będą do przyjęcia przez społeczeństwo.

Ponadto wyzwania stojące przed Europą należy wykorzystać do osiągnięcia wzrostu, któ-

ry wyprowadzi Europę z kryzysu. Jako przykłady pożądanych inwestycji wymienia inwestycje w innowację, nowe technologie (szczególnie w ochronie środowiska i energetyce) oraz w infrastrukturę. Potrzebne są także właściwe zachęty podatkowe.

Równie ważna będzie również dyskusja nad założeniami dla wspólnej polityki rolnej, do czasu wejścia w życie nowej perspektywy finansowej oraz w okresie jej obowiązywania. Zdaniem nowego przewodniczącego EKES, powinna ona w dalszym ciągu opierać się na zasadach wspólnego rynku, wspólnego finansowania oraz wspólnego systemu wsparcia. Przewodniczący opowiada się za rezygnacją z powiązania dopłat z historycznymi wskaźnikami produkcji, tak by ujednoczyć system wsparcia w całej UE. Uważa, że należy zachować wartość europejskich obszarów wiejskich i wykorzystać ich potencjał na rzecz zrównoważonego rozwoju. Politykę rolną w UE trzeba ponadto postrzegać w kontekście zapotrzebowania na żywność w skali globalnej. Okazją do przedyskutowania tematu przyszłości wspólnej polityki rolnej będzie zorganizowana przez EKES konferencja „Kto zyska, a kto straci na reformie WPR”.

Polityka ochrony konsumenta to kolejny temat w ramach priorytetu drugiego. Zdaniem przewodniczącego EKES, silne organizacje konsumenckie mogą odegrać ważną rolę w kształtowaniu konsumpcji, zarówno prywatnej, jak i publicznej, tak by towary były bezpieczne i bardziej przyjazne środowisku. Ich reakcje mają bezpośredni wpływ na produkcję, przez co organizacje te oddziałują na zrównoważony rozwój i wzrost. Steffan Nilsson kontynuować będzie tradycje organizowania przez EKES – we współpracy z Komisją Europejską oraz z urzędującą prezydentką Rady – Europejskiego Dnia Konsumenta.

Trzeci priorytet programu Steffana Nilssona nosi tytuł *Solidarność i rozwój*. Przewodniczący zapowiada współpracę w szczególności z krajami w ramach partnerstwa eurośródziemnomorskiego, z Chinami, Indiami i z Brazylią, jak

również wspieranie procesu akcesji krajów kandydujących. Wiele miejsca poświęca polityce rozwojowej, podkreślając kluczową rolę UE i jej państw członkowskich w zwalczaniu ubóstwa i głodu na świecie. Na kryzys żywnościowy nakładają się problemy związane z kryzysem finansowym. Pomimo to społeczność międzynarodowa powinna teraz dotrzymać słowa i dołożyć starań, by zmniejszyć liczbę osób głodujących o połowę – EKES planuje zorganizowanie wiosną 2011 r., we współpracy z FAO, konferencji na temat bezpieczeństwa żywnościowego na świecie. EKES będzie podejmował starania na rzecz ustanowienia z FAO kontaktów roboczych i podpisania protokołu ustaleń, wzorem współpracy, jaka toczy się między EKES a MOP. Steffan Nilsson zapowiada zaangażowanie EKES w analizę dziedzin polityki UE oraz w starania zmierzające do poprawy spójności między tymi obszarami i polityką rozwojową. Szczególny charakter w tym kontekście ma polityka handlowa – przewodniczący opowiada się za wielostronnymi porozumieniami w ramach WTO jako instrumentami nadrzędnymi nad dwustronnymi umowami handlowymi.

Punktem wyjścia dla budowania strategii politycznych w obszarze bezpieczeństwa i sprawiedliwości powinna być ochrona praw podstawowych gwarantowanych przez Konwencję ochrony praw człowieka i podstawowych wolności oraz Kartę Praw Podstawowych UE.

Steffan Nilsson zapowiedział, że jego przewodnictwo będzie oparte na takich zasadach, jak: otwartość, współpraca i wiarygodność. Zapowiada ścisłą współpracę z wiceprzewodniczącymi, przewodniczącymi trzech grup EKES, sekcji i CCMI⁴. Funkcjonowanie EKES wymaga usprawnienia procedur wewnętrznych, ale także istnieje potrzeba określenia form współpracy z Parlamentem Europejskim. Traktat Lizboński wprowadza bowiem obowiązek zasięgania opinii EKES także przez tę instytucję. Zdaniem przewodniczącego, jeśli EKES chce zwiększyć swój potencjał wpływania na Parlament Europejski, jego opinie muszą być

gotowe przed pierwszym czytaniem w parlamentarnych komisjach. Oznacza to konieczność określania przez EKES swoich priorytetów oraz ulepszenia jakości i szybkości sporządzania opinii. Należy także rozważyć możliwość zawarcia z Parlamentem Europejskim umowy o współpracy, na wzór umowy między EKES a Komisją Europejską. ■

¹ Prezydium – obok Zgromadzenia, przewodniczącego i sekcji specjalistycznych jest organem EKES. W jego skład wchodzi: przewodniczący i dwóch wiceprzewodniczących, trzech przewodniczących grup, przewodniczący sekcji specjalistycznych oraz członkowie w zmiennej liczbie, nieprzekraczającej liczby państw członkowskich.

Prezydium określa organizację i procedury wewnętrzne EKES. Ma uprawnienia budżetowe i finansowe. Ponoś odpowiedzialność polityczną za ogólne kierowanie EKES, zapewnia w szczególności, że działania EKES, jego organów i personelu, będą zgodne z rolą powierzoną EKES jako instytucji UE. Co sześć miesięcy monitoruje wykorzystanie opinii EKES.

² W skład kierownictwa wchodzi: przewodniczący i dwóch wiceprzewodniczących. Kierownictwo przygotowuje pracę prezydium i zgromadzenia i w tym celu spotyka się z przewodniczącymi sekcji specjalistycznych.

Przewodniczący jest wybierany na przemian spośród członków trzech grup, a wiceprzewodniczący – spośród członków pozostałych dwóch grup, do których nie należy przewodniczący.

Przewodniczący, obok zgromadzenia, prezydium i sekcji specjalistycznych, jest organem EKES. Kieruje całością prac EKES i jego organów, zgodnie z Traktatem i regulaminem wewnętrznym. Opracowuje program działania EKES oraz przedkłada bilans dokonań na koniec swojej kadencji. Reprezentuje EKES na zewnątrz.

³ Tekst programu opublikowany jest na stronie www.eesc.europa.eu

⁴ Consultative Commission of Industrial Change – Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle.

Polacy stanowią spójną grupę w EKES, skoncentrowaną na kwestiach, które są najbardziej istotne zarówno dla kraju, jak i dla Wspólnoty jako całości. Obecnie dla naszej delegacji najważniejszym wyzwaniem jest owocny przebieg polskiej prezydencji – mówi JACEK KRAWCZYK

W europejskim gnieździe

Rozmowa z Jackiem Krawczykiem, wiceprzewodniczącym Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (EKES).



– Wybór Pana na wiceprzewodniczącego EKES można odczytać jako wyróżnienie dla Polski. Ale jest to jednocześnie poważne zobowiązanie. Jaki jest Pański plan działań w nowej roli?

– Są trzy obszary, na które chciałbym wskazać jako kluczowe obszary mojego zaangażowania. Niewątpliwie najważniejsza jest polska prezydencja, jakkolwiek zdaję sobie sprawę, że może nie powinienem na początku wskazywać na cele narodowe. Niemniej to czynię, ponieważ nasza prezydencja jest rzeczywiście kluczowa jako przedsięwzięcie, które wpłynie na nasz wizerunek i na naszą pozycję. Następna będzie za kilkanaście lat. Chciałbym, aby w okresie prezydencji Komitet był aktywny i aby widać w nim było Polskę. Niektóre kraje sprawujące prezydencję nie były generalnie aktywne w Komitecie z powodu różnych wewnętrznych problemów, które doświadczały w tym czasie. Natomiast wśród Polaków pracujących w instytucjach europejskich łatwo dostrzec determinację, aby nasz kraj dobrze wypadł w tym szczególnym okresie. Chcę to wspierać.

Drugi obszar – agenda pracodawców europejskich, ale również polskich. Chciałbym podnosić kwestie horyzontalne, które są istotne. Dobrym punktem wyjścia są opracowania PKPP Lewiatan, który jako organizacja w pełni profesjonalna jest dla mnie źródłem wielu istotnych materiałów, które wspierają mnie merytorycznie w pełnieniu funkcji wiceprzewodniczącego EKES. Nie muszę niczego nowego w tym zakresie wymyślać.

Trzeci ważny wymiar mojej pracy dotyczy wewnętrznej sprawności Komitetu. To nie jest moja wyłączna odpowiedzialność, ale zostało mi to przypisane i chciałbym się dobrze wywiązać z tego zadania. Tu jest szersze zagadnienie. Wiele wspólnotowych instytucji zaczyna dostrzegać, choćby w świetle obecnego kryzysu ekonomicznego, że należy podnieść efektywność. Uznają to za wyraz europejskiej solidarności ze społeczeństwami krajów członkowskich, gdzie wprowadzane są programy oszczędnościowe. Komisarz Janusz Lewandowski odpowiadający za unijny budżet zwracał się do instytucji, aby w tym roku koszty administracyjne nie wzrosły więcej niż o jeden procent. To wpisuje się w moje widzenie tych kwestii. Uważam, że one w ogóle nie powinny rosnąć.

Dodatkowym zagadnieniem, na które chciałbym zwrócić uwagę, jest praca nad nową perspektywą finansową 2014–2020. Dla Polski kluczowe będzie nie tylko, jakie kwoty uda się pozyskać, ale być może przede wszystkim to,

jak zostaną zaprojektowane cele wydatkowania pieniędzy w tych latach.

– **Natomiast co wydaje się dla Pana najważniejsze w zakresie pewnego meritum programowego?**

– Niewątpliwie zagadnienie wspólnego rynku. To wielki obszar, w którym jest jeszcze wiele do zrobienia. Ten projekt nie do końca został zaimplementowany. Tymczasem warunkuje on szanse rozwojowe Unii, zwłaszcza wzrost gospodarczy, konkurencyjność. Polska prezydencja planuje wiele przedsięwzięć z tego zakresu. Ważna wydaje mi się także kwestia polityki spójności. Chciałbym ją wspierać. Ona odgrywa wciąż dużą rolę w generowaniu możliwości rozwoju Unii jako całości. Często wskazuje się na koszty tej polityki, a zapomina się o korzyściach, od strony gospodarczej i społecznej. Fundusze spójnościowe stwarzają znaczną szansę na osiągnięcie większej spójności społecznej i nie wyobrażam sobie, że moglibyśmy zrezygnować z tych instrumentów działania. Dla mnie tu tkwi serce Unii Europejskiej – spójność społeczna, wyrównywanie szans. Nie powinniśmy ograniczać się zatem tylko do wymiaru wspólnej waluty czy wspólnego rynku.

Kolejny obszar programowy dotyczy spraw międzynarodowych, a konkretnie relacji z sąsiadami ze Wschodu, zwłaszcza z Rosją, z którą Unia próbuje ułożyć sobie relacje. W tym kontekście chciałbym wspierać partnerstwo wschodnie. W jego ramach funkcjonuje Forum Obywatelskie, które złożone jest z NGO i *think tanków*. To zagadnienie ważne z polskiego punktu widzenia. Ale wspieranie partnerstwa jest też wyrazem solidarności wobec tych krajów, które są w sytuacji, w której Polska była ponad 20 lat temu. Z drugiej strony jako członkowie EKES działamy w środowiskach pracodawców i pracobiorców krajów zza naszej wschodniej granicy, również po to, aby jasno komunikować, że częścią społeczeństwa obywatelskiego są również środowiska pracodawców i pracowników, a nie tylko tradycyjne NGO. Zdaję sobie sprawę jednak, że obecnie organizacje obywatelskie mają w swojej agendzie głównie dążenia demokratyczne i wolno-

ściowe. Niemniej próbujemy wskazywać im, że w strukturze społeczeństwa obywatelskiego są zawsze pracodawcy i pracobiorcy. Moglibyśmy wspierać budowanie w ramach Partnerstwa Wschodniego odrębnych struktur dialogu dla pracodawców i pracobiorców, ale punktem odniesienia jest jednak dla nas europejski model dialogu obywatelskiego, który łączy wszystkie trzy środowiska.

– **Na ile sprawowanie funkcji wiceprzewodniczącego daje Panu lepszą pozycję wyjściową do wpływania na prace Komitetu i promowania agendy, która jest Panu bliska?**

– To pomaga w sposób zdecydowany. EKES jest kierowany przez swoją prezydencję, czyli przewodniczącego i dwóch zastępców. Ma ona duży zakres kompetencji. Jest też poszerzona prezydencja, na którą dopraszamy szefów grup politycznych (pracodawcy, pracobiorcy, klasy trzecie) i przewodniczących sekcji tematycznych, których jest sześć.

W kwestii choćby polskiej prezydencji mogę przekonywać grona kierownicze Komitetu do podejmowania działań, które sprawiają, że lepiej będzie widać priorytety polskiej agendy. Będę przekonywał do tego, aby umożliwić prezydencji swobodne prezentowanie się w Komitecie. Będę inspirował organizowanie wspólnych przedsięwzięć. Ostatnio Komitet rozpoczął prace nad sporządzeniem opinii na wniosek polskiego rządu, który chciał, aby Komitet odniósł się do kilku problemów rozważanych przez nasz rząd. Dotyczą one polityki infrastruktury europejskiej TEN-T, partnerstwa wschodniego w zakresie realizacji wybranych polityk unijnych czy wyzwania demograficznych.

– **Jak już wspomniałem, Pański wybór jest wyróżnieniem dla Polski. Na ile to efekt aktywności naszej grupy narodowej w Komitecie?**

– Do tej pory Komitet nie wyróżnił nikogo w taki sposób z grona nowych krajów członkowskich. Traktuję to jako wyróżnienie dla Polski, a także dla nowych krajów. W Komitecie jestem od siedmiu lat. W tym czasie próbowałem jako polscy radni od dobrej strony po-

kazać swoje zaangażowanie i kompetencje. Jak widać, z dobrym skutkiem. Mamy powody do zadowolenia, tym bardziej że przed głosowaniem nie było wcześniejszych ustaleń dotyczących kwestii, że ktoś akurat z nowych krajów ma objąć to stanowisko.

– Jaka jest agenda polskiej grupy?

– Jako Polacy jesteśmy grupą dość spójną, skoncentrowaną na kwestiach, które rzeczywiście istotne są zarówno dla kraju, jak i dla Wspólnoty jako całości. Obecnie kluczowa jest dla nas – jak już powiedziałem – polska prezydencja i jej owocny przebieg. Chcemy wesprzeć działania rządu, a także naszego Stałego Przedstawicielstwa działającego przy Unii Europejskiej.

Do tej pory sporo wnieśliśmy sporo do dyskusji w Komitecie, przynajmniej w kilku kwestiach. Wspomniałbym tu o zagadnieniu bezpieczeństwa energetycznego. Jesteśmy silnie kojarzeni z tą kwestią. Mieliśmy wpływ na to, że kwestia stała się istotna z perspektywy całej Wspólnoty. Druga rzecz to polityka sąsiedztwa wschodniego. Wzmacniamy działania polskiego rządu w tym zakresie. Tworzymy wokół tego klimat, podtrzymujemy zainteresowanie w liczących się kręgach unijnych, co nie jest łatwe, ponieważ dla starzych krajów to nie jest priorytet.

Ponadto jesteśmy widoczni jako grupa, która wspiera rozszerzenie Unii. Aktywni jesteśmy również w kwestiach ochrony środowiska. Dużą pozycję wypracował sobie nasz kolega Krzysztof Kamieniecki, który jest bardzo profesjonalny, merytoryczny. Zyskał uznanie. Marzena Mendza Drozd została sprawozdawcą budżetu Komitetu na rok 2012, a Krzysztof Pater Przewodniczącym Obserwatorium wspólnego rynku. Kilku kolejnych członków naszej delegacji wyrobiło sobie wysoką markę dzięki swojej dużej aktywności w pracach Komitetu.

Znaczenie naszej delegacji ma także szerszy wymiar w zakresie naszych polskich debat. Otóż stanowimy pewną platformę nauki dyskusowania o Polsce w kontekście europejskim, i odwrotnie, dyskusowania o Europie w kon-

tekście polskim. Wnosimy „wkład” do nauki, jakkolwiek by mówić w konwencji konfrontacji, zderzenia z Europą. Cieszę się, że coraz bardziej przyzwyczajamy się do tego, że różnice są naturalne, a nawet że to one właśnie wzbogacają Wspólnotę. Musimy wiedzieć, że wspieranie interesu narodowego jest jednocześnie działaniem na rzecz Unii, oczywiście, gdy robi się to z uwzględnieniem właściwych proporcji w dążeniu do załatwiania własnych spraw. Wspomnę tu o jednym z kolegów z grona pracodawców w naszym Komitecie, który ma zdecydowanie najdłuższy staż. Otóż gdy dyskusja o różnych istotnych kwestiach nabiera ostrości, on, który rzadko zabiera głos, przypomina nam, po co powstała Unia. Wskazuje, że te wszystkie techniczne kwestie – jak rozmaite regulacje, wydatki, fundusze – są strasznie ważne, ale nad tym wszystkim unosi się głębszy sens. Wspólnota powstała tuż po zakończeniu wojny, aby zapewnić pokój i rozwój. Przypomina nam zatem o celach nadrzędnych, które mają nam przyświecać w rozwiązywaniu konkretnych problemów. Niektórzy zapominają, że pokój nie jest zagwarantowany na wieki. Możemy nim się cieszyć, ponieważ wciąż umiemy budować konsensus pomimo odmienności. ■

Rozmawiał: az

Styczeń-Luty 2011

03.01.11 Związkowcy z Trójstronnej Komisji zabiegają o to, aby ścigać z urzędu przypadki dyskryminacji w miejscu pracy ze względu na przynależność związkową. Prezydium KK NSZZ „Solidarność” ogłosiło stanowisko, w którym wskazuje na coraz częstsze praktyki niektórych pracodawców dyskryminowania lub szykanowania pracowników zaangażowanych w działalność związkową. Podaje przykład zdarzeń w firmach Bowim S.A., LG Chem, w Gerdzie, w Polifarbie Cieszyn. W niektórych sklepach sieci Biedronka, nie przedłużono umowy o pracę osobom zarzucając im działalność związkową.

07.01.11 Związkowcy (z „S”) i pracodawcy z TK mogą czuć satysfakcję. Apelowali do prezydenta o skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego ustawy uchwalonej 12.2010 r. o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i innych jednostkach sektora finansów publicznych. Zakłada ona zwolnienie 10 procent pracowników administracji (ok. 30 tys.): z ministerstw, agend rządowych oraz ZUS, KRUS, NFZ i innych urzędów. Prezydent 7 stycznia tzw. ustawy urzędniczej nie podpisał. Jako pierwszą za czasów swojej prezydentury 7.01 zaskarżył do Trybunału.

20.01.11 Pracodawcy RP zorganizowali debatę pt. „Czy prywatyzacja pracownicza jest w Polsce zagrożona?” w ramach „Czwartki na Brukselskiej”. Grażyna Piotrowska-Oliwa, Wiceprezydent organizacji poinformowała, że w latach 2000–2007 sprywatyzowano, tworząc spółki pracownicze, 185 przedsiębiorstw państwowych i tylko 14 spośród nich nie dało sobie rady. Reszta ma się całkiem dobrze lub więcej niż dobrze, jak np. Toruńskie Zakłady Materiałów Opatrunkowych, które są jednym z największych w Europie producentów materiałów higienicznych i środków kosmetycznych, czy Żegluga Polska S.A.

Pracodawcy RP przekazali uczestnikom debaty, w tym z przedstawicielom ministerstw, stanowisko dotyczące projektu ustawy o zasadach wykonywania niektórych uprawnień Skarbu Państwa. Oto jego fragment: „W projekcie nie znalazło się miejsce dla prywatyzacji bezpośredniej, której jedną z odmian jest prywatyzacja pracownicza. Podjęto taką decyzję pomimo tego, że w ostatnich 2 latach ukazało się dużo publikacji (m.in. wyniki kontroli NIK, publikacje naukowe, publikacje ekspertów Ministerstwa Gospodarki) potwierdzających wysoką efektywność przekształceń własnościowych dokonywanych tym trybem.

20.01.11 W Szkole Głównej Handlowej w Warszawie odbyła się konferencja naukowa pt. „Restrukturyzacja w praktyce – perspektywa ekonomiczna i społeczna”. (w partnerstwie z firmą BPI Polska Sp. z o.o.). W gronie między innymi partnerów społecznych dyskutowano nad przykładami procesów restrukturyzacji zrealizowanych w krajach Unii Europejskiej. Procesy restrukturyzacji stanowią ważny wymiar dialogu społecznego oraz zarządzania procesami restrukturyzacji i szeroko pojmowanej zamiany ekonomicznej w przedsiębiorstwie. Konferencja w SGH była jedną z trzech konferencji krajowych organizowanych w ramach projektu IRENE + FT (Innovative Restructuring in Europe, European Network of Experts – Facing Transition), który był finansowany przez Komisję Europejską, a realizowany przez ekspertów z 15-stu krajów należących do nieformalnej sieci IRENE, której członkowie zajmują się szeroko pojmowanymi procesami restrukturyzacji w Unii Europejskiej.

8.02.11 Posiedzenie Zespołu Trójstronnego ds. Branży Węgla Brunatnego. Omawiano trzy główne kwestie. Pierwszą z nich były postępy w prywatyzacji kopalń węgla brunatnego Adamów i Konin, której przedłużanie się budzi zaniepokojenie strony związkowej. Strona rzą-

dowa i pracodawcy uspokajali, że wieloletnie opóźnienia wynikają ze zmieniających się okoliczności prawnych (upadłość, a następnie wyjście z niej jednego z udziałowców) oraz dbałości Ministerstwa Skarbu o uzyskanie jak najlepszych warunków z punktu widzenia interesów państwa i spółki. Drugim dyskutowanym problemem była reorganizacja (konsolidacja) Spółki PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A., której celem jest według przedstawiciela strony pracodawców optymalizacja wykorzystania zasobów materialnych i ludzkich istniejących zakładów. Wymieniono szereg planowanych inwestycji, dotyczących również energii odnawialnej. Strona związkowa pytała, jakie są perspektywy wytwarzania w kraju urządzeń służących jej uzyskiwaniu. Ostatnim tematem przewidzianym w porządku posiedzenia była ocena dialogu społecznego w trakcie prywatyzacji grupy PGE S.A. Został on określony jako trudny i intensywny, ale zakończony sukcesem. Uzgodnień wymagają jeszcze nieuspójnione dotychczas poziomy płac w zakładach położonych na obszarze różnych regionów Polski.

8.02.11 W siedzibie Głównej Inspekcji Pracy w Warszawie odbyło się pierwsze spotkanie zespołu roboczego ds. niewypłacania i nieterminowego wypłacania wynagrodzeń. W jego skład wchodzi przedstawiciele trzech centrali związkowych i czterech organizacji pracodawców, czyli wszystkich siedmiu partnerów społecznych z Komisji Trójstronnej. Jest to efekt wcześniejszego (28.12.2010 r.) spotkania liderów „S”, OPZZ i FZZ z Głównym Inspektorem Pracy, Tadeuszem Zającem. Ustalono wówczas, że powstaną i będą prezentowane w Komisji Trójstronnej akty prawne, które posłużą zwalczaniu tej patologii. Początkowo, relacjonują związkowcy (Kronika Związkowa OPZZ nr 27, 2011 r.) strona pracodawców próbowała podważyć wyniki dotychczasowych kontroli PIP. Wskazują bowiem, iż są one wycinkowe i nie oddają skali zjawiska. Zaproponowali więc kompleksowe badanie tego procederu (w ujęciu branżowym). Za trzy kwartały

ubiegłego roku zaległości wyniosły 144 mln zł, prawie o połowę więcej niż rok wcześniej.

Wszyscy członkowie zespołu zgodzili się co do konieczności uproszczenia procedury ubiegania się o wypłatę zaległych wynagrodzeń ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Wskazywano też na możliwość podwyższenia odsetek za niewypłacenie wynagrodzenia czy świadczenia, umieszczanie nieuczciwych pracodawców w rejestrze dłużników i obowiązku podawania informacji o niezaleganiu z wypłatami przy przetargach publicznych. Obecnie przedsiębiorca musi podawać tylko informacje o płaceniu na bieżąco składek na ubezpieczenia społeczne.

Co najważniejsze: związkowcy proponują, aby niewypłacanie wynagrodzeń uznać za przestępstwo, a nie za wykroczenie. Powinno być ścigane z urzędu. Z badań PIP wynika, że tylko 2 procent firm jest w tak złej sytuacji, że faktycznie nie może płacić. Większość ma po prostu kłopoty (albo potrzeby) finansowe i „kredytuje się” z kieszeni pracowników.

09.02.11 Konferencja zorganizowana przez Ministerstwo Gospodarki pt. „Akcjonariat pracowniczy a rozwój przedsiębiorstw”, z udziałem przedstawicieli przedsiębiorców, administracji ekspertów z W. Brytanii, Francji, Niemiec i Hiszpanii. Dyskutowano podstawy prawne do rozwoju akcjonariatu pracowniczego w Polsce. Ministerstwo od dłuższego czasu powróciło do kwestii prywatyzacji pracowniczego i akcjonariatu. Opowiada się za upowszechnieniem akcjonariatu w całej gospodarce narodowej, niezależnie od sektora i aktualnej formy własności. – W Polsce brakuje nam szerszego porozumienia politycznego wokół tego tematu – mówił na konferencji W. Pawlak, wicepremier, minister gospodarki. Wielu chciało by budować kapitalizm bez kapitału, bo nie wiadomo skąd ten kapitał ma się wziąć. Trzeba więc – podpowiadał minister – wykorzystywać potencjalne możliwości i budować mechanizmy finansowe, sięgając po dostępny kapitał: tworzyć spółki pracownicze, pożyczać i kłaść

ofercą na stół, a potem rozliczać się z instytucjami finansowymi, a nie z państwem. Jeżeli ludzie biorą kredyty hipoteczne na kilkadziesiąt tysięcy Euro czy Franków, to wykorzystajmy te mechanizmy do prywatyzacji pracowniczej akcjonariatu.

W 2009 roku powstał rządowy program „Wspieranie prywatyzacji poprzez udzielanie poręczeń spółkom z udziałem pracowników i jednostek samorządu terytorialnego” (tzw. spółek aktywności obywatelskiej – SAO) zmierzający do wsparcia prywatyzacji pracowniczej w Polsce. Opracowany został również poradnik dotyczący tego projektu.

Dyskutanci wskazywali na jego zalety (poręczenia Banku Gospodarstwa Krajowego), ale i słabości (ograniczenia przy wejściu w spółkę pracowniczą dla samorządów lokalnych itp.). Istnieje też swoista bariera mentalna. Przez cały okres transformacji tej formie prywatyzacji towarzyszył niekorzystny klimat. Naciski wielkiego kapitału są stałe. – Czy MG jest w stanie pomóc tym rodzącym się obecnie inicjatywom? – pytali dyskutanci.

9.02.11 Miały miejsce obrady Zespołu Trójstronnego ds. Bezpieczeństwa Socjalnego Górników. Jest to najstarszy, powołany na początku lat 90. zespół branżowy, znany z dużej siły przebiecia i kontrowersyjnych debat. Ale od roku członkowie zespołu nie spotykali się. Związkowcy z wszystkich zasiadających w zespole związków („S”, OPZZ, FZZ, „Kadry”, „Przeróbki”, Sierpień 80 i inni) debatowali stan bezpieczeństwa i problemu wzrostu wypadkowości. Wskazywano na kwestie wyników finansowych Kompanii Węglowej i Katowickiego Holdingu Węglowego (wskazywali na „wirtualne wyniki”). Związkowcy i kierownictwa kopani obarczali się wzajemnie winą (spadła wydajność, zwiększyła się absencja, nieterminowe wypłaty czternastki w KHW i wypłacone w terminie wysokie premie dla prezesów za 2009 r.).

Jednak najbardziej drażliwym tematem była planowana prywatyzacja spółek węglowych, zwłaszcza zapowiadany przez MSP debiut na giełdzie Jastrzębskiej Spółki Węglowej. Prze-

wodnicząca zespołu, wiceminister gospodarki Jolanta Strzelec-Łobodzińska, idąc za głosem partnerów społecznych, zapowiedziała powołanie dwóch specjalnych zespołów: jeden zajmie się „z marszu” kwestiami legislacyjnymi, gdyż wejście na giełdę wymaga ustawowych zmian i nowej strategii, drugi – przygotowaniem warunków konsolidacji spółek węglowych (łączenie kopalń wydaje się nieodwołalne).

Związkowcy z czterech największych centrali: „S”, ZZGwP, Sierpnia80 i „Kadry” zaangażowali do parlamentarzystów o rozpoczęcie debaty na temat potrzeby zmian własnościowych w górnictwie oraz o wsparcie zgłaszanych przez związki – właśnie podczas omawianych obrad zespołu – propozycji.

14.02.11 OPZZ zorganizował konferencję „OFE – perspektywa dobrobytu czy ubóstwa?”, której celem była wymiana opinii przed podjęciem ostatecznej decyzji w sprawie projektu przekazanego partnerom społecznym przez Michała Boniego. Podczas konferencji odczyty mieli prof. Leokadia Oręziak z SGH, Minister Pracy i Polityki Społecznej Jolanta Fedak, reprezentujący BCC prof. Stanisław Gomułka oraz przewodniczący OPZZ, Jan Guz.

Jolanta Fedak wskazywała, że nieraz przywoływana umowa społeczna w postaci Stanowiska Trójstronnej Komisji w sprawie wprowadzenia OFE jest przedmiotem wielu mitów. Przypomniała, że – choć mówi się dziś o obecnym naruszeniu postanowień tamtej umowy – w istocie nie określała ona wówczas ani wielkości składki, ani wielkości prowizji. Jej zdaniem system jest zły ze względu na niedobrowolność, wysokie koszty transakcyjne i obciążenie dla finansów publicznych. Z tym ostatnim twierdzeniem polemizował prof. Stanisław Gomułka z BCC, twierdząc iż nawet likwidacja OFE nie wystarczyłaby aby rozwiązać problemy finansów publicznych, które wymagają poważnych reform systemowych

Po zakończeniu dyskusji odbyło się posiedzenie komisji Polityki Społecznej i Kobiet OPZZ podczas którego członkowie Komisji przyjęli wspólne stanowisko, w którym można

przeczytać m.in. że: odpowiedzialność za złą sytuację finansów publicznych i FUS ponoszą rządy, które doprowadziły do zmniejszenia spadku dochodów państwa poprzez zmniejszenie składki rentowej i obniżenie podatków; poprawy budżetu nie można szukać wyłącznie w zmianach w systemie ubezpieczeń społecznych i zmniejszaniu transferów społecznych; ubezpieczony został ubezwłasnowolniony poprzez obowiązek przynależności do OFE, z którego wysokość świadczenia zależy bardziej od momentu przejścia na emeryturę i sytuacji na rynkach finansowych niż zgromadzonych środków; obniżaniu długu publicznego dzięki zmianom w podziale składki emerytalnej powinny towarzyszyć skierowanie środków na politykę rodzinną, zwłaszcza pronatalistyczną.

16.02.11 Odbyło się pierwsze w tym roku posiedzenie Zespołu doradczego ds. pracowników samorządowych oraz służby cywilnej Trójstronnej Komisji. Ustalono wstępnie zakres tematów do dyskusji w kolejnych kwartałach 2011 r. Na liście znalazło się ponad 40 zagadnień, w tym zarówno kwestie incydentalnych sporów, do których doszło pomiędzy przedstawicielami stron w różnych regionach Polski, jak i sprawy ogólne, które wynikają z bieżących zmian legislacyjnych. W związku z dużą liczbą problemów do rozwiązania oraz ich znaczną wagą i permanentnym charakterem, uczestnicy posiedzenia postanowili podjąć starania o zmianę statusu Zespołu z doradczego na stały. Dyskusje będą dotyczyły m.in. wynagrodzeń, zagadnienia rzetelnego przekazu medialnego dotyczącego pracowników służby cywilnej, prostowania nieścisłości pojawiających się w środkach masowego przekazu, zmian prawnych w zakresie odpowiedzialności majątkowej urzędników za błędne decyzje (w tym organizacji ubezpieczeń na wypadek takich sytuacji i ochrony prawnej dla urzędników), zwalczania mobbingu ze strony pracodawców w urzędach oraz licznych innych zagadnień.

Strona rządowa udzieliła informacji dotyczących postępów w tworzeniu standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cy-

wilnej. Są one uzależnione od terminów ukończenia prac nad strategią rządową „Sprawne państwo”, która jest nadrzędnym aktem prawnym. Rozmawiano również o zawieszeniu przez rząd prac nad regulacjami dotyczącymi rekompensaty nadgodzin. Strona związkowa odbiera to jako przejaw bagatelizowania nie tylko wcześniejszych ustaleń, ale również prawa europejskiego i zapowiada protesty. Strona rządowa zaprezentowała również zapisy nowej ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych. Nakłada ona na pracownika administracji wyższe od dotychczasowych kary pieniężne w sytuacji, gdy wydane zostanie orzeczenie odszkodowania na rzecz obywatela, obciążające instytucję publiczną (w przypadku stwierdzenia rażącego naruszenia prawa przez urzędnika tej instytucji).

Ze spraw różnych podjęto kwestię niefortunnej wypowiedzi rzecznika rządu w audycji radiowej, która postawiła urzędników służby cywilnej w bardzo niekorzystnym świetle. Przedstawiciele strony związkowej chcą jasnej deklaracji, czyje stanowisko reprezentował rzecznik – swoje czy całego rządu. Omawiano również spór, jaki ma miejsce pomiędzy naczelnikiem jednego z urzędów skarbowych, a ekspertem związkowym.

17.02.11 Na posiedzeniu Komisji Trójstronnej Piotr Duda, lider „S”, wręczył przewodniczącemu Komisji kolejny raport w sprawie nieprawidłowości w procesie konsultacji. Oba raporty zawierają w sumie przykłady 120 aktów prawnych, które trafiły do konsultacji w trybie niezgodnym z ustawą o związkach zawodowych. Art. 19 ustawy stanowi bowiem, że na wydanie opinii związku mają 30 dni, a tylko w wyjątkowych wypadkach – co wymaga specjalnego uzasadnienia – termin może być skrócony do 21 dni. Najczęściej ministerstwa domagają się opinii w krótszym terminie, czasami nawet kilku dni. Ponadto często przekazują projekt ustawy z następującą uwagą: „(...) Brak odpowiedzi we wskazanym terminie pozwolę sobie uznać za akceptację projektu”. Na przykład Kancelaria Prezesa Rady Ministrów prze-

kazała projekt założeń ustawy o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych 22.10.10 r., wyznaczając – bez uzasadnienia, termin do zaopiniowania na 13 dni. Ponadto problemem jest także to, że partnerzy społeczni nie otrzymują odpowiedzi na przekazywane stanowiska, wnioski i uwagi. (por. art. „Dialog konsultacyjny”, Dialog nr 4 (2010 r.).

Posiedzenie Komisji Trójstronnej było zdominowane jednak przez informacje ministra Michała Boniego na temat konsultacji społecznych w sprawie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, zwanej w skrócie ustawą o OFE. Minister ocenił, że dyskusja nad projektem podczas czterech posiedzeń zespołu problemowego ds. ubezpieczeń Komisji Trójstronnej (28.01., 4, 11 i 17.02) była pełna emocji, ale owocna. „Na wniosek pracodawców ustaliliśmy, że analizujemy wszystkie uwarunkowania powrotu nie do tej składki gotówkowej przekazywanej w wysokości 3,5 procent – jak jest w projekcie, czyli połowy dzisiejszej – tylko do trochę wyższego poziomu 4,5–5 procent” powiedział M. Boni. „Zobowiązaliśmy się też, że chcemy zrealizować wszystkie uprawnienia do praw majątkowych, co się wiąże z dziedziczeniem i przygotowujemy odpowiednie rozwiązania prawne”. Zaznaczył, że podczas konsultacji pojawił się wniosek, by zachęta podatkowa dla oszczędzania w III filarze – w docelowej wysokości 4 procent ulgi podatkowej – była wprowadzona wcześniej, od 2012 roku.

Związki zawodowe i organizacje pracodawców zgłaszały propozycje, aby wprowadzić do systemu emerytalnego „elementy większej możliwości wyboru”.

Podczas „Trójstronnej”, omawiano także kwestie zasad przydziału darmowych pozwoleń na emisję dwutlenku węgla w ramach dostosowania gospodarki do zmian klimatycznych. Partnerzy społeczni podkreślają, że badania skutków wprowadzenia w życie zasad pakietu klimatyczno-energetycznego wykazały, że będą one miały bardzo niekorzystny wpływ na pol-

ską gospodarkę. Nastąpi – przewidują: skokowy wzrost cen energii elektrycznej, a częściowo także ciepła. Może to przełożyć się na pogorszenie poziomu konkurencyjności polskiej gospodarki. Konsekwencją może być utrata setek tysięcy miejsc pracy, zagrożenie bezpieczeństwa energetycznego i znaczące pogorszenie warunków życia społeczeństwa.

Polska jako kraj członkowski UE poczyniła ogromny wysiłek społeczno-gospodarczy, realizując z nadwyżką zobowiązania redukcji emisji CO₂ wynikające z podpisanego porozumienia w Kioto. Należymy do krajów, które najbardziej tracą na wdrażaniu pakietu. Ostatnie niekorzystne zasady przydziału darmowych uprawnień dla przemysłu energochłonnego dokonane przez Komisję Europejską wymagają – zdaniem związkowców – przedstawienia na forum UE propozycji głębokiej rewizji europejskiej polityki klimatycznej w celu minimalizacji kosztów społecznych i gospodarczych jej wdrożenia we wszystkich krajach UE, w tym w szczególności w krajach o wysokim stopniu nawęglania.

Daria Kulczycka, ekspertka PKPP Lewiatan powiedziała, że polski przemysł znalazł się w pułapce. Z jednej strony, gdybyśmy powiedzieli, że jesteśmy przeciwko pakietowi klimatyczno-energetycznemu, to zostaniemy traktowani jak dinozaury. A jak nie powiemy – skończymy jak dinozaury.

