

Kompromis między bezpieczeństwem a elastycznością zatrudnienia z perspektywy rynku pracy

JACEK MĘCINA 3

Coraz częściej decydecji i eksperci, ale także pracownicy, zdają sobie sprawę z faktu, że czasy stabilnej pracy na całe życie minęły bezpowrotnie. Jest to efektem odejścia od dotychczasowego modelu stosunków pracy, a także następstwem zmian technologicznych, cywilizacyjnych, społecznych i globalizacyjnych.

Wpływ ochrony trwałości stosunków pracy na bezrobocie i zatrudnienie

ARTUR RYCAK 10

Spojrzenie na przedsiębiorstwa o różnej strukturze właścicielsko-zarządczej – kobiece, męskie, mieszane – przez pryzmat ich podejścia do biznesu, celów strategicznych i metod ich realizacji, skłonności do korzystania z zewnętrznego finansowania, do innowacji czy działania poza rynkiem lokalnym pokazuje, że firmy mieszane pozycjonują się w tej ocenie najwyżej.

Siła w różnorodności własności i zarządzania

MAŁGORZATA STARCZEWSKA-
-KRZYSZTOSZEK 49

W myśl teorii umowy społecznej, sprawujący władzę powinni rządzić, w taki sposób, by poznać wolę powszechną i ją realizować. Nie jest to jedynie zalecenie o charakterze etycznym. Jego realizacja wyznacza bowiem granice prawomocności działań wykonywanych przez organy władzy przedstawicielskiej.

Prawo insurekcji w porządku prawnym

PRZEMYSŁAW DZIDO 59

dialog

Pismo Dialogu Społecznego

nr 3 (38)

ISSN 1734-9117

Wydaje:

Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”
im. A. Bączkowskiego,
ul. B. Limanowskiego 23, 02-943 Warszawa
tel. 22 380-50-50
www.cpsdialog.pl
na zlecenie
Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej

Redaktor naczelna: Anna Grabowska
redakcja@cpsdialog.pl

Sekretarz redakcji: Magdalena Mojduszka
m.mojduszka@cpsdialog.pl

Korekta: Olga Karolinczak

Łamanie i druk:

Zakład Wydawniczo-Poligraficzny
Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej
ul. Uspiskowa 2, 02-386 Warszawa

Nadesłane teksty podlegają recenzji.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej



Centrum Partnerstwa Społecznego
im. Andrzeja Bączkowskiego

SPIS TREŚCI

Ex cathedra

- 3 Kompromis między bezpieczeństwem a elastycznością zatrudnienia z perspektywy rynku pracy
JACEK MĘCINA
- 10 Wpływ ochrony trwałości stosunków pracy na bezrobocie i zatrudnienie
ARTUR RYCAK
- 15 Zasady gry przy podziale unijnego budżetu
KATARZYNA ŻUKROWSKA
- 25 Od woluntaryzmu do partnerstwa społecznego – irlandzka droga do centralizacji przetargów zbiorowych
KAROLINA KICHEWKO
- 34 UE traci na globalizacji, Chiny zyskują
TOMASZ GRZEGORZ GROSSE

Okiem partnerów

- 42 Fundusz Rezerwy Demograficznej w opiniach partnerów społecznych
ANNA GRABOWSKA
- 49 Siła w różnorodności własności i zarządzania
MAŁGORZATA STARCZEWSKA-KRZYSZTOSEK
- 59 Prawo insurekcji w porządku prawnym
PRZEMYSŁAW DZIDO
- 63 System dualny szansą dla młodych
ANDRZEJ STĘPNIKOWSKI

- 68 Pracownik sfery publicznej a mediację i arbitraż
BARBARA SURDYKOWSKA

Dialog i życie

- 73 Kalendarium dialogu – w zespołach problemowych i na posiedzeniach plenarnych TK
ANNA GRABOWSKA
- 82 Kalendarium dialogu – na konferencjach i seminariach
ANNA GRABOWSKA
- 88 Bezpieczeństwo świadczeń z dbałością o budżet państwa
DOMINIKA SZANIAWSKA
- 94 Unijny dialog obywatelski w polskiej debacie
ANNA GRABOWSKA
- 98 Ubezpieczenia społeczne – przywilej, prawo, zobowiązanie pokoleń?
DOMINIKA SZANIAWSKA
- 107 Znaczenie reprezentatywności w dialogu społecznym
ADAM MACIEJEWSKI
- 111 Emerytury kapitałowe – niekoniecznie na Bermudach
DOMINIKA SZANIAWSKA
- 116 Resort pracy zamierza usprawnić polską spółdzielczość
ADAM MACIEJEWSKI

SZANOWNI PAŃSTWO



Anna Grabowska
Redaktor naczelna

Nadszedł czas ciężkiej próby dla dialogu społecznego - w Polsce i w całej Europie. Według raportu opublikowanego w kwietniu 2013 r. przez Komisję Europejską, trwający kryzys gospodarczy stanowi poważne wyzwanie dla dialogu między przedstawicielami pracowników i pracodawców oraz rządami. Raport pokazuje, że przeprowadzonym ostatnio reformom rządowym nie zawsze towarzyszył w pełni skuteczny dialog społeczny, co doprowadziło do tego, że stosunki pracy w Europie są coraz bardziej nacechowane konfliktami.

Jak podkreślił László Andor, komisarz ds. zatrudnienia, spraw społecznych i włączenia społecznego, „udział przedstawicieli pracowników i pracodawców w przeprowadzanych przez rządy reformach ma kluczowe znaczenie, ponieważ rozwiązania wypracowane na drodze dialogu społecznego mają szansę na większe poparcie w społeczeństwie, łatwiejszą realizację i niosą ze sobą mniejsze ryzyko powodowania konfliktów. Dlatego porozumienia zawarte z udziałem partnerów społecznych, w oparciu o konsensus, pomagają zapewnić długotrwałą stabilność gospodarczych i społecznych reform”.

Dla polskiego dialogu też nadszedł trudny czas. Już w poprzednim numerze pisałam o „chłodnej” wiosnie, która wkroczyła w stosunki polskich związków zawodowych z pracodawcami, a przede wszystkim z rządem. To właśnie już wiosną przedstawiciele organizacji związkowych podkreślali, że ich argumenty są ignorowane, np. w kwestii tzw. drugiej ustawy antykryzysowej czy zmian w Kodeksie pracy. W kolejnych tygodniach sytuacja ulegała stopniowemu zaostrzeniu. Rząd przedstawił swoje propozycje w sprawie minimalnego wynagrodzenia za pracę, podwyżek w sferze budżetowej, waloryzacji rent i emerytur. Żadna z nich nie była dla związków satysfakcjonująca. Przedstawili własne rozwiązania, proponując większe podwyżki wynagrodzeń na 2014 r., podwyżkę funduszu płac w budżetówce, który rząd kolejny rok zamroził, wyższą waloryzację rent i emerytur. Propozycji tych nie przyjęto, a pracodawcy poparli stanowisko rządowe, wskazując na narastające trudności gospodarcze. Pojawiły się listy, w których pracodawcy zarzucali związkom brak dbałości o tworzenie miejsc pracy z jednej, a z drugiej listy organizacji związkowych o antypracowniczych zmianach w Kodeksie pracy.

Na posiedzeniu Trójstronnej Komisji ds. Socjalno-Gospodarczych premier Donald Tusk uzasadnił rządowe decyzje, przede wszystkim te wprowadzające bardziej elastyczny czas pracy oraz ograniczające

do minimalnej wielkości wymaganej przez prawo, tj. o 80 zł, podwyżkę minimalnego wynagrodzenia za pracę. Po niecałych dwóch miesiącach premier kolejny raz wziął udział w posiedzeniu TK, ale wtedy zobaczył już tylko związkowców opuszczających posiedzenie Trójstronnej Komisji i ogłaszających zawieszenie prac w TK, jej zespołach problemowych oraz branżowych, a także w Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego. Organizacje związkowe zgłosiły postulaty: wycofania się rządu ze zmian w Kodeksie pracy, zmiany na stanowisku przewodniczącego Trójstronnej Komisji oraz odwołania ministra pracy i polityki społecznej.

Dziś sytuacja jest patowa. Wobec braku strony związkowej, Komisja Trójstronna nie może podejmować uchwał, gdyż według obowiązującego prawa dialog w naszym kraju ma charakter trójstronny (pracodawcy, związki, strona rządowa). Nie odbywają się posiedzenia zespołów, a te, które są, mają w zasadzie charakter luźnych rozmów. Najistotniejsze jest jednak to, że wrzesień to miesiąc znacznych, solidarnych protestów związkowych. Po raz pierwszy bowiem niechętny stosunek związków zawodowych wobec obecnego rządu doprowadził do wspólnego działania wszystkich trzech reprezentatywnych centrali związkowych: Forum Związków Zawodowych, NSZZ „Solidarność” i Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych. Połączyły je postulaty wobec rządu i plany jesiennych manifestacji.

Nie najlepiej wróży to, że pracodawcy oskarżają teraz związki zawodowe o nieodpowiedzialność, obrażanie się na rzeczywistość. W Sejmie rozpoczęły się prace nad rozwiązaniami, których celem ma być wyprowadzenie związków z zakładów pracy, zmuszenie ich do utrzymania się jedynie ze składek członkowskich, bez wynagrodzeń dla pracowników oddelegowanych do pracy związkowej. Organizacje związkowe oceniły to jako atak na wolne związki oraz odwracanie uwagi od najważniejszych problemów, takich jak np.: niskie płace, waloryzacja świadczeń z FUS, uelastycznianie czasu pracy.

W tej trudnej sytuacji nie pomagają także media, dla których najciekawszymi tematami są zarobki, wzajemne oskarżenia czy wręcz pogrożki z obu stron. Choć to w dziennikarstwie dość oczywiste, że dobre informacje to te złe informacje, to jednak z pewnością ich ciągłe powtarzanie nie przyczynia się do powrotu obu stron do stołu negocyjacyjnego. Tymczasem, jak mówił podczas lipcowej Debaty Europejskiej w Polsce przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Barroso, „dialog społeczny - bardziej niż kiedykolwiek wcześniej - jest niezbędny, zarówno na szczeblu narodowym, jak i europejskim, bo w demokracji, gdy wprowadzane są trudne reformy, duch kompromisu jest czymś nieodzownym”.

Pozostaje mieć zatem nadzieję, że w Polsce po burzliwej jesieni nadejdzie jednak uspokojenie nastrojów, przeważą chęć rozmowy, ustępstw, a obecne trudności doprowadzą do poprawy jakości dialogu na wiele nadchodzących lat.

Budowa elastycznego rynku pracy to nie tylko wprowadzenie większej elastyczności przepisów prawa pracy, ale także umożliwienie swobodnego działania różnym podmiotom publicznym i prywatnym. Te działania mogą ułatwić przepływ zasobów pracy z bezrobocia do zatrudnienia



Jacek Męcina

Kompromis między bezpieczeństwem a elastycznością zatrudnienia z perspektywy rynku pracy

Coraz częściej decydenci i eksperci, ale także pracownicy, zdają sobie sprawę z faktu, że czasy zatrudnienia na całe życie zawodowe minęły bezpowrotnie. Jest to efektem odejścia od dotychczasowego modelu stosunków pracy, a także następstwem zmian technologicznych, cywilizacyjnych, społecznych, globalizacyjnych. Zastosowanie na szeroką skalę technologii informatycznych i cyfrowych wywarło wpływ na zmiany ustawodawstwa pracy, reguł wielu elementów indywidualnych stosunków pracy.

Cechy nowej gospodarki. Kluczowe zmiany, które także dziś są przedmiotem zainteresowania ekspertów i partnerów społecznych, pracodawców i związków zawodowych, a które stały się podstawową osią dyskusji i analiz prowadzonych w Europie to:

- wzrost roli sektora MSP w strukturze zatrudnienia – to on generuje coraz więcej miejsc pracy, ale zatrudnienie nie jest tak stabilne, jak w dużych zakładach opartych na modelu fordowskim,
- decentralizacja procesów produkcji i delokalizacja są łatwiejsze, w wyniku czego przedsiębiorstwo staje się raczej koncepcją strategiczną niż jednostką fizyczną; ci, którzy podejmują decyzje mające wpływ na miejsca pracy, warunki pracy i płacy, nie są już prawnym pracodawcą pracownika, a tworzy się nowe zjawisko ekonomicznej zależności pracodawcy od decyzji globalnego lub międzynarodowego inwestora,
- coraz bardziej zindywidualizowane są zadania w procesie pracy; nie jest już konieczne, aby wszyscy pracownicy wykonywali prace w tym samym miejscu, ponieważ zadania mogą być koordynowane elektronicznie,
- określenie, co powinno być rozumiane przez „czas pracy” staje się trudniejsze, zważywszy, że pracownik wykonuje funkcje związane z pracą w domu albo wymaga się od niego, aby był w gotowości, pełniąc dyżur poza zakładem pracy,
- w przypadku rosnącej liczby pracowników nie czas pracy, ale zrealizowane zadania czy

uzyskane rezultaty stają się podstawową kategorią treści stosunku pracy; tworzą się nowe koncepcje organizacji i czasu pracy, zmienne sezonowo lub zależne od koniunktury, takie jak wydłużony okres rozliczeniowy, konta czasu pracy, praca na wezwanie,

- powstawanie rozwiązań umożliwiających łatwiejsze łączenie pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi, edukacją czy zaangażowaniem społecznym, np. ruchomy czas pracy, dzielenie stanowisk pracy,
- dysponowanie przez pracodawców nowymi możliwościami monitorowania faktycznych czynności pracownika z wykorzystaniem rozwiązań teleinformatycznych, wzrost znaczenia szkoleń i podnoszenia kwalifikacji zawodowych; na niektórych stanowiskach, a czasem w niektórych zawodach, stają się one warunkiem zatrudnienia; szkolenia, podnoszenie kwalifikacji i samokształcenie są coraz częściej organizowane i realizowane przez pracodawcę, a pracownicy dzielą czas przeznaczony na pracę z czasem przeznaczonym na naukę i doksztalcanie,
- wzrost problemu wydłużania aktywności zawodowej i zatrudnienia osób 50+, zwłaszcza w Europie doświadczonej problemem starzenia się społeczeństwa i utraty stabilności przez obciążone zmianą demograficzną systemy emerytalne,
- powstanie i nasilenie się nowych chorób i zagrożeń zawodowych, jak stres, poczucie wyobcowania w pracy, wypalenie zawodowe, które mogą mieć związek z zastosowaniem technologii informacyjnej; znaczenia nabiera dostosowanie stanowiska pracy do potrzeb starszych pracowników,
- ujawnienie przez kryzys międzynarodowy końca pierwszej dekady XXI w. niestabilności systemów społeczno-gospodarczych w Europie i zagrożenia dla konkurencyjności gospodarek europejskich, czego przejawem są zagrożenia rozwoju i rosące bezrobocie,
- istnienie bezrobocia w Europie jako trwałego zjawiska oraz uznanie za priorytet działania UE i krajów członkowskich poszukiwania skutecznych form walki z bezrobociem i zwiększania zatrudnienia¹.

Na te wyzwania odpowiadać muszą rządy i instytucje europejskie, partnerzy społeczni, eksperci. Jak zwiększać zatrudnienie i skłonność pracodawców do tworzenia nowych miejsc pracy? Jakie zagrożenia niesie za sobą postulowana przez pracodawców elastyczność jako warunek wzrostu zatrudnienia? Jak budować kompromisy i odpowiadać na kontrowersje wokół elastycznych form zatrudnienia?

Kierunki i dylematy elastyczności pracy.

Zmiany na rynku pracy oznaczają zmniejszanie się poczucia bezpieczeństwa pracowników, którzy narażeni są na utratę pracy lub coraz częściej muszą się liczyć z koniecznością zmiany miejsca pracy, a nawet zmiany zawodu, co wiąże się z kolei z podnoszeniem kwalifikacji lub przekwalifikowaniem. Pracownicy muszą posiadać umiejętność dostosowywania się do nowych warunków na rynku pracy, czyli nauczyć się elastyczności. Zwolennicy tego podejścia podkreślają, że ułatwia ono pogodzenie pracy i życia prywatnego, ale także pociąga za sobą pewne zmiany kulturowe i społeczne w postrzeganiu świadczenia pracy. Na wyzwania te nauka prawa pracy reaguje poszukiwaniem kompromisów pomiędzy tradycyjnym paradygmatem prawa pracy, którym jest ochrona trwałości stosunku pracy, a nowymi zjawiskami na rynku pracy.

We współczesnej gospodarce nie tylko pracownicy mają być elastyczni, elastyczny ma być rynek pracy. Jego elastyczność, według wielu ekspertów, ma być przede wszystkim czynnikiem zwiększającym zatrudnienie – wśród osób bezrobotnych, ale także osób biernych zawodowo, którzy stanowią dotychczas niewykorzystane potencjalne zasoby pracy.

Z punktu widzenia pracodawców elastyczność umożliwia szybsze reagowanie na zmienność otoczenia rynkowego i dostosowywanie do niego stanu i struktury zatrudnienia. Elastyczność można rozpatrywać w wielu aspektach: czas pracy, płace, organizacja pracy, jako atypowe formy świadczenia pracy, co wiąże się z rozwojem niepracowniczych form zatrudnienia lub z samozatrudnieniem, ale także z rezygnacją ze zhierarchizowanego modelu organi-

zacji na rzecz kompetentnych zespołów skupionych na rozwiązywaniu określonych zadań.

Budowa elastycznego rynku pracy to nie tylko wprowadzenie większej elastyczności przepisów prawa pracy, ale także umożliwienie swobodnego działania różnym podmiotom publicznym i prywatnym, co może ułatwić przepływ zasobów pracy. Ekonomiści traktują deregulację rynku pracy jako zwiększanie swobody podmiotów gospodarczych i mniejszą ingerencję państwa w dziedzinie zbiorowych stosunków pracy. Zwolennicy deregulacji wskazują, że oznacza ona wzrost mechanizmów rynkowych, dzięki czemu usprawnia funkcjonowanie rynków pracy. Wskazują również, że aby sprostać konkurencji i wyzwaniom, jakie niesie z sobą globalizacja, nowoczesna gospodarka oraz szybki rozwój nowych technologii, niezbędne jest podjęcie kwestii nowych form pracy i zatrudnienia. To wymaga dostosowań prawnych w tym zakresie. Znaczącą rolę w zwiększaniu adaptacyjności przedsiębiorstw – niezbędnej w konkurencyjnym środowisku – odgrywać może elastyczność zatrudnienia, czasu pracy, płac, elastyczność funkcjonalna związana z organizacją pracy i odpowiednim wykorzystywaniem różnorodnych kwalifikacji i kompetencji pracowników. Podkreślenia wymaga także znaczenie elastyczności rynku pracy w kontekście zmian w strukturze zatrudnienia – dominujące znaczenie usług, kosztem zatrudnienia w przemyśle i rolnictwie oraz rosnące znaczenie pracodawców reprezentujących mikro- i małe przedsiębiorstwa na rynku pracy.

Elastyczność rynku pracy jest oceniana w oparciu o mierniki zalecane przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) i Unię Europejską (UE) oraz ekspertów Banku Światowego. Należą do nich:

- wskaźnik elastyczności prawnej ochrony stosunku pracy,
- ustawodawstwo w zakresie płacy minimalnej i wskaźnik obciążenia podatkowego kosztów pracy, czyli tzw. klin podatkowy,
- skala i efektywność wydatków na przeciwdziałanie bezrobociu,
- wskaźnik uzwiązkowienia i odsetek pracowników objętych zbiorowymi układami pracy.

Deregulacja rynku pracy ma sprzyjać opracowaniu odpowiedniego modelu polityki gospodarczej i społecznej. Wspomaga rozwój gospodarczy, a także rozwój kapitału ludzkiego i społecznego. Bezpośrednim efektem deregulacji jest poprawa równowagi na rynku pracy poprzez zmniejszenie bezrobocia i wzrost aktywności zawodowej, przy czym optymalną metodą wprowadzenia zmian jest kompromis stron dialogu, pracodawców i reprezentacji pracowników.

Aspekty socjalnego bezpieczeństwa. Nie wszyscy traktują jednak elastyczność jako remedium na problemy społeczno-gospodarcze². Postulat deregulacji rynków pracy ma też swoich przeciwników, a uelastycznienie rynku pracy kojarzy się z utratą lub ograniczeniem poczucia bezpieczeństwa, szczególnie w przypadkach, gdy elastyczność postrzegana jest jako norma, w odniesieniu np. do zwiększania obciążeń pracowniczych, braku uprawnień i gwarancji pracowniczych. Niektórzy eksperci wskazują, że w Polsce formalnoprawne mechanizmy regulacji powodują osłabienie regulacyjnych działań zasady wzajemności. Dlatego negują konieczność deregulacji, proponując w zamian wprowadzanie efektywnej regulacji budowanej z uwzględnieniem zasad wzajemności i stwarzanie warunków, aby partnerzy (pracodawcy i pracownicy) mogli dotrzymywać wobec siebie zobowiązań. Deregulacja nie tylko może zmieniać kształt stosunków pracy, ale również może powodować pewne negatywne skutki społeczne, co wywołuje opór pracowników³.

W Polsce prowadzona jest dyskusja wokół deregulacji rozumianej jako droga umożliwiająca redukcję bezrobocia i wzrost zdolności gospodarki do tworzenia miejsc pracy. Z jednej strony stanęły racje pracowników i ich reprezentantów, głównie związków zawodowych, zagrożonych ograniczaniem ochrony stosunku pracy, zwiększeniem niepewności zatrudnienia, zmniejszeniem uprawnień i ułatwieniem wykorzystywania przez pracodawców swojej lepszej pozycji negocjacyjnej. Z drugiej strony stanęły racje pracodawców, którzy oczekują większej swobody działania, domagają się efektywniejszego wykorzystania pracy i możliwości pro-

dukcyjnych firmy oraz szybkiego dostosowywania do zmieniających się warunków w obliczu globalizacji gospodarki i kryzysu międzynarodowego.

Jak rozwiązać te dylematy i pogodzić sprzeczne interesy stron? Czy koncepcja *flexicurity* daje szanse na taki kompromis?

W poszukiwaniu kompromisu. Postępująca globalizacja już w ostatnich dekadach ubiegłego wieku sprawiła, że Unia Europejska stanęła wobec konieczności zmodyfikowania funkcjonujących w Europie modeli polityki społecznej. I tak, w Białej Księdze J. Delorsa, która dotyczyła wzrostu gospodarczego, konkurencji i zatrudniania, a następnie w Europejskiej Strategii Zatrudnienia, odwołano się do koncepcji *flexicurity* jako nowej koncepcji łączenia większej elastyczności z bezpieczeństwem na rynku pracy. Skuteczność i efektywność wprowadzania tej koncepcji w Danii i Holandii, państwach, które były pionierami reform na rynku pracy, skłaniają do przeprowadzenia podobnych reform we wszystkich państwach członkowskich UE, choć szczególne kierunki zmian wdrażanych w innych krajach UE różnią się między sobą. Promowanie modelu *flexicurity* wiąże się z nowym podejściem UE do polityki społecznej – zakładającym, że jedynie kompatybilność polityki gospodarczej i społecznej umożliwia państwom członkowskim zrównoważony rozwój – nowa koncepcja ma przyczynić się do zwiększenia elastyczności i konkurencyjności europejskich gospodarek, przy jednoczesnym gwarantowaniu pracownikom odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa socjalnego.

W perspektywie najbliższych dziesięcioleci niekorzystne tendencje demograficzne będą zagrażać Europie i Polsce przede wszystkim w kontekście rynku pracy i finansów publicznych. Licząc się z trudnościami na rynku pracy i rosnącym bezrobociem oraz potrzebą zapewnienia interwencji w najbliższej perspektywie, warto dokonać identyfikacji wyzwań strategicznych rynku pracy i problemów, bez rozwiązania których trudno będzie osiągnąć długotrwały wzrost. Identyfikując problemy polskie-

go rynku pracy z perspektywy podaży i popytu na pracę, można wskazać szereg czynników:

- poprawa jakości kapitału ludzkiego, związanego przede wszystkim z kondycją systemu edukacji i kształcenia ustawicznego,
- zwiększanie wskaźników aktywności zawodowej i zatrudnienia,
- przegląd atypowych form zatrudnienia (pracowniczych i cywilnoprawnych) i kompleksowe zmiany w przepisach o czasie pracy w kierunku ich dostosowania do sytuacji na rynku pracy,
- podjęcie problemu kosztów pracy i wynagrodzeń, w tym płacy minimalnej, zwłaszcza kwestii tzw. klina podatkowego, który zmniejsza szanse na zatrudnienie grup defaworyzowanych i generuje problem szarej strefy,
- inwestycje w rozwiązania na rzecz wzrostu wydajności i innowacyjności polskich firm i warunków elastyczności i płynności na rynku pracy,
- reforma polityki rynku pracy, która w warunkach polskich nabiera szczególnego znaczenia z uwagi na problemy strukturalnego niedopasowania podaży i popytu na pracę oraz instrumentów ochrony miejsc pracy w warunkach spowolnienia gospodarczego.

Rozwiązanie wymienionych problemów wymaga szeregu działań z zakresu polityki gospodarczej oraz polityki społecznej (prawa pracy, polityki zatrudnienia i rynku pracy) i trudno oczekiwać natychmiastowych zmian, zwłaszcza że wiele z tych działań oznacza poważne nakłady lub mniejsze wpływy podatkowe. Z drugiej strony osiągnięcie celu, jakim jest wzrost wartości wskaźników aktywności zawodowej i zatrudnienia, oznacza poprawę kondycji finansów publicznych i wyższy wzrost gospodarczy.

Trudność w podejmowaniu niektórych decyzji polega na licznych kontrowersjach wokół takich problemów, jak elastyczność zatrudnienia i możliwy zakres bezpieczeństwa zatrudnienia, elastyczność płac i wysokość płacy minimalnej, opodatkowanie pracy a możliwy poziom zabezpieczenia społecznego.

Wymienione przykładowe dylematy stanowią nie tylko przedmiot debaty publicznej, ale wyraźny element przetargu i negocjacji pomię-

TABELA 1. Obszary dyskusji wokół polskiego modelu *flexicurity*

Ochrona stosunków pracy i stopień regulacji rynku pracy	<ul style="list-style-type: none"> ochrona przed zwolnieniami indywidualnymi, długość okresu wypowiedzenia atypowe formy zatrudnienia
Organizacja i czas pracy	<ul style="list-style-type: none"> dopuszczalność nietypowych form organizacji pracy okresy rozliczeniowe czasu pracy
Ochrona przed zwolnieniami grupowymi	<ul style="list-style-type: none"> zakres ograniczeń w zakresie zwolnień grupowych koszty zwolnień grupowych
Płaca minimalna	<ul style="list-style-type: none"> wysokość płacy minimalnej i jej relacja do przeciętnego wynagrodzenia zróżnicowanie w zależności od wieku zatrudnionych regionalne zróżnicowanie płacy minimalnej
Poziom zabezpieczenia społecznego	<ul style="list-style-type: none"> rodzaje i wysokość świadczeń oraz dostępność do tych świadczeń maksymalny okres pobierania świadczeń z tytułu bezrobocia oraz ich relacja do najniższego wynagrodzenia
Uprawnienia związków zawodowych i poprawy efektywności dialogu, zwłaszcza na poziomie zakładowym	<ul style="list-style-type: none"> w zakresie ochrony zatrudnienia negocjowania wysokości i przyrostu płac w zakresie zmian w organizacji i czasie pracy poprawy efektywności dialogu na poziomie zakładowym
Rozwój efektywnej polityki rynku pracy i kształcenia ustawicznego	<ul style="list-style-type: none"> instrumenty ochrony miejsc pracy w warunkach spowolnienia efektywna i dostępna pomoc w przypadku utraty pracy wsparcie w procesie kształcenia ustawicznego w celu poprawy pozycji pracownika na rynku pracy

Źródło: Opracowanie własne.

dzy pracodawcami a związkami zawodowymi, w dodatku negocjacji trudnych, bo trwających od lat z niewielkimi szansami na szybki kompromis. Moim zdaniem, doceniając obecny zakres elastyczności, warto poszukiwać przestrzeni dla kompromisu w złożoności i komplementarności podejmowanych decyzji, np. poprzez budowę polskiego modelu *flexicurity* opartego na polityce publicznej tworzącej przestrzeń dla wzrostu zatrudnienia, prawie pracy odpowiadającym na wyzwania gospodarcze, ale i społeczne, efektywnej polityce rynku pracy i kształceniu ustawicznym oraz efektywnym systemie zabezpieczenia społecznego.

Droga do kompromisu a realne wyzwania. Światowy kryzys, który nie pozostał bez wpływu na sytuację gospodarczą Polski, przerwał korzystne zmiany, jakie miały miejsce na rynku pracy. W latach 2003–2008 odnotowano dynamiczny spadek bezrobocia. Mimo, że nie zanotowaliśmy głębokiej recesji to faktem jest, że tempo wzrostu PKB zwolniło w 2009 r. do 1,6 proc., co przełożyło się na wzrost bezrobocia i wzrost stopy bezrobocia do 12,1 proc.

W kolejnych dwóch latach sytuacja nieco się ustabilizowała, czemu sprzyjało m.in. prze-

znaczenie wyższych środków na aktywizację w roku 2010. Dzięki tym środkom udało się wówczas objąć aktywnymi programami ponad 800 tys. bezrobotnych, a tym samym mimo wciąż widocznych skutków pierwszej fazy kryzysu stopa bezrobocia w skali roku wprawdzie wzrosła, ale już tylko o 0,3 punktu do (12,4 proc.), a w roku 2011 wskaźnik bezrobocia wyniósł 12,5 proc. Niestety, szczególnie w drugiej połowie 2012 r., wraz z wyraźnym osłabieniem gospodarczym dynamika wzrostu bezrobocia rosła. Stopa bezrobocia rejestrowanego w końcu 2012 r. wyniosła 13,4 proc. i była o 0,9 p.p. wyższa niż rok wcześniej.

Najgorzej wyglądała sytuacja w roku 2009, kiedy to zgłoszono do zwolnienia blisko 110 tys. osób, a zwolniono ponad 70 tys. osób. Niemniej jednak nawet wówczas realny poziom zwolnień grupowych był niższy od zgłoszeń zwolnień, co należy wyraźnie podkreślić. Po spadku zarówno poziomu zgłoszeń, jak i zwolnień w 2010 r., w kolejnych latach statystyki te ponownie rosły. Z prowadzonego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej monitoringu zwolnień grupowych wynika, że w 2012 r. odnotowano ok. 20-procentowy wzrost zgłoszeń zwolnień grupowych oraz ok. 15-procen-

towy wzrost dokonanych już zwolnień w porównaniu do 2011 r. Należy jednak zauważyć, że zakłady zgłaszające zamiar dokonania zwolnień określają często bardzo szerokie ramy czasowe. Oznacza to, że zgłaszane zwolnienia rozkładają się w czasie, a to z kolei pozwala przypuszczać, że część zaplanowanych zwolnień nie zostanie zrealizowana. Pracodawcy często rezygnują z zamiaru dokonania zwolnienia bądź liczba zwolnionych osób jest niższa od początkowych zamierzeń. W całym 2012 r. zakłady pracy zgłosiły zamiar zwolnienia 81,0 tys. osób (w 2011 r. było to 67,2 tys. osób), a zwolniono 40,9 tys. pracowników (w 2011 r. zwolniono 35,7 tys. osób).

Ważne jest, że mimo stosunkowo wysokiej skali zwolnień grupowych, w marcu i kwietniu br. udało się zmniejszyć poziom rejestrowanego bezrobocia. Z pewnością miało na to wpływ przeznaczenie wyższej puli środków na aktywizację, co pozwoliło na zaktywizowanie w całym pierwszym kwartale ponad 120 tys. osób (wzrost o 62 proc. w porównaniu do pierwszego kwartału 2012 r.), w tym ponad 5 tys. bezrobotnych otrzymało dotacje na podjęcie działalności gospodarczej, a blisko 3,6 tys. bezrobotnych zostało zatrudnionych dzięki refundacji pracodawcom kosztów zatrudnienia bezrobotnego. Pozytywnie należy również ocenić wzrost liczby ofert pracy, w tym ofert pracy subsydiowanej, mimo faktu przedłużającej się zimy. W I kwartale br., pracodawcy zgłosili do urzędów pracy 235,8 tys. ofert pracy, czyli o prawie 20 proc. więcej niż rok wcześniej, w tym liczba ofert pracy subsydiowanej wzrosła o 45 proc.

Najliczniejszą grupą wiekową z ogółu bezrobotnych są osoby w wieku 25–34 lata. Jest to zjawisko wyjątkowo niekorzystne, gdyż bez pracy pozostają osoby znajdujące się w typowym wieku zakładania i rozwijania rodzin. Dlatego też zjawisko bezrobocia tej grupy może niekorzystnie odbijać się na trendach demograficznych (obniżenie wskaźnika małżeńskości i dzietności, zwiększona skłonność do migracji zagranicznych).

Inną niekorzystną cechą polskiego bezrobocia pozostaje niski poziom wykształcenia osób bezrobotnych. Wg danych Ministerstwa

Pracy i Polityki Społecznej w czerwcu 2013 r. najliczniejszą grupą wśród zarejestrowanych bezrobotnych były osoby o wykształceniu zasadniczym zawodowym (927,9 proc.) i gimnazjalnym oraz poniżej gimnazjalnego (27,4 proc.). Zmiany na rynku pracy spowodowały, że wyższe wykształcenie nie może być traktowane jako gwarancja dobrej pracy po ukończeniu edukacji, niemniej jednak wraz z poziomem wykształcenia skraca się czas poszukiwania pracy w sytuacji bezrobocia. Dodatkowo należy podkreślić, iż system edukacji w Polsce nie nadąża za szybkimi zmianami na rynku pracy. Brakuje znacznej liczby wykwalifikowanych robotników. Jednocześnie te szkoły zawodowe, które pozostały, często kształcą w zawodach, na które nie ma zapotrzebowania lub ucząc metod i technologii, które już dawno zostały wyparte przez nowocześniejsze systemy.

Równie istotnym zagadnieniem jest upowszechnienie, a nawet można zaryzykować tezę, że umasowienie wykształcenia wyższego. Gwałtowny wzrost liczby studentów nie zawsze przekładał się na jakość kształcenia. Mimo powstania wielu nowych szkół wyższych, a co za tym idzie również wielu nowych kierunków studiów, w opinii pracodawców wielu absolwentom brakuje praktycznych umiejętności, kompetencji społecznych, jak również w danej dziedzinie wiedzy, co stanowi dość istotną barierę w ich zatrudnianiu. To z kolei jest przyczyną, dla której osoby z dyplomem wyższej uczelni podejmują często pracę poniżej swoich formalnych kwalifikacji.

Negatywną cechą polskiego bezrobocia jest również relatywnie duży odsetek osób długotrwale bezrobotnych (powyżej 12 miesięcy). W czerwcu 2013 r. osoby ten stanowiły aż 37,2 proc. ogółu bezrobocia. Ciekawych wniosków dostarcza również porównanie struktury bezrobotnych według długości czasu trwania bezrobocia w grudniu 2012 r. i czerwcu 2013 r.

Biorąc pod uwagę, że w okresie grudzień 2012 czerwiec 2013 sytuacja na rynku pracy poprawiła się (stopa bezrobocia obniżyła się o 0,2 p.p, widoczny był trend przewagi odpływów z bezrobocia nad napływami), warto przeanalizować strukturę bezrobotnych. Wi-

TABELA 2. Struktura bezrobotnych według długości czasu trwania bezrobocia (grudzień 2012 r. i czerwiec 2013 r.)

Czas pozostawania bez pracy (w miesiącach)	Osoby bezrobotne			
	Grudzień 2012		Czerwiec 2013	
	tys.	w %	tys.	w %
Do 1	206,2	9,6	165,4	7,8
1–3	420,4	19,7	276,6	13,1
3–6	367,4	17,2	407,5	19,3
6–12	385,6	18,0	476,2	22,6
Powyżej 12	757,2	35,5	783,4	37,2

Dane: DRP MPiPS, Informacja o bezrobotnych i poszukujących pracy w czerwcu 2013 roku, Warszawa, lipiec 6/2013.

dać, że pozytywne zmiany na rynku pracy najszybciej odczuwają osoby bezrobotne z krótkim stażem – do 3 miesięcy. Udział tych osób w ogólnej liczbie bezrobotnych spadł, podczas gdy udział osób z dłuższym stażem pozostawania bez pracy zwiększył się. Oznacza to, że przebywanie powyżej 12 miesięcy bez pracy powoduje utratę kwalifikacji i umiejętności do sprawnego funkcjonowania na rynku pracy, co również utrudnia wykorzystywanie pozytywnych trendów, które na nim zachodzą.

Ważną odmiennością, różnicującą sytuację w Polsce i w krajach skandynawskich jest postrzeganie przez część społeczeństwa elastyczności na rynku pracy. W Polsce widziana jest ona jako zagrażająca stabilności zatrudniania i bezpieczeństwu socjalnemu. Analizując sytuację na polskim rynku – umowy na czas określony są w Polsce częściej stosowane niż w innych krajach OECD (27 proc. w stosunku do 12 proc.). Porównując z modelem duńskim, niewątpliwie poziom wsparcia materialnego w okresie poszukiwania pracy jest w Polsce bez porównania niższy. Trudno jest również mówić o skuteczności aktywnej polityki rynku pracy, w sytuacji gdy w programach aktywizacyjnych uczestniczy niespełna 15 proc. zarejestrowanych bezrobotnych, a średni okres poszukiwania pracy wydłużył się do 9 miesięcy zdolności gospodarczej.

Istotną przeszkodą we wdrożeniu modelu *flexicurity* jest stosunkowo niska skłonność pracodawców do tworzenia nowych miejsc pracy, na co niewątpliwie duży wpływ ma obecny kryzys ekonomiczny. Niemniej jednak

należy podkreślić, że przedsiębiorcy wykazują odmienną niż w czasie poprzednich spowolnień gospodarczych, strategię działania. O ile pierwszemu spowolnieniu gospodarczemu towarzyszyła fala zwolnień pracowników, w czasie obecnego spowolnienia pracodawcy decydują się raczej na „chomikowanie zatrudnienia”. Być może mają na to wpływ doświadczenia okresu intensywnego wzrostu PKB w latach 2007–2008, kiedy to wzrost produkcji spowodował zwiększone zapotrzebowanie na pracowników, co pociągnęło za sobą trudności w ich rekrutacji oraz wzrost oczekiwań po stronie pracodawców. Starania o utrzymanie stanu zatrudnienia przy jednoczesnym spadku poziomu konsumpcji i produkcji, spowodowały zahamowanie tworzenia nowych miejsc pracy, co z kolei zwiększa trudności osób pozostających bez pracy w poszukiwaniu zatrudnienia. Warto pamiętać również, że nawet 1/3 nowopowstających miejsc pracy tworzą firmy wchodzące na rynek, a te będą powstawały szybciej w sprzyjających warunkach prawno-organizacyjnych otoczenia gospodarczego i prawnego. ■

¹ Por. J. Męcina, *Wpływ dialogu społecznego na kształtowanie stosunków pracy w III Rzeczypospolitej*.

² Więcej: J. Męcina: *Niewykorzystane zasoby. Norwa polityka rynku pracy*.

³ S. Borkowska, *Regulacja rynku pracy w Polsce a polityka gospodarcza*, [w:] *Deregulacja polskiego rynku pracy*, red. K.W. Frieske, IPiPS, Warszawa 2003, s. 30 i kolejne.

W polityce społecznej należy stosować bardziej złożone mechanizmy niż prosta liberalizacja i deregulacja prawa pracy, wspierając grupy najbardziej zagrożone, w tym osoby młode, nisko wykwalifikowane, niepełnosprawne oraz kobiety



Artur Rycak

Wpływ ochrony trwałości stosunków pracy na bezrobocie i zatrudnienie

Problem wpływu prawnych regulacji ochrony trwałości stosunków pracy na poziom i strukturę bezrobocia oraz na poziom zatrudnienia pojawił się w debacie publicznej w Europie Zachodniej w latach 70. jako próba szukania odpowiedzi na zjawisko masowego bezrobocia będącego skutkiem kryzysu naftowego. W Polsce problem ujawnił się po 1989 r.

Począwszy od drugiej połowy lat 80., politycy społeczni, ale także prawnicy, ekonomiści i świat nauki w Europie Zachodniej, jako jedną z głównych przyczyn bezrobocia wskazywali nieelastyczne ustawodawstwo pracy, w tym regulacje ochrony trwałości stosunków pracy. Prawo pracy miało być zatem jednym ze źródeł tego zjawiska społecznego, stąd m.in. hasła deregulacji, liberalizacji i uelastycznienia prawa pracy.

Czy tak jest faktycznie, i czy modne oraz nośne społecznie do końca XX w. hipotezy

były prawdziwe, okazało się w zasadzie dopiero pod koniec lat 90. i na początku XXI w., kiedy opublikowano opracowania ekonometryczne, które co do zasady podważyły tezę o rzekomym jednoznacznym negatywnym wpływie prawnych regulacji ochrony trwałości stosunków pracy na ogólny poziom zatrudnienia i bezrobocia.

Odpowiedź na to pytanie jest niezwykle istotna ze względów społecznych, a przede wszystkim z punktu widzenia doboru określonych sposobów i środków polityki społecznej związanej z bezrobociem. Chodzi o to, czy i jak stosować w praktyce takie instytucje prawne, jak umowy o pracę na czas określony, obowiązek uzasadnienia wypowiedzenia umowy o pracę czy też odprawy z tytułu zwolnień grupowych. Argumentacja spotykana w projektach ustaw, z której wynika, że wymienione instytucje mają taki czy inny wpływ na rynek pracy, bez przedstawienia jakichkolwiek badań na ten temat, co miało miejsce chociażby przy uchwalaniu ustawy antykryzysowej czy ostatnio zmian w przepisach o czasie pracy w Kodeksie pracy¹, jest nieprofesjonalna i nieodpowiedzialna. W świecie nauki nie może być zatem akceptowalna.

Ważne pojęcia. Przed przejściem do przedstawienia prac ekonometrycznych i ich wyników konieczne jest przedstawienie znaczenia kilku wyrażań, szczególnie zaś *employment protection legislation*, oraz pojęcia ochrony trwałości stosunku pracy. Chodzi także o pokazanie, jakie instytucje prawne brane są pod uwagę przy ocenie elastyczności rynków pracy w badaniach ekonometrycznych.

W anglojęzycznych pracach ekonometrycznych kompleks prawnych instytucji, które w jakikolwiek sposób ograniczają pracodawców przed zwalnianiem, a także zatrudnianiem pracowników, określa się powszechnie zbiorczym pojęciem *employment protection legislation*² (EPL). Pod taką samą nazwą funkcjonuje najbardziej znany, opracowany przez ekspertów OECD, indeks regulacji rynku pracy, który stanowi kryterium pomiaru elastyczności i sztywności tegoż rynku. Indeks EPL używany w dokumentach OECD uwzględnia obecnie 21 różnych składników regulacji rynku pracy, które można sklasyfikować w trzech grupach: do pierwszej zalicza się instytucje mające za przedmiot ochronę trwałości poszczególnych stosunków pracy, do drugiej regulacje zatrudnienia na podstawie umów terminowych, zaś do trzeciej wymagania dotyczące zwolnień grupowych.

W indeksie przyjęto skalę od 0 (brak regulacji, maksymalna elastyczność) do 6 (maksymalnie sztywna regulacja, minimalna elastyczność). Polska od kilkunastu lat znajduje się w grupie krajów o wskaźniku w okolicach lub poniżej średniej europejskiej, co oznacza, że nasze regulacje prawnej ochrony trwałości zatrudnienia mogą być uznawane za stosunkowo „elastyczne”. W raporcie z 1999 r. wskaźnik EPL dla Polski wyniósł 1,9 lub 1,5 przy średniej europejskiej 2,4³. Badania z 2003 r. potwierdziły tę elastyczność (wskaźnik 2,1 lub 1,9). W raporcie z 2008 r. wskaźnik EPL dla Polski wyniósł 2,4 przy takiej samej wartości średniej europejskiej⁴.

Jeśli chodzi o pojęcie ochrony trwałości stosunku pracy, to w polskiej nauce prawa pracy rozumie się przez nie zespół środków prawnych wynikających z prawa powszechnego (ustawy) lub autonomicznego (układy i porozumienia zbiorowe), odnoszących się do pracowników zatrudnionych na jakiegokolwiek podstawie (mianowanie, umowa, powołanie, wybór), ograniczających pracodawcę przed rozwiązaniem stosunku pracy oraz norm, które w jakikolwiek sposób prowadzą do stabilizacji stosunku pracy⁵.

Elastyczność a bezrobocie. Istnieje obecnie obszerna literatura ekonometryczna, której przedmiotem jest próba uchwycenia relacji pomiędzy EPL a poziomem i strukturą bezrobocia oraz dynamiką zatrudnienia.

Do pionierskich badań w omawianym obszarze zagadnień zalicza się wyniki prac profesora Stanford University w Kalifornii E. Lazear'a⁶. Jego badania objęły 22 kraje, zaś dane źródłowe pochodziły z lat 1956–84. Dotyczyły one relacji pomiędzy ustawodawstwem chroniącym zatrudnienie (EPL) a zjawiskami bezrobocia i stóp zatrudnienia. E. Lazear wyciągnął wniosek, że regulacje chroniące miejsca pracy mają negatywny wpływ na poziom bezrobocia. Autor podnosił w szczególności, że do wzrostu przeciętnych stóp bezrobocia przyczyniają się obligatoryjne odprawy przewidziane w prawie pracy, które pracodawcy mają obowiązek wypłacać w razie zwolnień z przyczyn ekonomicznych. Z dokonanych przez niego obliczeń wynika, że wzrost wysokości odprawy od jednomiesięcznego do trzymiesięcznego wynagrodzenia skutkowałby wzrostem stopy bezrobocia w Stanach Zjednoczonych o 5,5 proc.

Do podobnych wniosków, co do negatywnego wpływu ustawodawstwa chroniącego miejsca pracy na przeciętny poziom bezrobocia, doszli w 1993 r. H. Hopenhayn i R. Rogerson⁷ czy też w 1996 r. S. Scarpetta⁸.

Ekonomiści nastawieni krytycznie wobec silnej regulacji prawnej stosunków pracy podnoszą jako swój główny argument przeciwko tym przepisom, że tego typu normy uniemożliwiają przedsiębiorcom szybkie dostosowywanie się do dynamicznych fluktuacji rynkowych, zmian w technologii i produkcji oraz długookresowych zmian popytu i podaży, które wymagają realokacji albo redukcji składu załogi, spowalniając przepływ siły roboczej do nowo powstających przedsiębiorstw i gałęzi przemysłu (tak Hoppenhayn i Rogerson, 1993; oraz Saint-Paul, 1997⁹).

Szytywne ustawodawstwo pracy wpływa zdaniem niektórych ekonomistów na osłabienie skłonności pracodawców do zatrudniania pracowników w okresach koniunktury gospodarczej (Bassanini i Venn, 2007¹⁰, Skedinger, 2010¹¹). Pracodawcy obawiają się bowiem, że w okresach recesji konieczność likwidacji nieefektywnych miejsc pracy wiązać się będzie z poniesieniem znacznych kosztów (odprawy itp.).

Istnieje jednak znacząca liczba publikacji uznanych autorytetów naukowych, których prace ekonomiczne nie potwierdziły tez E. Lazear'a.

Już w 1992 r. wyniki swoich badań opublikowali K. Abraham i S. Houseman. Ich prace dowodzą¹², że nie ma jednoznacznych empirycznych dowodów, które wskazywałyby na to, że ułatwienie zwolnień pracowników w wyniku osłabienia norm prawnych stabilizujących zatrudnienie w okresach dekonjunktury gospodarczej zachęca pracodawców do zatrudniania pracowników w czasie wzrostu koniunktury¹³. Osłabia to jedną z podstawowych tez ekonomistów przeciwnych EPL o rzekomym wpływie norm prawa pracy na brak przepływu pracowników ze stanu bezrobocia na rynek pracy i odwrotnie.

O ile faktycznie prawna ochrona trwałości stosunków pracy zniechęca pracodawców do zatrudniania pracowników w okresach koniunktury, o tyle z drugiej strony, z tych samych powodów ekonomicznych, ustawodawstwo chroniące zatrudnienie osłabia skłonność pracodawców do zwolnień w okresach dekonjunktury. W ten sposób redukuje ono zarówno powstawanie, jak i likwidację miejsc pracy, co jednak w skali makro równoważy efekt bezrobocia.

Do ciekawych wniosków doszli w 1990 r. G. Bertola i S. Bentolila. W ich ocenie koszty zwolnień mają większy wpływ na skłonność pracodawców do likwidacji, aniżeli do tworzenia nowych miejsc pracy, co skutkuje tym, że ograniczenia w zakresie zwolnień

nieznacznie tylko podnoszą przeciętne stopy zatrudnienia w dłuższym okresie¹⁴.

Jedne z ważniejszych badań opublikował w 1997 r. uznany autorytet w dziedzinie ekonomii, brytyjski profesor S. Nickell¹⁵. Ich przedmiotem było porównanie elastyczności rynków pracy państw europejskich oraz Stanów Zjednoczonych. Według jego usta-

leń wysokie stopy bezrobocia związane są z: wysokimi zasiłkami dla bezrobotnych w połączeniu z polityką, w której brak jest bodźców skierowanych do bezrobotnych na podjęcie pracy, wysokim stopniem uzwiązkowania połączonym z brakiem koordynacji pomiędzy pracodawcami a pracownikami w kwestii negocjowania wzrostu wynagrodzeń, wysokimi podatkami nałożonymi na pracę, słabymi standardami edukacyjnymi.

Według S. Nickella instytucje rynku pracy, które nie mają poważniejszego wpływu na przeciętny poziom bezrobocia to: szytywne ustawodawstwo mające za przedmiot ochronę zatrudnienia oraz ustawodawstwo dotyczące

Nie ma podstaw naukowych, aby postulat elastyczności prawa pracy przyjmowany był bezkrytycznie jako panaceum na problem bezrobocia i niskie stopy zatrudnienia.

standardów rynku pracy, przeciętne poziomy wysokości zasiłków dla bezrobotnych połączone z polityką, w której znajdują się instrumenty wywierające presję na bezrobotnych w celu znalezienia nowej pracy, wysoki stopień uzwiązkowienia połączony z wysokim poziomem koordynacji negocjacji płacowych. Zdaniem prof. Nickella brak jest empirycznych dowodów na to, jakoby normy prawne określane zbiorczo pojęciem employment protection legislation miały jakiegokolwiek wpływ na przeciętny poziom bezrobocia.

Podobne wnioski wynikają z wielu innych prac ekonometrycznych. Na przykład O. Blanchard i P. Portugal, próbując ustalić wpływ EPL na zjawisko bezrobocia, dokonali porównania danych dwóch krajów o przeciwnych poziomach regulacji rynku pracy, tj. Stanów Zjednoczonych, których rynek pracy cechuje się jednym z najwyższych poziomów elastyczności (0,7 w indeksie EPL za rok 2003) i Portugalii, w której rynek pracy cechuje się z kolei wysokim stopniem regulacji i uważany jest za mało elastyczny (3,5 w indeksie EPL za 2003 r., przy maksimum 4 w tym indeksie)¹⁶. Pomimo tak dużych różnic w regulacji stosunków pracy, kraje te cechowały się w okresie badania podobnymi stopami bezrobocia.

Do podobnych wniosków dochodzi G. Rodgers (2007)¹⁷. W jego ocenie brak jest oczywistej negatywnej relacji pomiędzy EPL a poziomem bezrobocia oraz stopami zatrudnienia.

Wyniki prac D. Venn (2009) dotyczące danych rynków z perspektywy międzynarodowej (badaniem objęto 13 krajów UE z lat 90.) wykazują negatywny efekt EPL na zatrudnienie na podstawie umów terminowych i żadnego efektu na zatrudnienie pracowników zatrudnionych na podstawie umów na czas nieokreślony¹⁸.

Problem segmentacji rynku. W literaturze ekonometrycznej istnieje zbieżność poglądów co do tego, że instytucje prawnej ochrony stosunku pracy prowadzą do segmentacji rynku pracy między tzw. insiderami, tj. pracownikami, których zatrudnienie jest pod ochroną, a tzw. outsiderami, tj. osobami bezrobotnymi, zatrudnionymi na podstawie umów na czas określony, w niepełnym wymiarze albo przez agencje pracy tymczasowej (A. Barone oraz G. Rodgers, 2007¹⁹). W tej drugiej grupie znajdują się przede wszystkim ludzie młodzi, kobiety, mniejszości narodowe i pracownicy o niskich kwalifikacjach. W szczególności regulacje mierzone indeksem EPL podnoszą stopę zatrudnienia mężczyzn w wieku 23–55 lat, a obniżają stopę zatrudnienia kobiet w wieku 24–55 lat i osób poniżej 25. roku życia²⁰.

Przykładem tego typu dualizacji rynku pracy jest przypadek Hiszpanii. Wyniki prac J. Dolado przeprowadzone na danych rynku pracy Hiszpanii doprowadziły do wniosku, że przeprowadzona w tym kraju w latach 80. deregulacja prawa pracy polegająca na zniesieniu ograniczeń w zawieraniu umów terminowych oraz upowszechnieniu umów za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej doprowadziła do wzrostu zatrudnienia jedynie w oparciu o tzw. atypowe formy zatrudnienia²¹. Jednocześnie nie odnotowano ogólnego wzrostu zatrudnienia i spadku stóp bezrobocia.

Kontrowersje pozostały. W świetle prezentowanych na świecie badań ekonometrycznych kwestia wpływu prawnej ochrony trwałości stosunków pracy na poziom bezrobocia i zatrudnienia pozostaje kontrowersyjna, aczkolwiek nie sprawdziły się hipotezy stawiane na początku lat 90. o rzekomym jednoznacznym negatywnym wpływie ustawodawstwa pracy na stopy bezrobocia i za-

trudnienia w państwach o gospodarce rynkowej. Nie ma jednoznacznych empirycznych dowodów wykazujących negatywny wpływ prawnej ochrony stabilizacji stosunków pracy (EPL) na ogólny poziom bezrobocia i stopy zatrudnienia. EPL wpływa na mniejszą fluktuację na rynku pracy, co skutkuje dłuższymi okresami zatrudnienia pracowników u tego samego pracodawcy, a jednocześnie wydłużającymi się okresami pozostawania w stanie bezrobocia²². Zjawisko to prowadzące do segmentacji rynku pracy jest niekorzystne dla osób młodych, nisko wykwalifikowanych, kobiet oraz mniejszości narodowych. Europejska polityka uelastyczniania prawa pracy z promowaniem pracy tymczasowej oraz umów na czas określony prowadzona przez ostatnie kilkanaście lat skutkuje zachęcaniem pracodawców do zwalniania pracowników zatrudnianych w ramach tzw. elastycznych form zatrudnienia oraz zastępowania stanowisk pracy, na których zatrudniano wcześniej pracowników na podstawie umów bezterminowych pracownikami zatrudnianymi na podstawie umów terminowych oraz zatrudnianymi przez agencje pracy tymczasowej²³. Powstaje w ten sposób segment pracy tymczasowej, której pracownicy nie chcą podejmować. ■

¹ Por. M.B. Rycak, *Uwagi do poselskiego i rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy (druki nr 1116 i 1105)*, Monitor Prawa Pracy 2013, nr 6, s. 3–6.

² Por. A. Barone, *Employment protection legislation: a critical review of the literature*, Cefin Working Paper, May 2002.

³ Zob. *Employment Outlook 1999*, OECD 1999, s. 66.; *Employment Outlook 2004*, OECD 2004, s. 117.

⁴ Zob. *Employment Outlook 2008*, OECD 2008, s. 14.

⁵ Por. Szerzej na temat pojęcia ochrony trwałości stosunku pracy, w tym ochrony powszechnej i szczególnej: A. Rycak, *Powszechna ochrona trwałości stosunku pracy*, Warszawa 2013, s. 33–61.

⁶ E. Lazear, *Job security provisions and unemployment*, *Quarterly Journal of Economics* 1990, Vol. 105, Nr 3, s. 699–726.

⁷ H. Hopenhayn and R. Rogerson, *Job Turnover and Policy Evaluation: A General Equilibrium Analysis*, *Journal of Political Economy* 1993, Vol. 101, Nr 5.

⁸ S. Scarpetta, *Assessing the role of labor market policies and institutional settings on unemployment: a cross-country study*, *OECD Economic Studies* 1996, 2 (26), s. 43–82.

⁹ Por. H. Hopenhayn and R. Rogerson, op. cit., s. 915–938; R. Soltwedel, *Employment Problems in West Germany – The Role of Institutions, Labour Law, and Government Intervention*, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 28, 1998, s. 153–220; G. Saint-Paul, *Employment Protection, International Specialization, and Innovation*, *European Economic Review* 2002, Vol. 46, Nr 2, s. 375–395.

¹⁰ Por. A. Bassanini and D. Venn, *Assessing the Impact of Labour Market Policies on Productivity: a Difference-in-Differences Approach*, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* 2007, Nr 54, s. 11.

¹¹ P. Skedinger, *Employment Consequences of Employment Protection Legislation*, *Stockholm* 2010, s. 4; tekst dostępny na stronie: <http://www.norden.org/en/nordic-council-of-ministers/council-of-ministers/council-of-ministers-for-finance-mr-finans/events/nordic-economic-policy-review-conference/skedinger-employment-consequences-of-employment-protection-legislation>.

¹² Badaniami objęto efekty zmian dokonanych w ustawodawstwie pracy w latach 70. i 80. w Niemczech, Francji i Belgii.

¹³ K.G. Abraham, S.N. Houseman, *Does Employment Protection Inhibit Labour Market Flexibility? Lessons from Germany, France and Belgium*, in: *Social Protection Versus Economic Flexibility: Is There a Trade-off?*, ed. R. M. Blank, 59–93; Praca ta opublikowana była po raz pierwszy w 1992 r.: *Staff Working Paper 93–16*, December 1992, W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

¹⁴ S. Bentolila, and G. Bertola, *Firing Costs and Labour Demand: How Bad is Eurosclerosis?*, *The Review of Economic Studies* 1990, Vol. 57, Nr 3, s. 381–402.

¹⁵ S. Nickell, *Unemployment and Labour Market Rigidities: Europe versus North America*, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, Nr 3, Summer 1997, s. 72–73.

¹⁶ O. Blanchard and P. Portugal, *What hides behind an unemployment rate: Comparing Portuguese and U.S. labor markets*, *The American Economic Review* 2001, Vol. 91, Nr 1, s. 187–207.

¹⁷ Por. G. Rodgers, *Labour Market Flexibility and Decent Work*, *DESA Working Paper* Nr 47, July 2007.

¹⁸ D. Venn, *Legislation, Collective Bargaining and Enforcement: Updating the OECD Employment Protection Indicators*, *OECD Social, Employment and Migration Working Paper*, No. 89, *OECD Publishing*, Paris 2009.

¹⁹ Por. wnioski wyrażone w pracach: A. Barone, op. cit. s. ix.

²⁰ Zob. Ministerstwo Gospodarki i Pracy, *Zatrudnienie w Polsce 2005*, raport pod red. M. Bukowskiego, MGiP Warszawa 2005, s. 183.

²¹ Por. J. Dolado, C. Garcia-Serrano, J. F. Jimeno-Serrano, *Drawing Lessons from the Boom of Temporary Jobs in Spain*, *CEPR Discussion Papers* 2001, No. 2884.

²² S. Nickell and R. Layard, op. cit., C. Pissarides, op. cit.

²³ Por. P. Skedinger, op. cit., s. 26.

Mechanizmy alokacji funduszy zastosowane podczas ostatniego szczytu unijnego w Brukseli w sporej części spełniły oczekiwania państw członkowskich. Jakie rozwiązanie doprowadziło do porozumienia i zostało zaakceptowane przez wszystkich, a nawet ocenione jako sukces poszczególnych delegacji narodowych? Poznanie tej odpowiedzi jest szczególnie ważne w kontekście głębokich różnic, które jeszcze w listopadzie 2012 r. dzieliły państwa członkowskie i ich negocjatorów do tego stopnia, że doprowadziły do zerwania negocjacji



Katarzyna Żukrowska

Zasady gry przy podziale unijnego budżetu

Herman Van Rompuy ostatni szczyt Unii Europejskiej określił jako jeden z trudniejszych. Negocjacje w Brukseli 7/8 lutego 2013 r. rozpoczęły się z pewnym opóźnieniem i trwały z małą przerwą całą noc. W międzyczasie zarządzono dwugodzinną przerwę, która dała możliwość szczegółowej analizy zaproponowanych rozwiązań, a są one dość skomplikowane. Niemniej jednak szczyt zakończył się porozumieniem, i co może dziwić, jego rezultat został przyjęty z zadowoleniem przez głównych negocjatorów.

Postanowienia szczytu przyjmujące Wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020 (WRF) nie były ostatecznym rozwiązaniem.

Uzyskanie statusu dokumentu UE, który będzie realizowany w następnych latach 2014–2020, wymagało zatwierdzenia przez Parlament Europejski (PE). Martin Schultz, jego przewodniczący, zapowiadał, że proces ten może być trudny, niemniej jednak 13 marca 2013 r. PE zaproponował pewne zmiany w WRF na kolejne siedem lat. Zgodnie z wcześniejszymi przewidywaniami z listopada 2012 r. Martin Schultz, obawiając się o procedurę akceptacji WRF 2014–2020 brał pod uwagę kilka kwestii. Po pierwsze, mówił, że nowe ramy powinny wprowadzić tzw. klauzulę przeglądową, co może skutkować kontrolą sposobu wykorzystania udostępnionych środków na „półmetku” realizacji ram, czyli w 2017 r. W warunkach stwierdzenia ograniczonej gospodarności wykorzystania środków prowadziłyby to do odebrania części funduszy. Inne uwagi Parlamentu do przyjętych na szczycie ram finansowych można przedstawić w czterech punktach. Po pierwsze, uzgodnione warunki finansowania UE na lata

2014–2020 w ograniczonym stopniu korepondują z priorytetami, które sformułowano w Strategii Europa 2020. Po drugie, Parlament może zażądać zmian w zasadach sfinansowania budżetu, co może oznaczać próbę wprowadzenia nowych źródeł. Przykładem takiego nowego źródła jest opodatkowanie transakcji finansowych. Sprawa była już wcześniej dyskutowana w UE. Na razie 11 państw wyraża zgodę na wprowadzenie tego rozwiązania. Ponadto można myśleć o zastąpieniu „źródeł własnych” finansowania budżetu, które są „własne” tylko z nazwy, przez *de facto* „źródła własne”, co oznaczałoby wprowadzenie bezpośrednich podatków wpłacanych do budżetu ogólnego. Po trzecie, przewidywano, że EP może starać się o ograniczenie finansowania części celów, przesuwając wydatki na inne cele. Po czwarte, podkreślano, że tak szybko zmieniające się warunki gospodarowania wymagają szybkiej reakcji, a ramy 7-letnie tego nie gwarantują, a więc należałoby przyjąć je na mniej niż siedem lat. Taką możliwość gwarantuje Traktat Lizboński, w którym dopuszcza się ramy o krótszym okresie obowiązywania.

W ocenie Martina Schultza przyjęte ramy są bardzo konserwatywne i nie odpowiadają na wyzwania, które niosą obecne warunki rozwoju, wywołane pojawieniem się rynków wschodzących, masowym procesem przeniesienia produkcji do państw Azji, wysokim poziomem bezrobocia czy kryzysem finansowym strefy euro. Ostatecznie WRF po wprowadzeniu sugerowanych poprawek zostały przyjęte przez PE 13 lipca 2013.

Cytowane opinie były sformułowane na gorąco. Trudno wtedy było przewidzieć, jak wydarzenia potoczą się podczas debaty w Parlamencie Europejskim. Martin Schultz, obawiając się silnych nacisków rządów na swoich eurodeputowanych, które mogą skutecznie obniżyć ostrze krytyki i samodzielność podejmowania decyzji, zapowiadał zastosowanie procedury tajnego głosowania. W uzasadnieniu decyzji użył argumentu, że jest to

jeden z bardziej zachowawczych budżetów wieloletnich, choć sytuacja wymaga przełomu.

Dalsza procedura akceptacji WRF przewiduje: (1) PE daje ostateczne przyzwolenie na WRF, po akceptacji przez Radę przyjętych zmian, co będzie prowadzić do głosowania EP nad WRF na jesieni 2014; (2) Rada musi przyjąć nowe WRF, zaakceptowane przez EP, akceptacja musi być jednogłówna; (3) pakiet końcowy tworzący WRF to kilka dokumentów, w których określa się pułapy na wydatki dla siedmiu następnych lat, powinien zawierać umowę międzyinstytucjonalną, pokazujących praktyczne wykorzystanie środków udostępnionych w WRF. Powinien również zawierać zasady budżetowe dotyczące lat 2014–2020, jak również wiele deklaracji, a w tym przede wszystkim nt. własnych środków.

Przyjęte założenia. Budżet po stronie wydatków tworzy sześć pozycji, które w szczegółowym rozpisaniu podzielone są na dodatkowo mniejsze, bardziej szczegółowe pozycje. Zmiany wynikające z porównań kolejnych Wieloletnich ram finansowych pozwalają prześledzić zmiany w priorytetach finansowych Komisji Europejskiej. Największe pozycje w budżecie to środki finansujące „zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona” oraz „spójność na rzecz wzrostu i zatrudnienia”.

Zaprezentowane wielkości powstały w oparciu o ceny (poziom inflacji) w 2011 r. Co roku wielkości te są poddawane automatycznej korekcie, w której uwzględnia się inflacyjny wzrost cen. Tym samym inflacja nie jest czynnikiem, który może wpłynąć na redukcję transferów. Zmiany w wartości transferów może natomiast spowodować kurs waluty euro, jak i waluty narodowej państwa, które nie należy do UGiW.

Przedstawione zestawienie wskazuje na spadek środków przeznaczonych na konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia, a także zarządzanie zasobami naturalnymi

TABELA 1. Wieloletnia perspektywa finansowa 2007–2013 i Wieloletnie ramy finansowe 2014–2020 uzgodnione na szczycie 7/8 lutego 2013 r. (zaokrąglenia podane w mld euro)

Struktura wydatków	WPF 2007–2013	WRF 2014–2020	Obserwowana zmiana
Konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia (inwestycje, m.in. na badania naukowe, wymianę studentów (Erasmus) i pracowników)	89	126	
Spójność na rzecz wzrostu i zatrudnienia (pomoc słabszym regionom w pokonywaniu luki rozwoju, współpraca transgraniczna)	348	325	
Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona (dopłaty dla rolników, rozwój terenów wiejskich, ochrona środowiska)	413	373	
Obywatelstwo, wolność i sprawiedliwość (polityka imigracyjna, walka z przestępczością, ochrona konsumenta, programy kulturalne)	12	16	
UE jako partner globalny (pomoc humanitarna, programy z sąsiednimi państwami)	56	60	
Administracja	56	62	
Zobowiązania	975	960	
Płatności	925	908	

Źródło: www.europa.eu (Komisja Europejska).

i ich ochronę. Środki przeznaczone na pozostałe pozycje zostały zwiększone. Ostateczna alokacja zależy od szczegółowych zapisów dotyczących podziałów środków w ramach przedstawionych sześciu celów wydatków. Wynik ostateczny obu zestawień wskazuje na spadek płatności i zobowiązań przewidywanych w WRF 2014–2020 w porównaniu z WPF 2007–2013. Lista potwierdza w statystykach to, co zapowiedzieli politycy, którzy domagali się przeprowadzenia cięć. Należy podkreślić, że cięcia te są głębsze ze względu na inflację.

Ustalone zasady podziału środków biorą pod uwagę poziom rozwoju regionu i uzyskiwane w nim dochody na głowę. W konkluzjach ze szczytu podaje się kilka programów, które uzyskują odrębne finansowanie. Dotyczą one hasła określanego jako „łączenie Europy” (*connecting Europe*). Są to:

- Transport – 23 174 mld euro (z czego 100 000 mln pochodzi z funduszu spójności i będzie wykorzystane zgodnie z zasadami określonymi dla państw, które mogą ze środków tego Funduszu korzystać),
- Energia – 5126 mld euro,
- Telekomunikacja 1 000 mln euro.

Obok wymienionych projektów podkreśla się znaczenie projektów infrastrukturalnych, na które przeznaczają się odpowiednio:

- Galileo 6300 mln euro;
- ITER – 2707 mln euro;
- GMES – 3786 mln euro.

Przeznacza się również 0,35 proc. ogólnego poziomu środków na pomoc techniczną. Środki tu dostępne kierowane będą na wzmocnienie instytucji i poprawę potencjału administracyjnego, co ma sprzyjać lepszemu zarządzaniu środkami i ich wykorzystaniu na finansowanie zidentyfikowanych projektów operacyjnych.

330 mln Funduszy Strukturalnych przeznaczają się na inwestycje, które mają stymulować tworzenie miejsc pracy i sprzyjać tworzeniu warunków dla zrównoważonego wzrostu.

Konkluzje precyzują, które kraje mają uprawnienia do korzystania z dostępnych środków i na jakich zasadach. Dokument wprowadza trzy grupy państw i określa zasady, które decydują o zaklasyfikowaniu poszczególnych państw do wymienionych kategorii. Oznacza to podział regionów państw na trzy zasadnicze grupy, w których za kryterium przyjęto poziom dochodów na głowę¹:

- Regiony określane jako reprezentujące niższy poziom rozwoju, o czym decyduje ich PNB na głowę, niższy od 75 proc. dla UE 27;
- Regiony w procesie przemian, w których PNB per capita zawiera się między 75–90 proc. średniego poziomu dla UE 27;

- Bardziej rozwinięte regiony, w których PNB na głowę kształtuje się powyżej 90 proc. średniego poziomu dla UE 27.

W dokumencie podkreśla się, że ze środków Funduszu Spójności będą mogły skorzystać regiony, w których PNB na głowę, mierzony w parytecie siły nabywczej (PPP), w oparciu o dane statystyczne Eurostatu w latach 2008–2010, kształtował się poniżej 90 proc. jego poziomu skalkulowanego dla państw UE 27.

Podkreśla się znaczenie projektów współpracy o charakterze działań transgranicznych, międzynarodowych, międzyregionalnych. Każde państwo członkowskie uzyska określony poziom alokacji, opartej na przyjętych, obiektywnych zasadach. Alokacje dla każdego państwa to suma alokacji dla jego poszczególnych regionów, obliczona w oparciu o przyjęte zasady:

- Określenie kwoty ogólnie dostępnych transferów przez pomnożenie liczby mieszkańców regionu przez różnicę między poziomem dochodów na głowę w regionie (mierzona w parytecie siły nabywczej) i średniej dla UE 27 (również mierzonej w parytecie siły nabywczej);
- Zastosowanie udziału procentowego, stanowiącego wynik powyższych obliczeń do określenia wielkości transferów dla danego regionu. Określa to zamożność relatywną regionu i może być porównane ze średnią dla UE 27, państw w którym dany region jest zlokalizowany. Ta wstępna kalkulacja pozwala zastosować określone pułapy procentowe transferów, według przyjętych zasad: (1) dla regionów krajów członkowskich, których PNB na głowę jest niższy niż 82 proc. UE, na poziomie 3,15 proc.; (2) dla regionów państw członkowskich, w których PNB kształtuje się między 82 proc. a 99 proc. – średnio na poziomie 2,70 proc.; (3) dla regionów państw członkowskich, których poziom PNB na głowę kształtuje się na poziomie przekraczającym 99 proc. – średnio 1,65 proc.;
- Do kwot uzyskanych w punkcie (2) powyżej dodaje się, jeśli jest to zgodne z przyjętymi zasadami, sumę alokacji dodatkowej wynoszącą 1300 euro na osobę niezatrudnioną na rok. Rozwiązanie to stosuje się dla liczby osób bezrobotnych w regionie, który przewyższa wielkość bezrobocia w warunkach średniego wskaźnika bezrobocia stosowanego w całej UE o niższym poziomie rozwoju;
- Nie przewiduje się zastosowania dodatkowych transferów środków w ramach premii dla miast.

Wprowadza się specjalne zasady alokacji dla regionów w procesie przemian. Metoda ta jest obiektywna i opiera się na założeniach wprowadzonych dla każdego regionu, na co składają się następujące posunięcia:

- Określenie zakładanego przedziału z poziomem minimalnym i maksymalnym intensywności pomocy dla każdego uprawnionego do jej otrzymywania regionu, który znajduje się w procesie przemian. Minimalny poziom wsparcia określony jest dla każdego z państw członkowskich zanim określi się 60 proc. alokację bezpieczeństwa dla regionów gospodarek reprezentujących wyższy poziom rozwoju. Górny pułap, określany jako maksymalny poziom wsparcia, odnosi się do teoretycznego regionu, w którym PNB na głowę kształtuje się na poziomie 75 proc. średniego wyliczonego dla UE 27. Kalkulacja przeprowadzona tu powinna opierać się na zasadach sformułowanych w kroku (1) i (2), które przedstawiono wyżej;
- Obliczenia wstępnych alokacji regionalnych, w których bierze się pod uwagę PNB na głowę w efekcie linearnej interpretacji względnej zamożności regionu, uwzględniającej jej poziom dla UE 27;
- Do kwoty uzyskanej w ramach kroku (2) dodawana jest, jeśli jest to zgodne z przyjętymi zasadami, dodatkowa premia w wysokości 1 100 euro na każdego bezrobotnego w tym regionie, przewyższająca poziom

bezrobocia uwzględniający średni jego wskaźnik dla państw członkowskich UE skalkulowany dla mniej rozwiniętych regionów;

- Nie przewiduje się stosowania dodatkowych premii dla miast.

Przewiduje się stosowanie innych metod dla bardziej rozwiniętych regionów. Zakłada się tu zasadę, że szacunek ogólnego poziomu transferów określa się przez pomnożenie intensywności wsparcia w jego wymiarze na głowę w ciągu roku przez 19,8 euro dla ludności, która objęta jest tym wsparciem. Jeśli zaś chodzi o udział każdego z państw członkowskich w ogólnej kwocie wsparcia, określonej w oparciu o wskaźniki dla ich regionów, które do niego się kwalifikują, to stosuje się następującą zasadę:

- Ogólny poziom ludności (waga 25 proc.);
- Liczba zatrudnionych w jednostek NUTS² na poziomie dwóch regionów, w których wskaźnik bezrobocia kształtuje się powyżej średniego dla wszystkich rozwiniętych regionów (waga 20 proc.);
- Liczba utworzonych miejsc pracy, jakie powinny powstać, aby uzyskać poziom celu regionalnego zakładanego w Strategii Europa 2020 (dla przedziału wieku 20–64 lat) wynoszący 75 proc. (waga 20 proc.);
- Określenie liczby ludności w wieku 30–34 lat z trzecim poziomem edukacji, która powinna prowadzić do uzyskania zakładanych celów przyjętych w strategii Europa 2020 – wynoszących 40 proc. (waga 12,5 proc.);
- Określenie liczby osób opuszczających system edukacji, definiowanych jako wcześniej porzucających naukę (w wieku 18–24 lat),

pozwalającą uzyskać poziom wyznaczony przez Strategię Europa 2020, wyznaczony na 10 proc. (waga (12,5 proc.);

- Różnicę między uzyskanym poziomem PNB regionu (szacowanego w parytecie siły nabywczej) i teoretyczny regionalny poziom PNB, jeśli w regionie poziom PNB kształtowałby się na poziomie najbardziej zamożnych regionów w grupie NUTS2 (waga 7,5 proc.);
- Liczba ludności w regionach zaliczanych do NUTS3³ z gęstością zaludnienia poniżej 12,5 mieszkańca/km² (waga 2,5 proc.);
- Podkreśla się tu również, tak jak i w przypadku regionów o niższych dochodach, brak możliwości stosowania premii dla miast.

Środki przeznaczone na inwestycje we wzrost i tworzenie miejsc pracy szacowane są w WRF na 313 197 mln euro, co podlega podziałowi między poszczególne regiony według ich poziomu rozwoju:

- Ogólna kwota 164 279 mln euro dla regionów reprezentujących niższy poziom rozwoju;
 - 31 677 mln euro dla regionów w procesie przemian;
 - 49 492 mln euro dla bardziej rozwiniętych regionów;
 - 66 362 mln euro dla państw członkowskich, finansowane z Funduszu Spójności.
- Ogólna kwota 1 387 mln euro dodatkowo przeznaczona jest na finansowanie regionów określonych w art. 349 Traktatu oraz północnych, spełniających kryteria niskiej gęstości zaludnienia określonych w art. 2 – Protokołu 6 Traktatu o członkostwie Austrii, Finlandii i Szwecji.

TABELA 2. Tytuł 1a i 1b propozycji WRF 2014–2020 przyjętych na szczycie 7/8 lutego 2013 r.

1a. Konkurencyjność na rzecz tworzenia miejsc pracy (w mln euro, w cenach 2011)

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014–20
15605	16321	16726	17693	18490	19700	21079	125614

1b. Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna (w mln euro, w cenach 2011)

44678	45404	46045	46545	47038	47514	47925	325149
-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	--------

Źródło: *Conclusions WRF. EUCO 37/13 CONCL.3. Bruksela 8.02.2013.*

Na cel określony jako współpraca terytorialna w Europie przeznaczona jest ogólna kwota wartości 8 948 mln euro, która zostaje podzielona w następujący sposób:

- (a) Ogólna kwota 6 627 mln euro na współpracę transgraniczną;
- (b) 1 822 mln euro na współpracę międzynarodową;
- (c) 500 mln euro na współpracę międzyregionalną.

Metody przyjęte dla alokacji środków z Funduszu Spójności również nie są proste, ale przejrzyste i zastosowano w nich podobne zasady naliczania, jak w przypadku definiowania zasad ogólnej dostępności środków. Ogólny poziom środków dostępnych dla każdego państwa członkowskiego uzyskuje się przez pomnożenie średniej intensywności pomocy szacowanej na 48 euro przez liczbę ludności. Przed określeniem poziomu alokacji – każde państwo członkowskie, uprawnione do nich, odnosi się do teoretycznych alokacji, które są określone na podstawie liczby ludności, zamożności, wielkości terytorium, co przeprowadzone jest zgodnie z zasadami, które przedstawia się poniżej:

- Wyliczenie oparte na udziałach średniej arytmetycznej liczby ludności i obszaru terytorium w stosunku, w liczbie ludności i wielkości całego obszaru wszystkich państw UE. W przypadku jeśli udział liczby ludności przekroczy jego udział w obszarze o 5 lub więcej, co będzie świadczyło o wysokiej gęstości zamieszkania, kraj taki może posługiwać się tylko wskaźnikiem udziału ludności w swych kalkulacjach, pomijając drugi wskaźnik.
- Korekta uzyskanych udziałów liczonych procentowo powinna uwzględniać współczynnik 1/3 udziału procentowego, o którym PNB na głowę danego kraju w okresie 2008–2010 przewyższa lub kształtuje się poniżej średniej PNB na głowę wszystkich państw uprawnionych do korzystania z tych środków (przyjmuje się, że średnia ta wynosi 100 proc.).

- W związku z potrzebą uwzględnienia potrzeb odnoszących się do rozwoju transportu i związanej z tym rozwojem infrastruktury telekomunikacyjnej oraz ochrony środowiska nowych państw członkowskich, które dołączyły do UE w 2004 r. i później – uwzględnia się wyższy ich udział w Funduszu. Oznacza to przyjęcie wskaźnika 1/3 całkowitej alokacji po uwzględnieniu zasady wprowadzenia pułapów dla funduszy strukturalnych i kohezji, zgodnych z przyjętymi zasadami.
- Państwa, które w pełni były uprawnione do korzystania z Funduszu Spójności w latach 2007–2013, ale których nominalny poziom PNB na głowę przekracza 90 proc. średniego wskaźnika PNB na głowę dla UE 27, będą mogły skorzystać ze wsparcia z Funduszu Spójności w okresie przejściowym i na specjalnych zasadach. To wsparcie wyniesie 48 euro na głowę w 2014 r. i stopniowo będzie ulegało redukcji, aż do pełnej eliminacji do 2020 r.
- Przyjęte zasady objęte są mechanizmem cięć transferów na rzecz państw członkowskich po przekroczeniu określonego jego poziomu (*capping*).

Wprowadza się specjalne warunki i zasady finansowania rzadko zamieszkałych obszarów, obszarów określonych jako oddalone oraz dla wysp. W przypadku regionów oddalonych i rzadko zaludnionych, zakwalifikowanych do NUTS2, przewiduje się specjalną alokację wynoszącą 30 euro na mieszkańca na rok. Środki te będą przekazane regionom w państwach członkowskich proporcjonalnie do ogólnej liczby ludności zamieszkujących je. Kalkulacja ta musi również brać pod uwagę specjalny status regionów wyspiarskich.

Zasada obliczania pułapów dla poszczególnych państw jest instrumentem, który ogranicza wysokość transferów dla państw, których poziom rozwoju gwarantuje możliwość finansowania zastosowanych rozwiązań w ich politykach gospodarczych samodzielnie lub z ograniczonym wsparciem ze

strony budżetu UE. Rozwiązanie przyjęte w tym zakresie wspomaga również mechanizm redystrybucji dochodów między regionami zamożniejszymi a reprezentującymi niższy poziom rozwoju. Odnosi się to zarówno do rozwiązań wewnętrznych w poszczególnych państwach, jak i do rozwiązań uwzględniających transfery z budżetu UE. Sprzyja temu wprowadzenie maksymalnego pułapu dla wszystkich państw członkowskich na poziomie 2,5 proc. ich PNB. Dla państw członkowskich, które dołączyły do UE przed 2013 r. i których średni PNB w wartościach realnych w latach 2008–2010 kształtował się poniżej 1 proc., ustala się granice dla transferów, zwiększoną o 10 proc. w stosunku do tej, która obowiązuje pozostałe państwa. W praktyce oznacza to poziom 2,59 proc. PNB. Dodatkowo przyjmuje się, że obok mechanizmu stosowania pułapów alokacje nie mogą przekroczyć 110 proc. wartości transferów dla lat 2007–2013.

Interesującym dodatkowym rozwiązaniem zastosowanym w nowych WRF jest wprowadzenie pewnych zabezpieczeń, które stanowią konsekwencję kryzysu 2008+. W praktyce oznacza to wprowadzenie zastrzeżenia dotyczącego pułapu transferów dla regionów, których PNB w latach 2007–2013 kształtował się poniżej 75 proc. średniej dla UE 25, ale jest powyżej 75 proc. średniego poziomu dla UE 27. Minimalny poziom transferów w latach 2014–2020 w ramach inwestycji we wzrost i tworzenie miejsc pracy określa się na wysokości 60 proc. wcześniej stosowanej alokacji w ramach stymulowania procesów konwergencji dla lat 2007–2013.

Ustalono również poziom minimalnych alokacji całkowitych dla państw, dla transferów z Funduszu Spójności i strukturalnych, wynoszącą 55 proc. poziomu z lat 2007–2013. Wszystkie dodatkowe warunki muszą spełniać przyjęte założenia zgodnie z zasadą proporcjonalności stosowaną w funduszach kohezji i strukturalnych. Wyłącze-

niu podlegają jedynie zasady finansowania celu, jakim jest europejska współpraca terytorialna.

Uwzględnia się również, że żaden region w procesie przemian nie może uzyskać mniej, niż gdyby uzyskał, będąc zaliczonym do kategorii bardziej rozwiniętej. W celu określenia minimalnego poziomu transferów przyjmuje się, że metoda alokacji dla regionów rozwiniętych będzie stosowana dla wszystkich regionów, w których PNB na głowę kształtuje się poniżej 75 proc. średniej dla UE 27.

Specjalne alokacje przewidziano dla państw najbardziej dotkniętych kryzysem strefy euro, co wpływa na wyraźne obniżenie poziomu stopy życiowej ich ludności. Wychodząc naprzeciw ich potrzebom, przeznaczają się z funduszy strukturalnych dodatkowe środki w wysokości:

- Dla Grecji – 1 375 mln euro, dla bardziej rozwiniętych regionów państwa;
- Dla Portugalii 1,0 mln euro, z czego 450 mln skierowanych zostanie do bardziej rozwiniętych regionów, z czego 150 mln przeznaczonych jest dla Madery, 75 mln dla regionów w procesie zmian i 475 mln dla mniej rozwiniętych regionów;
- Dla Irlandii 100 mln euro, ze wskazaniem granicznych, zachodnich i centralnych regionów kraju jako beneficjentów;
- Dla Hiszpanii 1,824 mln euro, z czego 500 mln przeznaczonych jest dla Estremadury;
- Dla Włoch 1,5 mln euro, z czego 500 mln przeznaczonych jest dla obszarów pozamijskich.

Określone kwoty przeznaczono również dla państw wyspiarskich. Malta i Cypr otrzymają po zastosowaniu pkt 48 przyjętego na szczycie dokumentu wniosków końcowych odpowiednio 200 mln i 150 mln euro. Przekazane tym państwom środki pozyskane są z inwestycji we wzrost i tworzenie miejsc pracy. Dodatkowe środki w wysokości 50 mln skierowane będą na Ceutę⁴ i Melillę⁵. Odległy obszar Mayotee⁶ uzyska 200 mln euro.

Konkluzje ze szczytu zawierają dodatkowo stwierdzenia dotyczące konieczności przeprowadzenia zmian i sprostania długookresowym wyzwaniom rozwoju w szeregu regionów. Celom tym podporządkowane są dodatkowe alokacje, które kieruje się do:

- Belgii – 133 mln euro, z czego 66,5 mln euro przeznaczają się dla Limburgii, a 66,5 mln dla Walonii;
- Niemiec – 710 mln euro, z czego 510 mln przeznaczają się dla byłych regionów poddanych konwergencji, a także 200 mln dla Lipska;
- Mimo stwierdzeń zawartych w pkt 45 konkluzji ze szczytu – mniej rozwinięte regiony Węgier uzyskały alokację 1,560 bln euro, a Czechy dodatkową alokację 900 mln euro (z czego 300 mln uzyskanych jest z transferu pochodzącego z alokacji na rozwój obszarów wiejskich). Natomiast mniej rozwinięte obszary Słowenii uzyskują dodatkowo 75 mln euro w ramach funduszy strukturalnych.

Określa się również obowiązki państw członkowskich wynikające z przyjętych zasad finansowania Europejskiego Funduszu Rozwoju. Wprowadza się też poziomy pułapów dotyczące transferów dla poszczególnych grup państw, jak i poziomy pułapów dla ich zobowiązań finansowych. Tak jak i w poprzednich wieloletnich ramach finansowych, określa się wartość zobowiązań, jak i płatności w formie procentowego udziału ich w zakumulowanym PNB. Dodatkowo określa się zobowiązania finansowe wynikające z przyjętych założeń w działaniach zewnętrznych UE. Choć te wskaźniki kształtują się różnie dla poszczególnych lat, to warto je przedstawić jako wytyczne dla całej perspektywy w okresie siedmioletnim. I tak ogólne zobowiązania finansowe wynoszą 1 proc. skumulowanego PNB państw członkowskich, natomiast ogólne płatności kształtują się na niższym poziomie i wynoszą 0,95 proc. skumulowanego PNB. Do tego ułamka dochodzą zobowiązania UE do działań podejmowanych poza przyjętymi WRF. Jeśli chodzi

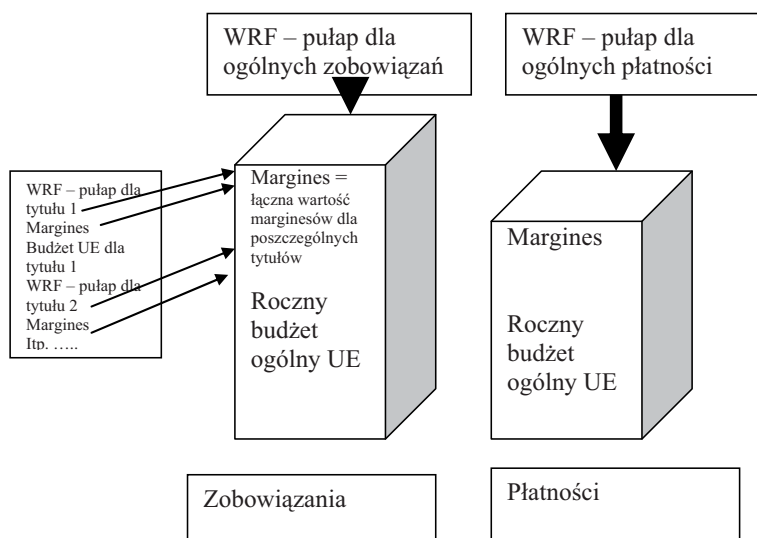
o zobowiązania, to szacowane są one na 0,04 proc. Tym samym pełne obciążenia dla państw członkowskich wynikające z WRF i działań finansowanych poza środkami pozyskanymi w WRF wynoszą dla całej perspektywy 1,04 proc.

Cel stosowania Wieloletnich ram finansowych. Wieloletnie ramy finansowe, a wcześniej Perspektywa finansowa stosowana od 1988 r. miała za zadanie przekształcenie priorytetów politycznych w sumy kwot określone dla cyklu finansowego kolejnego okresu. Aktualnie są to lata 2014–2020. W obecnych WRF chodzi o zapewnienie dyscypliny budżetowej i o doprowadzenie do przyjęcia budżetu rocznego UE w ramach istniejących WRF. Szereg instrumentów budżetu wyprowadzono poza jego ramy. Cztery instrumenty budżetowe stanowią część budżetu ogólnego UE i są finansowane z własnych środków UE. Są to: Rezerwa w nagłych przypadkach, Funduszy solidarności, Instrument elastyczności, Europejski Fundusz Dopasowania do Globalizacji.

Przepisy dotyczące WRF wprowadzają dwa rodzaje różnych wydatków. Pierwszymi są zobowiązania, które oznaczają prawnie sformułowane obowiązki do transferowania środków, które nie muszą być wypłacone przez kolejne lata finansowe. Drugim są płatności, które oznaczają aktualne poziomy środków wypłacanych w danym roku. Obok dwóch rodzajów wydatków stosuje się dwa rodzaje pułapów, czyli ograniczeń dla wartości wydatków. Pierwszy rodzaj pułapu to wysokość ograniczająca każdy tytuł w zobowiązaniach. Drugim pułapem jest ograniczenie dla pełnej wartości wydatków w formie zobowiązań i płatności. Ogólny pułap zobowiązań równa się sumie pułapów wprowadzonych dla poszczególnych tytułów. Margines wprowadzony dla jednego tytułu nie może być użyty na finansowanie wydatków w innym tytule, z wyjątkiem sytuacji, w której wprowadza się rewizję WRF.

Wprowadzone korekty są zgodne z uwagami, jakie sformułował Martin Szultz, przewodniczący Parlamentu Europejskiego, po

SCHEMAT 1. Marginesy przyjęte w WRF w zobowiązaniach i płatnościach



Źródło: <http://www.consilium.europa.eu/special-reports/mff/mff-regulation?lang=en> (26.08.2013)

TABELA 3. Podział funduszy na programy realizowane w Polsce w latach 2014–2020 w mld euro

Lp.	Program	Środki w mld euro
1	Infrastruktura i środowisko	24,2
2	Inteligentny rozwój	7,6
3	Wiedza, edukacja, rozwój	3,2
4	Polska Wschodnia	2,0
5	Polska cyfrowa	1,9
6	Pomoc techniczna	0,6
7	Programy regionalne	28,1

Źródło: Materiały konferencyjne Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, lipiec 2013.

przyjęciu WRF w lutym 2013. Inaczej mówiąc stanowią rozwiązanie ułatwiające w ramach przyjętych WRF przyjmowanie budżetu, utrzymanie budżetu w ryzach, a jednocześnie wprowadzające pewne zmiany uelastyczniające zasady przyjmowania budżetu i WRF.

Zastosowane rozwiązanie można zilustrować w sposób następujący: Traktat Lizboński wprowadza nowe warunki dla WRF, oznaczający że poziom wydatków wynika z przepisów prawnych odnoszących się do budżetu, proporcji między poszczególnymi tytułami, wartością wydatków i zobowiązań oraz dynamiką i możliwością podnoszenia wydatków w wartościach względnych lub bezwzględnych. Wcześniej od 1988 r. WRF stanowiły

wynik uzgodnień międzyinstytucjonalnych między Radą, Parlamentem Europejskim i Komisją.

Poza czterema instrumentami finansowymi, które zostały wyprowadzone poza budżet ogólny, ale są finansowane ze źródeł własnych – wprowadza się jeden dodatkowy instrument, który jest finansowany poza budżetem i nie jest zasilany środkami własnymi. Jest to Europejski Fundusz Rozwoju (EFR-EDF). Źródłem jego zasilania są wpłaty narodowe państw członkowskich, zgodnie z zasadą *ad hoc*, różniącej się od zasady opartej na Dochodach Narodowych Brutto (GNI). W sumie więc przyjęte w ramach WRF kwoty określają wielkość ewentualnych transferów, przed-

stawiając ograniczenia dla dynamiki wzrostu ich poziomu i wprowadzając pewne rozwiązania pozwalające elastycznie reagować na zmiany zachodzące w świecie.

Dodatkową zmianą, która dotyczy wielkości środków przeznaczonych na WRF, jest uwzględnienie nowego państwa członkowskiego, zarówno po stronie źródeł własnych, jak i po stronie wydatków. Chodzi o to, że od 1 lipca 2013 r. Chorwacja stała się 28. państwem członkowskim UE, co ma wpływ na wielkość dochodów do budżetu oraz wydatków. Konieczne było więc uzupełnienie budżetu ogólnego na rok 2014 oraz WRF 2014–2020.

Alokacja na projekty realizowane w Polsce jest zgodna z priorytetami Strategii Europa 2020, co powinno mieć wpływ na długotrwałą i zrównoważony rozwój w polskiej gospodarce.

Podsumowanie. Tekst przedstawia przyjęte rozwiązania uelastyczniające budżet ogólny UE i WRF. Przy czym omawia różnego rodzaju ograniczenia, które spłaszczają możliwość zwiększania roszczeń o wyższe transfery, a równocześnie wprowadzają pewną elastyczność w wykorzystaniu środków. Schemat omawiający zastosowane marginesy wskazuje jak te dwa cele udało się osiągnąć, choć wydaje się to być mało realne. Niemniej jednak zastosowany mechanizm wyraźnie czyni te założenia nie tylko możliwymi, ale przede wszystkim prawdziwymi. Schemat ten wyjaśnia również, jakie są proporcje między zobowiązaniami a płatnościami, co wcześniej budziło tyle kontrowersji u ekspertów i parlamentarzystów, którzy obawiali się, że zaproponowane w ramach WRF rozwiązania przyniosą deficyt, tak jak to ma miejsce w państwach członkowskich UE i nie tylko. Zapomniano przy tym o jednym z warunków postawionych dla konstruktorów budżetu UE, że musi on być zrównoważony, nie może zamykać się deficytem.

Tabela alokacji funduszy w polskiej gospodarce pokazuje, w jaki sposób nasz kraj

chce realizować priorytety dotyczące zatrudnienia, konkurencyjności, spójności i innowacyjności. Mając to na uwadze musimy pamiętać, że Polska jest w fazie rozwoju, w której zasadniczą wagę decydującą o dynamice wzrostu gospodarczego mają innowacje, na drugim miejscu efektywność gospodarowania, a na trzecim dopiero obfitość czynników produkcji. Niemniej jednak wszystkie te czynniki mają znaczenie, ale wyraźnie widać, że już nie ilość a jakość kapitału ludzkiego będzie decydowała o polskiej konkurencyjności, zatrudnieniu, dobrobycie i dynamice wzrostu. Przed takimi wyzwaniem stoi przyszły budżet UE, został jednak tak skonstruowany, aby temu zadaniu sprostać. Dostępność środków jest jednak jedną stroną medalu, drugą – przygotowanie odpowiednich projektów, które będzie można z tych środków sfinansować oraz znaczenie tych projektów dla rozwoju polskiej gospodarki w długiej perspektywie. ■

- 1 Wielkość dochodów liczona jest w parytecie siły nabywczej.
- 2 NUTS – europejska klasyfikacja jednostek terytorialnych państw członkowskich UE dla celów statystycznych. (fr. *Nomenclature des Unites Territoriales Statistique*, ang. *Nomenclature of Units for Territorial Statistics*).
- 3 Zamieszkujących dany obszar, ustalona dla danego państwa. NUTS1 to 3–7 mln ludności, NUTS2 to 0,8–3 mln, a NUTS3 to 150 000–800 000. Przykładowo w Polsce mamy obecnie 6 jednostek zakwalifikowanych na poziomie NUTS1, 16 na poziomie NUTS2 i 66 na poziomie NUTS3. Wcześniej stosowano podział na większą liczbę NUTS i posługiwano się innymi kryteriami. Klasyfikacja NUTS została wprowadzona w 1988 r. W 2003 r. przyjęto rozporządzenie w sprawie NUTS, a w 2005 r. znowelizowano te przepisy, wprowadzając 10 nowych państw członkowskich. Klasyfikacja NUTS może być zmieniana, jednak nie częściej niż co 3 lata. Pierwsza klasyfikacyjna zmiana została wprowadzona w styczniu 2008 r., druga w styczniu 2012 r.
- 4 Hiszpańska jednostka administracyjna. Miasto położone w Afryce na cyplu tworzącym Cieśninę Gibraltarską.
- 5 Miasto. Jednostka administracyjna Hiszpanii. Położenie północna Afryka, wschodnie wybrzeże Maroka.
- 6 Zamorski departament francuski, składa się dwóch wysp Maori i Pamanzi. Położenie północna część Kanału Mozambickiego (pomiędzy północnym Madagaskarem i północnym Mozambikiem).

Zmienność irlandzkich relacji przemysłowych wymusza ciągłe dostosowywanie form i mechanizmów przetargów zbiorowych do bieżącego kontekstu społeczno-gospodarczego, a także możliwości i oczekiwań ich uczestników



Karolina Kichewko

Od woluntaryzmu do partnerstwa społecznego – irlandzka droga do centralizacji przetargów zbiorowych

Relacje przebiegające na arenie stosunków przemysłowych w Irlandii zdominowane są przez swego rodzaju syndrom zmiany. Należy interpretować to poprzez optykę ciągłych przeobrażeń i adaptacji do bieżącego kontekstu społeczno-kulturowo-gospodarczego. Nie istnieje bowiem jeden właściwie interpretowany kanon interakcji na linii państwo-partnerzy społeczni, do którego zdążają irlandzcy aktorzy stosunków przemysłowych.

Model irlandzkiego przetargu interesów grupowych należałoby ujmować w kategoriach elastycznego i pragmatycznego podejścia do aktualnych wyzwań społeczno-gospodarczych. Określić ten proces można jako długi marsz przez różnorodne formy relacji przemysłowych: od woluntaryzmu poprzez trójstronność aż do wielostronności, czyli od zdecen-

tralizowanych przetargów interesów grupowych aż do scentralizowanego dialogu społecznego.

Na bazie brytyjskiego pluralizmu. Początki irlandzkich przetargów zbiorowych bazują na rozwiązaniach odziedziczonych po brytyjskim pluralizmie w relacjach między państwem a partnerami społecznymi. System ten opierał się zatem na decentralizacji oraz nieskoordynowanych przetargach płacowych, w które państwo nie interweniowało bezpośrednio, tak więc aż do lat 60. XX w. system irlandzki nosił znamiona szerokiego woluntaryzmu.

Pluralistyczny, antagonistyczny model przetargów zbiorowych nad zagadnieniami płacy i warunków pracy był zatem punktem startowym dla rodzącej się areny stosunków przemysłowych w niepodległej Irlandii. Regulacje płacowe stały się domeną wolnej gry interesów grupowych przy pomocniczej, arbitracyjnej i koncyliacyjnej tradycji państwa.

System kształtowania poziomu płac w Irlandii od jesieni 1946 r. do 1970 r. determino-

wany był przez mechanizm rozpoznanych dwunastu Rund Płacowych. Przed tym okresem, w czasach II wojny światowej, kiedy irlandzką gospodarką wstrząsnął poważny niedostatek surowców przemysłowych i zatrzymanie odrodzenia gospodarczego kraju, płace były regulowane przez irlandzki rząd. Jednak zniesienie legislacyjnej kontroli płac we wrześniu 1945 r. przyniosło grupom interesu nową linię startową do regulacji poziomu płac w republice w postaci prób synchronizacji przetargów płacowych, a z drugiej strony ten czas „państwowej kontroli płac” przyzwyczał irlandzkich działaczy związkowych do funkcjonowania idei „płacowej normy” lub obowiązującego pułapu wzrostu stawki wynagrodzenia, która później była istotną cechą rund¹.

Rundy Płacowe opierały się w dużej mierze na dwustronności przetargu płacowego, angażującego związki zawodowe oraz pracodawców, a towarzyszyły im otwarte lub zamknięte okresy negocjacji lub ich ogólny brak, a także bardzo wzmożona aktywność przetargowa, nie występował zatem określony kanon wytyczający porządek oraz czas trwania poszczególnych rund, lecz determinowane były one głównie przez wzrost kosztów życia.

Choć lata 40. i 50. zaowocowały pewnymi dobrze rozpoznawalnymi cechami Rund Płacowych – po pierwsze, zmiany w kosztach życia grały główną rolę w wywoływaniu rund oraz wpływały na poziom wzrostu wynegocjowanych płac; po drugie, widoczne były żądania związków zawodowych, by płace w określonych zawodach lub wynagrodzenie osób nisko zarabiających były podniesione do stopnia porównywalnego z innymi zarobkami na podobnych stanowiskach; po trzecie, Run-

dy Płacowe stały się cechą psychologiczno-społecznego ustalania płac; po czwarte, występowała „porównywalność” ze strony pracowników, co do osiągnięć podobnych grup pracowniczych w trakcie rund²; po piąte, istniał krótki okres obowiązywania aktywnych umów.

Z kolei lata 60. przyniosły pewien stopień synchronizacji w systemie Rund Płacowych, a dodatkowo można było w tym okresie, w przeciwieństwie do lat 50., wyznaczyć pewne grupy, które odgrywały rolę liderów płacowych w rundach. W ogólnym zarysie byli to pracownicy rzemiosła, którzy poprzez strajkowe przetargi z pracodawcami dawali początek ogólnym negocjacom płacowym, choć warto zaznaczyć, że ogólnie rzadko grupy, które inicjowały raz Rundę Płacową, decydowały się na to, by podjąć się tego po raz drugi. Poziom wzrostu wynagrodzenia określany przez Rundy Płacowe przybierał postać wzrostu gotówkowego, choć wyjątkiem jest tu runda dziewiąta, określana jako Narodowa Umowa Wynagrodzeniowa z 1964 r., w której wzrost płac określono

Woluntaryzm to pogląd, zgodnie z którym stosunki przemysłowe powinny charakteryzować się brakiem prawnej interwencji, gdyż prawnicy nie rozumieją relacji przemysłowych, a sądownictwo ma wrogi stosunek do związków zawodowych. To pogląd charakterystyczny dla brytyjskiej kultury przetargów zbiorowych.

procentowo, aczkolwiek warto zauważyć, iż nie wszystkie grupy przetargowe otrzymywały jednolitą stawkę wzrostu wynagrodzeń. Liderzy związkowi dostrzegali ową różnicę w poziomie wynagrodzeń w porównywalnych grupach zawodowych. Ponadto lata 60. przyniosły rozliczenia uzupełniające wcześniej wynegocjowany wzrost w oparciu o porównania, co implikowało „dwuwarstwowy system przetargów, który więc rozwijał się, obejmując wzrosty wynegocjowane w Rundach Płacowych i wzrosty uzupełniające”³.

Rundy Płacowe stały się zatem zinstytucjonalizowaną cechą irlandzkich relacji prze-

mysłowych, i to pomimo ich niesynchronizowanego i dość dobrowolnego charakteru, a ich postanowienia zazwyczaj szybko akceptował przemysł, zwłaszcza jeśli były one poparte rekomendacjami Sądu Pracy, którego powołanie dla ułatwienia koncyliacji i rozstrzygnięć w sporach przemysłowych w 1946 r. było przełomowym momentem w irlandzkich stosunkach industrialnych. Zidentyfikowano dwanaście Rund Płacowych między jesienią 1946 r. a jesienią 1970 r., z czego „osiem z dwunastu porozumień było zdecentralizowanymi przykładami wolnych przetargów zbiorowych, i były one negocjowane także na poziomie przemysłu i branży lub przedsiębiorstwa, pozostałe cztery były dwustronnymi porozumieniami wynegocjowanymi pomiędzy Federacyjnym Związkiem Pracodawców (FUE) oraz Irlandzkim Kongresem Związków Zawodowych (ICTU) na poziomie narodowym”²⁴.

Przy czym rundy, które odbywały się między latami 40. a 50., w znacznym stopniu były luźne i chaotyczne, zaś już lata 50. wykazywały się pewnym ładem w Rundach Płacowych. Pierwsze scentralizowane porozumienia były zawarte jednak w latach 1948, 1952 oraz 1957 i miały one trochę głębsze znaczenie aniżeli tylko odpowiedź na ówczesne wyzwania gospodarcze⁵. Zaś wszystkie cztery scentralizowane porozumienia wynegocjowane w ramach Rund Płacowych miały być swego rodzaju naciskiem na podtrzymanie współpracy i pogłębienie zaangażowania rządu w procesie ustalania wynagrodzeń. W latach 60. względna prosperita gospodarcza przyniosła zwiększoną troskę rządu o wpływ na przetargi zbiorowe, jednak sam system pozostawał pod wyraźną krytyką.

Przetarg zbiorowy to negocjacje między pracodawcami a pracownikami poświęcone warunkom płacy i pracy oraz zagadnieniom pokrewnym. W szerokim kontekście może być on interpretowany jako rozwiązanie konfliktu w drodze kompromisu.

Sprzeciw wobec Rund Płacowych wiązał się z przypisywaniem tym ostatnim trudności w gospodarce i w stosunkach pracy. Bazował on (sprzeciw wobec rund) na konkurencji pomiędzy interesami sektorowymi a narodowym interesem, przewadze interesu sektora rzemieślniczego, wpływie Rund Płacowych na inflację (co nie jest udowodnione) czy wzroście bezrobocia, a także na różnicach we wzroście wynagrodzenia dla poszczególnych grup przetargowych, czy też tworzeniu nieodpowiedniego klimatu przez stosunki przemysłowe, co przekładało się na „od-

straszenie” inwestorów zagranicznych. Krytyka pod adresem Rund Płacowych ponadto wyrastała także z obawy o koszty płac w międzynarodowej gospodarce, które podwyższał mechanizm rund, ale również ze wzrostu konfliktów przemysłowych. To też początkowe lata funkcjonowania mechanizmu Rund Płacowych (po 1946 r.) cieszyły się głębszą siłą oddziaływania przetargów zbiorowych na system kształtowania wynagrodzeń aniżeli w latach późniejszych (umię-

dzynarodowienia gospodarki), choć z upływem czasu system ustalania płac oraz jego konsekwencje dla gospodarki irlandzkiej został stopniowo wprowadzany do polityki publicznej państwa, stając się jednym z głównych priorytetów rozwoju neokorporatystycznego reżimu stosunków przemysłowych.

Dryf ku scentralizowanemu przetargowi zauważalny był w Irlandii dość wyraźnie już w latach 70., które były okresem eksperymentu w postaci osobliwego typu partnerstwa społecznego (bowiem występującego wówczas w odmiennej formie od tego znanego po 1987 r.). Między rokiem 1970 a 1978 wynego-

cjonowano siedem Narodowych Umów Płacowych, zaś w okresie 1979–81 obowiązywały dwa Narodowe Porozumienia.

Katalizatorem centralizacji przetargów zbiorowych w Irlandii zdaje się być w latach 70. długotrwały i wyniszczający gospodarkę strajk sektora rzemieślniczego. „Przestój spowodował przenikliwy konflikt pomiędzy rzemiosłem i generalnymi związkami, i pokazał, że rozłam wśród pracodawców w obliczu silnej płacowej presji związkowej, może okazać się mającym bardzo poważne konsekwencje dla kosztów płacy”⁶. To było impulsem do prac nad zmianą mechanizmu ustalania płac w Irlandii, którego podjął się tamtejszy rząd, wyznaczając Narodowej Radzie Przemysłowo-Ekonomicznej zadanie przygotowania raportu o mechanizmie kształtowania płac. Budzący kontrowersje dokument NIEC Raport o polityce dochodowej i cenowej z kwietnia 1970 r. wskazywał, że zadaniem NIEC będzie opracowanie wytycznych co do wzrostu płac, które zostaną poddane „obróbce” przez wspólne ciało pracodawców i pracowników, co implikowało odtworzenie przez rząd Konferencji Pracodawców i Pracowników. Wcześniej ELC istniała bardzo krótko, bowiem w latach 1962–63, kiedy ją powołano, liczyła 42 członków: 21 z ICTU, 12 z Konfederacji Irlandzkich Pracodawców, 5 wyższych urzędników publicznych (reprezentujących rząd jako pracodawcę) oraz 4 członków z przedsiębiorstw państwowych, zaś w 1972 r. rozszerzono ten skład o kolejnych 25 reprezentantów biznesu i związków zawodowych⁷. Konferencję można uznać za korporatystyczne centrum kontroli i regulacji płac do 1981 r., której komitet roboczy miał za zadanie opracowanie propozycji dla narodowego poziomu negocjacji.

Negocjacje pod agendą Konferencji Pracodawców i Pracowników nie były jednak prostym procesem, zaś kiedy się one załamały, rząd wprowadził Ustawę o cenach i dochodach, która normowała wzrost płac i była

swego rodzaju groźbą legislacyjną wobec upadku procesu centralnych przetargów. Sama ustawa wzbudziła sprzeciw zarówno ze strony związków zawodowych, w tym związków sektora publicznego, jak i środowiska biznesu, które nie było zainteresowane regulacją poziomu wynagrodzenia poprzez legislację, a i w wątpliwość poddawano faktyczną chęć rządu do tego typu mechanizmu kształtowania płac.

Końcówka lat 70. i początek 80. to czas dwóch Narodowych Porozumień wynegocjowanych w 1979 i 1980 r. Początkowo formuła scentralizowanych umów była dwustronnym układem zawierającym pomiędzy związkami zawodowymi oraz pracodawcami i choć rząd był również uczestnikiem procesu negocjacji, to występował on jedynie w roli pracodawcy sektora publicznego. Jednak po dekadzie porozumień rząd stał się bardziej aktywnym uczestnikiem procesu negocjacji. Nawet ze strony ICTU wcześniej można było usłyszeć głosy, że reprezentacja rządowa nie jest wystarczająco aktywnym uczestnikiem przetargów, którym według tego związku przewodzić powinien premier Irlandii.

Ostatnia z Narodowych Umów Płacowych zawarta była w marcu 1978 r. na okres 15 miesięcy, choć związki zawodowe coraz bardziej odczuwały niezadowolenie z procesu scentralizowanych umów, to jednak niewielką większością ostania z NWAs została zatwierdzona przez ITCU. Kiedy jednak rozpoczęto negocjacje nad kolejną umową w 1979 r., specjalna konferencja delegatów ICTU zagłosowała przeciwko nowej Narodowej Umowie Płacowej, co zakończyło erę NWAs w Irlandii. Najważniejsze elementy Narodowych Umów Płacowych ujęto w formie tabelarycznej i prezentuje je tabela 1.

Powrót do centralizacji. Troska rządu *Fianna Fáil* o utrzymanie procesu narodowych, scentralizowanych negocjacji i obawa

TABELA 1. Najważniejsze elementy irlandzkich Narodowych Umów Płacowych

Element NWA	Charakterystyka		
Ogólne warunki	Wzrost płac celujący w zapewnienie „płacowej solidarności”, likwidacja różnic płacowych pomiędzy podobnymi grupami pracowników.		
Główne warunki płacowe umów narodowych	rok	faza	szczegóły
	1970	1	2 £ wzrostu na tydzień dla mężczyzn, 1,70 IR£ dla kobiet.
		2	4% plus wzrost kosztów życia o 33 IR£ na rok.
	1972	1	9% na pierwsze 30 IR£ na tydzień, minimum 2,50 IR£ dla mężczyzn, 2,25 £ dla kobiet; 7,5% na następne 10 IR£ na tydzień i 4% dla reszty.
		2	4% plus wzrost kosztów życia uzupełniony o 16p dla każdego 1% wzrostu w CPI (indeks cen towarów i usług konsumpcyjnych).
	1974	1	9% na pierwsze 30 IR£ na tydzień, 7% na następne 10 IR£ na tydzień; 6% na następne 10 IR£ na tydzień – minimum 2,40 IR£ na tydzień.
		2	4% plus 60p na tydzień, 10% wzrostu kosztów życia.
	1975	1	8% – minimum 2 IR£ na tydzień plus kwartał z 2. fazy z 14. rundy.
		2	5% – minimalny wzrost 1 IR£ na tydzień.
		3	Bez wzrostu, z wyjątkiem jednego kwartału 2. fazy z 14. rundy.
		4	2,8%.
	1976	1	3% podstawowej płacy plus 2 IR£ na tydzień, podbity do maksymalnie 5 IR£ na tydzień lub jeśli jest korzystniej 3 IR£ na tydzień.
	1977	1	2,5% plus 1 IR£ na tydzień, minimalny wzrost 2 IR£ na tydzień, maksymalny wzrost 5 IR£ na tydzień.
		2	2,5% plus 1 IR£ na tydzień, minimalny wzrost 2 IR£, maksymalny wzrost 4,23 IR£ na tydzień.
1979	1	8%, minimalny wzrost 3,50 IR£ na tydzień.	
	2	2%.	
Narodowe Porozumienia*			
1979	1	9% minimalny wzrost 5,50 IR£ na tydzień.	
	2	2% plus kwota powiązana z ruchem w CPI, minimalny wzrost 3,30 IR£ na tydzień.	
1980	1	8% plus 1 IR£ na tydzień.	
	2	7%.	
Aspekt płci	NWAs tworzyły warunki do wzrostu wynagrodzeń dla nisko zarabiających kobiet, które w ten sposób zyskiwały większe wzrosty aniżeli w ogólnych warunkach w systemie Rund Płacowych. Wyższe wzrosty płac dla kobiet jako ruch w stronę równego reżimu płacowego.		
Czas obowiązywania umów	Zmienność trwania umów.		
Inne	Związek pomiędzy kwestiami podatkowymi i budżetowymi a Narodowymi Umowami Płacowymi był mniej widoczny niż w przypadku Narodowych Porozumień.		
Ratyfikacja umów	Każda umowa była ratyfikowana przez specjalną konferencję ICTU, choć trzecia i piąta NWA oraz pierwsze Narodowe Porozumienie było przez nią odrzucone. W związku z tym umowa była osiągnięta tylko przez pracodawców i rząd, to wzmogło wkład pojedynczych związków i ich członków w umowy.		

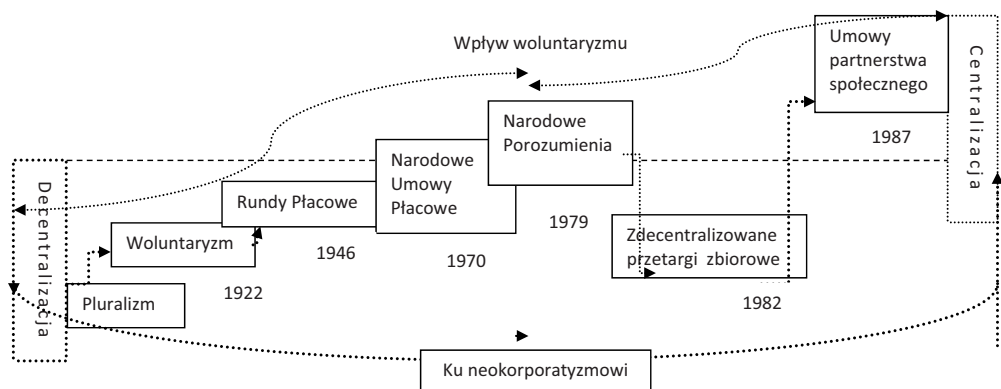
Źródło: Opracowanie własne.

przed powrotem do zdecentralizowanego systemu przetargów zbiorowych doprowadziła do nowej formuły scentralizowanych umów w postaci Narodowych Porozumień. W styczniu 1979 r. opublikowano Białą Księgę Programu Narodowego Rozwoju 1978–81, w której rząd wspominał o potrzebie zaproponowania porozumienia między pracodawcami oraz związkami zawodowym, które obejmowałyby szerokie spektrum zagadnień.

Narodowe Porozumienie z 1979 r. było więc formalnym efektem rozmów, do których rząd zaprosił pracodawców i związki zawodowe, podejmujących m.in. problematykę kształtowania płac przed zakończeniem obowiązywania ostatniej Narodowej Umowy Płacowej.

Wzrosła aktywność państwa w trójstronnym procesie uzgadniania neokorporatystycznych porozumień, jak również nego-

RYSUNEK 1. Formy przetargów zbiorowych w Irlandii



Źródło: Opracowanie własne.

cją nad szerszym spektrum pozapłacowych zagadnień. Pojawiły się jednak problemy. Pracodawcy czuli się zawiedzeni choćby pędem płacowym, kosztami pozapłacowymi umów, znacznym poziomem akcji przemysłowych, zaś związki zawodowe wątpiły w możliwości wywiązania się przez rząd z warunków zawartych w umowie. Pomimo trudności udało się osiągnąć zgodę na drugie Narodowe Porozumienie w 1980 r., tym razem przy silnym udziale w tym procesie premiera.

W 1982 r. powrócono do przerwanych przez partnerskie doświadczenia lat 70. woluntarystycznych przetargów zbiorowych, jednak ich charakter był odmienny od wcześniejszych Rund Płacowych, choć pomimo zawarcia kilku rund wyznaczających wzrost płac, o charakterze przetargów „wolnych dla wszystkich”, okres ten bywa rozpatrywany jako zanik mechanizmu rund. Zaś sam czas tych zdecentralizowanych negocjacji wiązał się z otwarciem irlandzkiej gospodarki oraz znacznymi trudnościami ekonomicznymi i zakończył się dopiero w 1987 r. pierwszą umową partnerstwa społecznego. Oznaczało to zatem, że o poziomie wzrostu wynagrodzeń decydowała nie ogólnie przyjęta norma, lecz osiągnięcia i możliwości pojedynczych przedsiębiorstw. W tym zdecentralizowanym systemie zdarzały się próby ustalenia normy

płacowej przez rząd, jednak nie było to brane pod uwagę przez sektor prywatny, a jedynie przez sektor publiczny, w którym był to punkt startowy do dalszych płacowych negocjacji.

Zdecentralizowany system przetargów zbiorowych lat 80. osłabił konflikty przemysłowe, był też czasem bardziej umiarkowanych aniżeli w poprzedniej dekadzie wzrostów wynagrodzeń, jednak przetargi płacowe były postrzegane przez pracodawców jako groźba dla konkurencyjności. Dodatkowo sytuację komplikowała przewlekła recesja, kryzys fiskalny, odpływ kapitału czy spadek zaufania inwestorów do irlandzkiej gospodarki, który także nie tworzył sprzyjających warunków prowadzenia biznesu. Zaś po stronie związków zawodowych ujawniło się znaczne osłabienie, które w efekcie spowodowało marginalizację ruchu związkowego w życiu społecznym oraz politycznym. Dla ruchu związkowego czas ten „był jednym z okresów absolutnego kryzysu i wstrząsu, który zobrazowany może być przez utratę 70 tys. członków w ciągu lat 1980–87, co oznacza spadek o 13,4 proc. w członkostwie w związkach zawodowych. A ta utrata członków była najdotkliwsza od lat 30. XX w.”⁸. Zatem system zdecentralizowanych przetargów zbiorowych w Irlandii okazał się również niewystarczającym do rozwiązania problemowych zagadnień społecz-

no-gospodarczych. Decentralizacja przetargu zdawała się również nie przystawać do bardziej kooperacyjnej natury irlandzkich aktorów przemysłowych. W warunkach poważnego kryzysu ten konfrontacyjny system stał się ponownym punktem startowym dla systemu negocjacyjnego zarządzania sprawami publicznymi przez mechanizm umów partnerstwa społecznego.

W okresie zdecentralizowanych przetargów lat 80. w Irlandii uwidoczniły się także poważne trudności społeczno-gospodarcze. Pogarszająca się sytuacja może być obrazowana choćby przez znaczny wzrost bezrobocia w latach 1980–87 z 7,4 proc. do 19,1 proc.

Nowe partnerstwo społeczne. W tym kontekście wszechogarniającego kryzysu partnerzy społeczni oraz rząd musieli podjąć ścisłą współpracę, by wydzwignąć kraj z impasu. Pojawiła się wówczas innowacyjna idea umowy społecznej, jednak warto pamiętać, że uchwycenie relacji pomiędzy do niedawna obowiązującym systemem partnerstwa społecznego a poprzednio funkcjonującymi formami przetargów zbiorowych w Irlandii jest dość trudna, nie należy bowiem rozpatrywać tych form jako prostej, wzajemnie zależnej kontynuacji. Stąd R. O'Donnell stwierdza: „można rozwijać historię tej kontynuacji i nie będzie w tym nieprawdy, ale można też twierdzić, że partnerstwo to nowa jakość i takie twierdzenie również nie mija się z prawdą”⁹. Należy zatem zdać sobie sprawę, że ciągła zmiana w irlandzkich przetargach nie tyle oznacza sentymentalne przeplatanie się kolejnych form relacji przemysłowych, ile raczej nowe, pragmatyczne podejście do bieżących wyzwań natury społeczno-gospodarczej.

Stojąc przed poważnym impasem społeczno-gospodarczym, pod koniec lat 80. irlandzcy partnerzy społeczni oraz rząd musieli na nowo podjąć wyzwanie ponownej centralizacji

przetargów przemysłowych. 1986 r. przyniósł więc pierwszy strategiczny raport Narodowej Rady Ekonomiczno-Społecznej, na podstawie którego partnerzy społeczni (związki zawodowe, stowarzyszenia pracodawców, organizacje rolnicze) oraz rząd zawarli pierwszą umowę partnerstwa społecznego w 1987 r. Od tej pory każdy kolejny pakt był poprzedzony raportem strategicznym NESC. Pierwsza irlandzka umowa partnerstwa społecznego, trwająca w latach 1987–90, obejmowała zgodę co do poziomu płac w sektorze prywatnym i publicznym, „umiarkowany wzrost płac był widziany jako istota międzynarodowej konkurencyjności i osiągnięcia kontroli nad finansami publicznymi”¹⁰. Ponadto PNR wskazywał na ówczesne parametry makroekonomiczne Irlandii, wspólnotowe uwarunkowania, reformę podatkową, sprawiedliwość społeczną, zatrudnienie, ustawodawstwo pracownicze czy działania w obrębie przedsiębiorstw państwowych¹¹.

W 1990 r. ukazał się kolejny raport NESC – Strategia dla lat 90.: Stabilność gospodarcza i zmiana strukturalna. Wskazywał on na ważkość polityki makroekonomicznej z niską inflacją, stałym wzrostem produkcji, dystrybucję dochodów zapewniającą konkurencyjność, strukturalną lub podażową politykę zapewniającą konkurencyjność i spójność społeczną, co ostatecznie prowadzi do politycznej zgody. Podobnie jak w przypadku poprzedniego raportu, tak i tym razem, stał się on podstawą dla paktu społecznego. Druga umowa – Program na rzecz Postępu Ekonomicznego i Społecznego, wynegocjowany przez partnerów społecznych oraz rząd, zapoczątkował nowe podejście do długoterminowego bezrobocia. Wprowadzał on bowiem spółki partnerskie, regulował takie zagadnienia, jak stabilność makroekonomiczna, reforma socjalna i podatkowa, zatrudnienie, rozwój rolnictwa, długoterminowe bezrobocie, wspólnotowe otoczenie, ustawodawstwo pracownicze, kwestie instytucjonalne¹².

W 1994 r. partnerzy społeczni i rząd zawarli nowe porozumienie – Program na rzecz Konkurencyjności i Pracy, w którym kluczowym wyzwaniem był wzrost liczby ludzi pracujących w irlandzkiej gospodarce oraz redukcja poziomu bezrobocia¹³. Ponadto obok kwestii związanych z pracą w programie znalazły się takie zagadnienia, jak rolnictwo, leśnictwo, żywność, rozwój obszarów wiejskich, reforma podatkowa, otoczenie makroekonomiczne, sprawiedliwość społeczna, rozwój podejścia partnerskiego¹⁴.

Kolejny z serii strategicznych raportów NESCS ukazał się w 1996 r., tym razem w swoim dokumencie Strategia w XXI w., kiedy to irlandzka gospodarka była na etapie silnego rozwoju. Pojawiły się wówczas wątpliwości co do zasadności funkcjonowania mechanizmu partnerstwa społecznego w dobie prosperity gospodarczej. Raport NESCS z 1996 r. stwierdzał więc w tym kontekście, że niedostatek niezależności w gospodarce charakterystyczny jest zarówno dla okresu kryzysu, jak i dla czasu rozwoju gospodarczego, drugą ważną kwestią w raporcie było zgodne polityczne podejście Irlandii do globalnego otoczenia, w którym według Strategii w XXI w. istnieje możliwość wyznaczenia istotnych i efektywnych obszarów narodowej polityki. Raport NESCS przedstawiał także bardziej szczegółową aniżeli poprzednie dokumenty strategiczne NESCS analizę przetargu płacowego oraz skupiał się na partnerstwie występującym na poziomie przedsiębiorstwa¹⁵. Nowa umowa Partnerstwo 2000, odpowiadając na ten ostatni obszar troski, pozwalała na ustanowienie Narodowego Centrum Partnerstwa w celu rozwoju partnerskiego podejścia

Umowy partnerstwa społecznego w Irlandii negocjowane są w Departamencie Premiera, co zapewnia ciągłość procesu oraz wysoką rangę dialogu społecznego. Negocjatorom przewodniczy sekretarz generalny Departamentu, który współpracuje z urzędnikami z różnych ministerstw.

na poziomie przedsiębiorstwa. Jednak to, co było nowością dla samego procesu negocjacji centralnych porozumień, a co uwiarygodniło się w nowej umowie, to skład gremiów negocjacyjnych. Obok rządu oraz tradycyjnych w Irlandii partnerów społecznych (związków zawodowych, organizacji pracodawców, stowarzyszeń rolniczych) w negocjacjach uczestniczyli tym razem także nowi partnerzy społeczni w postaci organizacji sektora społecznościowego i wolontaryjnego. Oznaczało to, że do programów włączono także kwestie będące przedmiotem zainteresowań tych organizacji, czyniąc ten system bardziej otwartym mechanizmem negocjacji. Sam zaś program z 1997 r. mówił o społecznej inkluzji, nowym podejściu do równości, standardach życia, ale także o makroekonomicznej ramie, promowaniu zatrudnienia, małym biznesie, rozwoju rolnictwa, przemysłu spożywczego, leśnictwa czy obszarów wiejskich, ponadto podejmował on także tematykę modernizacji służby publicznej¹⁶.

W 1999 r. ukazał się strategiczny raport NESCS – Możliwości, wyzwania i zdolności do zmiany, w którym

Rada prezentowała nową, mającą kilka wymiarów wizję Irlandii. Odnosiła się ona do społecznej oraz gospodarczej inkluzji, bazującej na pełnym zatrudnieniu, udanym i kontynuowanym przystosowaniu się do zmiany, nauki przez całe życie, zobowiązaniu do dodatkowego rozwoju Unii Europejskiej, międzynarodowej solidarności czy upowszechnieniu kultury przedsiębiorczej¹⁷.

Kolejny raport Narodowej Rady Ekonomiczno-Społecznej z 2003 r. – Inwestycja w jakość: Usługi, inkluzja i przedsiębior-

czość podkreślał znaczenie równoległego rozwoju gospodarczego oraz społecznego Irlandii. Bowiem pomimo znacznego sukcesu w gospodarce, okazało się, iż Irlandia stoi przed poważnymi wyzwaniami natury społecznej. Odpowiadając na nie, NESc proponowała koncepcję Rozwojowego Państwa Dobrobytu, w ramach której należało przestać toczyć spory na temat modelu społecznego, a skupić się na lepszej socjalnej ochronie oraz głębszym połączeniu jej z dynamiczną gospodarką. Zaś sam nowy partnerski program z 2003 r. Podtrzymanie Postępu, wynegocjowany przez rząd, tradycyjnych oraz nowych partnerów społecznych, podzielony został na dwie części – pierwszą: polityczną ramę dla podtrzymania postępu, w której wspomniano o polityce makroekonomicznej, budowaniu, podziale i podtrzymaniu gospodarczego rozwoju i prosperity, rozwoju sprawiedliwego i inkluzyjnego społeczeństwa; drugą część: płac i miejsca pracy, w której znalazły się zapisy poświęcone płacom w sektorze prywatnym i publicznym oraz tematom pokrewnym, środowisku i relacjom w miejscu pracy, a także zapewnieniu odpowiedniej jakości usług publicznych¹⁸. Jednak w filarze społecznościowym i wolontaryjnym nastąpił rozłam – dwie organizacje z tego grona, Narodowa Rada Kobiet oraz Platforma Społecznościowa, nie zdecydowały się na podpisanie nowej umowy partnerskiej. Wówczas rząd podjął decyzję o tym, że w ciałach konsultacyjno-doradczych zasiadać mogą jedynie te organizacje, które są sygnatariuszami umowy partnerstwa społecznego, oznaczało to zatem zawężenie sektora C&V.

W raporcie z 2006 r. – Ludzie, produktywność i cel zauważono konieczność pogłębienia relacji pomiędzy społeczeństwem, gospodarką i środowiskiem, zwrócono w nim także uwagę na znaczenie rozwoju gospodarki opartej na wiedzy, która może zwiększyć społeczną sprawiedliwość, bowiem wciąż według

raportu w Irlandii widać nierówność rozwoju społecznego i gospodarczego. W tym dokumencie znalazło się także szerokie odniesienie do koncepcji opartej na cyklu życia, w ramach którego należało odpowiednio zestawiać inicjatywy, świadczenia i usługi socjalne, tak by były one właściwie dopasowane do konkretnego etapu życia. Znalazło to odzwierciedlenie również w zapisach obecnie obowiązującego paktu społecznego – W stronę 2016 r.: Dziesięcioletnia ramowa umowa partnerstwa społecznego 2006–2015. ■

¹ W. K. Roche, *Pay Determination, the State and the Politics of Industrial Relations*, [w:] T. V. Murphy, W. K. Roche (red.), *Irish Industrial Relations in Practice*, Oak Tree Press, Dublin, 149.

² Ibidem, s. 149.

³ Ibidem, s. 152.

⁴ J. Wallace, P. Gunnigle, G. McMahon, *Industrial relations in Ireland*, Third edition, Gill&Macmillan, Dublin, 2004, s. 371.

⁵ Ibidem, s. 371.

⁶ W. K. Roche, *Pay Determination...*, op. cit., s. 158.

⁷ J. Wallace, P. Gunnigle, G. McMahon, *Industrial relations...*, op. cit., s. 373.

⁸ Ibidem, s. 104.

⁹ A. Zybala, *Irlandzka ścieżka sukcesu i dialogu. Rozmowa z dr. Rory O'Donnell, dyrektorem Narodowej Rady Ekonomiczno-Społecznej (NESc)*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego”, nr 1/2007, s. 69.

¹⁰ R. O'Donnell, D. Thomas, *Social partnership and the Policy Process*, [w:] S. Healy, B. Reynolds, M.L. Collins (red.), *Social Policy in Ireland. Principles, Practice and Problems*, Revised and Updated Edition, The Liffey Press, Dublin 2006, s.112.

¹¹ Zob. szerz.: Government of Ireland, *Programme for National Recovery*, Stationery Office, Dublin 1987.

¹² Zob. szerz.: Government of Ireland, *Programme for Economic and Social Progress*, Stationery Office, Dublin 1991.

¹³ Government of Ireland, *Programme for Competitiveness and Work*, Stationery Office, Dublin, 1994, s. 7.

¹⁴ Zob. szerz.: ibidem.

¹⁵ R. O'Donnell, D. Thomas, *Social partnership ...*, op. cit., s. 116–117.

¹⁶ Zob. szerz.: Government of Ireland, *Partnership 2000*, Stationery Office, Dublin 1996.

¹⁷ R. O'Donnell, D. Thomas, *Social partnership ...*, op. cit., s. 120.

¹⁸ Zob. szerz.: Government of Ireland, *Sustaining Progress. Social Partnership Agreement 2003–2005*, Stationery Office, Dublin 2003.

Coraz bardziej oczywiste staje się to, że to nie wolne rynki i globalizacja ekonomiczna gwarantują bogactwo i pomyślną przyszłość dla zachodnich społeczeństw. To polityka władz publicznych wspierająca wzrost gospodarczy jest kluczem do sukcesu. Duże znaczenie ma polityka przemysłowa, a zwłaszcza jej nowoczesna wersja łącząca działania na rzecz przemysłu z pobudzeniem badań naukowych i innowacji, jak również odpowiednio ukierunkowana polityka edukacyjna



Tomasz Grzegorz Grosse

UE traci na globalizacji, Chiny zyskują

Zdaniem amerykańskich ekonomistów¹ u progu XXI w. to nie przedsiębiorstwa konkurują w globalnym kapitalizmie. Rywalizują rządy i to od ich polityki zależy, które gospodarki będą traciły na znaczeniu, a które odniosą sukces w strategicznym horyzoncie czasu. Fascynacja doktryną neoliberalną w ekonomii – według wspomnianych ekonomistów – to „ślepa uliczka”, która skazuje Zachód na porażkę.

Nowoczesna polityka przemysłowa powinna być wspierana przez inne polityki gospodarcze państwa. Dotyczy to m.in. polityki kursowej, której celem jest utrzymanie kursu walutowego odpowiedniego dla konkurencyjności krajowego eksportu. Właśnie z tego względu niezależna polityka kursowa danego państwa jest niezwykle ważnym narzędziem stymulowania wzrostu gospodarczego. Ponadto dużą wagę ma regulacja nad rynkami finansowymi. Jej zadaniem jest niedopuszczenie do

nadmiernej spekulacji oraz wspieranie inwestycji bankowych w realną gospodarkę, a nie w konsumpcję.

Celem niniejszego artykułu jest porównanie polityki przemysłowej i jej współczesnej odmiany, tj. polityki innowacyjnej w Unii Europejskiej oraz Chinach. Różnice w podejściu władz publicznych do wspierania wzrostu gospodarczego, a zwłaszcza rozwoju innowacyjnej gospodarki, decydują o tym, że UE, podobnie jak USA, coraz bardziej traci przewagę ekonomiczną, zaś Chiny zyskują. Podejście Państwa Środka do polityki gospodarczej nie tylko pozwala odrabiać opóźnienia rozwojowe wobec największych rywali z Zachodu, ale przynosi coraz większe korzyści z globalnej wymiany gospodarczej.

Europejskie problemy z innowacyjną gospodarką.

W Europie postępuje proces deindustrializacji, zwłaszcza w niektórych państwach UE. Większość ekonomistów uznaje, że jest to związane z procesem modernizacji, charakteryzującej się przejściem od działalności przemysłowej do usług. Według innych nie należy tego traktować jako naturalnej zmiany

struktury ekonomicznej, ale przede wszystkim konsekwencji zaniku polityki przemysłowej na Starym Kontynencie². Erozja tej polityki nasiliła się w latach 70. i była wynikiem triumfu neoliberalnej doktryny w ekonomii oraz rozwijanego w oparciu o nią wspólnego rynku w Europie.

Pomoc publiczna udzielana pod postacią polityki przemysłowej stała się w ten sposób nie tylko niezgodna z założeniami ekonomicznymi, ale postrzegana była jako szkodliwa dla konkurencji na europejskim rynku. Budowa tego rynku była priorytetem polityki gospodarczej mającym odbudować prosperity w Europie. Była również bardzo ważnym instrumentem rozwoju integracji politycznej. W ten sposób na poziomie Wspólnoty nie wykształciła się odpowiednio silna polityka przemysłowa mająca na celu wsparcie rozwoju strategicznych sektorów gospodarki. Pozostałe polityki europejskie, w tym polityka spójności, w niewystarczającym stopniu przeciwdziałały procesom erozji bazy przemysłowej (na przykład w słabiej rozwijających się regionach Wspólnoty). Zajmowały się raczej niwelowaniem skutków deindustrializacji lub udzielały wsparcia przede wszystkim małym i średnim przedsiębiorstwom. Co więcej europejska polityka konkurencji ograniczała polityki przemysłowe prowadzone w państwach członkowskich.

Innym problemem Europy mającym negatywne skutki dla bazy przemysłowej była koncepcja wspólnego rynku „otwartego” na zewnętrzną (tj. pozaeuropejską) konkurencję. Wprawdzie prowadziło to do wzrostu rywalizacji między firmami rodzimymi i zewnętrznymi, co było doraźnie korzystne dla konsumentów i premiowało najlepsze przedsiębiorstwa. Nie zawsze były to jednak firmy europejskie, co okazało się jedną z przyczyn deindustrializacji w najuboższych państwach Wspólnoty. Warto zwrócić uwagę, że polityka przemysłowa dużej części państw azjatyckich zakłada bardziej elastyczną koncepcję rynku wewnętrznego. Chodzi o stopniowe otwieranie tego rynku i podnoszenie konkurencji gospodarczej przy zachowaniu ochrony dla firm krajowych, zwłaszcza w sektorach uznawanych

za strategiczne dla rozwoju narodowej gospodarki. Celem polityki przemysłowej jest właśnie podniesienie jakości rodzimych przedsiębiorstw i ich przygotowanie do sprostania zewnętrznej konkurencji.

Innym przykładem „otwartej” koncepcji wspólnego rynku w Europie jest przyznawanie dotacji publicznych dla przedsiębiorstw bez względu na to, czy są to firmy miejscowe, europejskie, czy inwestorzy pozaeuropejscy. Tymczasem w państwach azjatyckich wsparcie publiczne jest udzielane przede wszystkim podmiotom krajowym. Uznaje się bowiem, że miejscowe dochody podatkowe powinny wspierać w pierwszym rzędzie rodzimych producentów. Uznaje się również, że dla rozwoju krajowej gospodarki duże znaczenie ma nie tylko lokalizacja inwestycji na terenie danego państwa, ale również własność kapitału produkcyjnego. Właśnie dlatego władze chińskie utrzymują tak wysoki poziom firm państwowych w gospodarce. Jest to gwarancja utrzymania własności w chińskich rękach, a także ułatwia oddziaływanie polityki przemysłowej rządu. Tymczasem na Zachodzie (nie tylko w Europie) tytuł własności ma drugorzędne znaczenie, a nawet preferowane są firmy prywatne.

„Otwarty” i liberalny wspólny rynek stał się podstawowym instrumentem polityki gospodarczej w Europie. Ekspansja tego rynku na wschód w wyniku poszerzenia Wspólnoty (2004–2007) miała zasadnicze znaczenie dla wzrostu gospodarczego w UE. Jednak wykorzystanie efektu skali nowych rynków przyniosło korzyści jedynie w doraźnej perspektywie czasu. Według niektórych ekspertów³ skupiło uwagę dużej części menedżerów firm zachodnioeuropejskich na eksploatacji nowych rynków zbytu, co zmniejszyło ich zainteresowanie inwestycjami badawczo-rozwojowymi i poszukiwaniem innowacji technologicznych. Tymczasem rywalizacja globalna toczy się wokół innowacji produkcyjnych i nowych technologii.

Unia Europejska systematycznie zmniejsza swój udział w światowych wydatkach R&D z 29 proc. w 1995 r. do 25 proc. w połowie kolejnej dekady. Traci na rzecz państw azjatyckich, głównie Korei Południowej, Chin, Singa-

puru i Tajwanu. W rankingach innowacyjności prowadzonych na zlecenie Komisji Europejskiej⁴ utrzymuje od lat dystans do USA i Japonii. Europa została niedawno wyprzedzona przez Koreę Południową, która coraz bardziej zwiększa swoją przewagę. Jest doganiana przez Chiny, które wyprzedzają UE już w dwóch wymiarach: wydatkach R&D w sektorze biznesu oraz eksporcie produktów zaawansowanych technologicznie. Oba świadczą o słabości europejskiego przemysłu oraz polityki innowacyjno-przemysłowej w Europie. Zdaniem specjalistów już w okolicy 2014 r. Państwo Środka może prześcignąć UE pod względem podstawowych parametrów innowacyjnej gospodarki⁵.

Szczególną słabością Europy jest stosunkowo niski poziom wydatków R&D w biznesie. Wynosi on ok. 55 proc. wszystkich wydatków na ten cel i jest znacząco mniejszy od największych rywali Europy: USA, Chin, Japonii i Korei Południowej. Zdaniem specjalistów⁶ na Starym Kontynencie stopniowo kurczą się inwestycje przemysłowe, w tym badawczo-rozwojowe lub ukierunkowane na sektory wysokiej techniki. Przenoszą się one do USA i coraz częściej do Azji. Spadek tych inwestycji jest zarówno przejawem słabości polityki gospodarczej, jak również niezbyt korzystnych warunków dla tego typu inwestycji tworzonych w Europie. Odptyw tych inwestycji oznacza nie tylko „przenoszenie” miejsc pracy, ale również w wielu przypadkach także przekazywanie konkurencji europejskich technologii⁷.

Niski poziom prowadzenia badań rozwojowych przez biznes jest w opinii ekspertów⁸ związany z nadmierną fragmentacją europejskiego rynku, w tym znacznymi różnicami w zakresie przepisów i opodatkowania usług badawczo-rozwojowych w poszczególnych państwach. Problemem są wysokie koszty tej działalności, w tym m.in. w zakresie ochrony patentowej. Dość dużym kłopotem jest dostępność do finansowania, także poprzez kredyt bankowy⁹. Jest to pochodna podobnego zjawiska, które występuje w USA – zbyt silnej koncentracji na kredytowaniu konsumpcji, a nie inwestycji rozwojowych. Warto zwrócić uwagę na to,

że wymogi kapitałowe dla banków wprowadzane przez standardy bazylejskie (tzw. Bazyleę III) preferują udzielanie kredytu na cele konsumenckie kosztem przedsiębiorstw¹⁰. W ten sposób niewłaściwa regulacja i nadzór nad rynkami finansowymi prowadzi to do swoistego „oderwania” tych rynków od realnej gospodarki. Przejawem tego zjawiska jest nie tylko słabość inwestycji produkcyjnych i badawczo-rozwojowych, ale również nadmierna konsumpcja i spekulacja finansowa. Dodatkowym problemem jest kryzys w strefie euro (rozpoczęty w 2010 r.), którego jednym z symptomów jest zapaść sektora bankowego. Zmniejsza to zakres pożyczek dla przedsiębiorstw. Co więcej fundusze publiczne zamiast odbudowywać wzrost realnej gospodarki są przeznaczane na ratowanie sektora finansowego.

Istnieje dość dobra opinia o kwalifikacjach sektora naukowego w Europie. Tymczasem eksperci uznają¹¹, że jest to pogląd przesadzony, który nie wytrzymuje konfrontacji z twardymi danymi. UE wyraźnie przegrywa z USA pod względem najbardziej istotnych publikacji naukowych i liczby najważniejszych naukowców, tj. dokonujących przełomowych odkryć i mających wysokie indeksy cytowań publikacji (22 proc. spośród nich pracuje w UE wobec 66 proc. w USA). Wśród 50 najlepszych uniwersytetów na świecie tylko nieliczne pochodzą z UE. Przeszło 50 proc. europejskich uczelni wyższych nie prowadzi niemal żadnych badań¹². W porównaniu do USA mniej jest doktorantów na Starym Kontynencie, wyraźnie mniejsza liczba patentów powstaje na uczelniach, niższa jest też skala patentów opracowanych wspólnie z biznesem. Znacząco mniejsze są wydatki publiczne na szkolnictwo wyższe. W USA wyniosły one 1,9 proc. PKB w 2007 r., a w UE jedynie 0,2 proc.¹³ Jest to jak się wydaje związane z zadłużeniem publicznym w Europie, a także skłonnością wielu rządów europejskich do oszczędzania na edukacji i nauce.

Trudno zaprzeczyć, że w Unii dostrzegane jest wyzwanie innowacyjnej gospodarki. Świadczy o tym zarówno Strategia Lizbońska przyjęta w 2000 r., jak i jej kolejne wersje powstające w następnych latach. Wspólnota wy-

znaczyła sobie ambitny cel w 2002 r. (tzw. barceloński), aby osiągnąć pułap wydatków R&D w wysokości 3 proc. PKB. Nie udało się spełnić tego zamierzenia, podobnie jak i innego, mianowicie wypełnienia luki rozwojowej w stosunku do USA i Japonii. Co gorsze w międzyczasie Europa jest doganiana lub wręcz przeganiana przez azjatyckich rywali.

Strategie europejskie są słabo implementowane. Wynika to z kilku czynników, przede wszystkim słabości politycznej samej UE. Jest ona w dalszym ciągu bardziej konfederacją państw członkowskich niż federacją. Skupia się więc na dość luźnej koordynacji działań narodowych, zamiast kreować europejską politykę gospodarczą. Trudno uznać, aby polityka UE była silna, skoro dysponuje niewielkim budżetem. Wprawdzie wydatki europejskie na politykę innowacyjną systematycznie wzrastają, ale sam budżet Unii dysponuje środkami poniżej 1 proc. PKB i jest ostatnio zmniejszany. To powoduje, że polityka europejska ogranicza się w wielu sprawach jedynie do funkcji koordynacyjnych względem państw członkowskich¹⁴. Nie jest to przy tym łatwe zadanie, biorąc pod uwagę silną rywalizację między państwami, w tym w obszarze innowacyjnych sektorów gospodarczych. Unii brakuje więc kompetencji politycznych, które zapewniłyby strategiczną orientację programów europejskich i narodowych. Same dokumenty strategiczne przyjmowane przez instytucje europejskie nie wystarczają. Nie zapełnią bowiem luki przywództwa w polityce gospodarczej.

Działania europejskie są więc jedynie dodatkiem lub uzupełnieniem dla polityk państw członkowskich. Jest to stanowczo niewystarczające. Brakuje odpowiednio silnej unijnej polityki innowacyjno-przemysłowej, uzupełnionej przez politykę naukową i edukacyjną. W obecnych ramach ustrojowych (i finanso-

wych) przekracza to możliwości UE. Innym ograniczeniem jest neoliberalne podejście do wspólnego rynku, restrykcje polityki konkurencji oraz niezrozumienie znaczenia, jakie ma we współczesnym świecie nowoczesna polityka przemysłowa.

Dodatkowym problemem jest chaos administracyjny i mitręga biurokratyczna cechująca programy europejskie. Występuje to również w polityce innowacyjnej UE. Specjaliści¹⁵ zwracają uwagę na rozmnożenie programów europejskich w tym obszarze. Jest to związane z tym, że kolejnym porażkom i ponawianym „odsłonom” polityki innowacyjnej UE towarzyszyły nowe inicjatywy urzędnicze. Jednak aktywność biurokracji europejskiej oraz skupienie na poprawie zarządzania nie zastąpi ani pieniędzy, ani deficytu władzy w UE.

Razem z programami pączkują struktury administracyjne, które rywalizują o władzę i fundusze unijne. Coraz częstsze są trudności koordynacyjne między kilkunastoma dyrekcjami generalnymi i agencjami europejskimi prowadzącymi działania polityki innowacji. W ten sposób problemem stają się nie tylko szczupłe środki budżetowe, ale zbyt duże koszty obsługi admini-

stracyjnej i niewspółmierność tych kosztów do realnych kwot kierowanych na rzecz innowacyjnej gospodarki. Dodatkowo środki omawianej polityki nie są zbyt dobrze dopasowane do potrzeb głównych odbiorców pomocy, tj. małych i średnich przedsiębiorstw.

Kolejnym problemem jest zbyt małe znaczenie przywiązywane do deficytów innowacyjności w słabiej rozwijających się państwach członkowskich. Brakuje działań mających na celu dyfuzję wiedzy z najlepszych ośrodków do tych słabszych. Szwankuje koordynacja z instrumentami polityki spójności. Tym samym zwiększają się zróżnicowania w zakresie innowacyjnej gospodarki wewnątrz UE,

Polityka innowacyjna UE jest obszarem rozlicznych programów o skomplikowanych regulaminach i procedurach, które są bardzo nieczytelne dla potencjalnych beneficjentów. Wiele inicjatyw jest do siebie podobnych lub o nakładających się wzajemnie działaniach.

przede wszystkim między bogatymi państwami północnej i zachodniej części Europy a peryferiami na południu i wschodzie kontynentu. Tymczasem większość środków unijnej polityki innowacyjnej jest wydatkowana w najlepiej rozwiniętych regionach UE¹⁶.

Kryzys strefy euro znacząco osłabia ekonomicznie Europę. Wysiłki polityków skupiają się na konsolidacji fiskalnej i wprowadzaniu tzw. dewaluacji wewnętrznej (czyli zmniejszeniu cen krajowych w celu poprawy konkurencyjności miejscowej gospodarki). Przynosi to impulsy recesyjne w najbardziej zadłużonych państwach południowej Europy. Przykład ten dość trafnie pokazuje, dlaczego ważnym instrumentem stymulującym wzrost gospodarczy, zwłaszcza w słabiej rozwijających się państwach, jest niezależna polityka monetarna i kursowa.

Unia walutowa od momentu swojego powstania jest według ekspertów¹⁷ czynnikiem osłabiającym tempo wzrostu w Europie. Dodatkowo w okresie kryzysu kwestia pobudzenia wzrostu stała się drugoplanowa dla głównych decydentów politycznych w strefie euro. W takich warunkach trudno liczyć na zbudowanie silnej polityki innowacyjno-przemysłowej w Europie. Kolejnym ograniczeniem jest skala zadłużenia publicznego, która w ciągu najbliższych lat będzie znacząco zmniejszać możliwości uruchomienia tego typu instrumentów polityki gospodarczej. Trudno również oczekiwać bardziej elastycznego i pragmatycznego podejścia do wspólnego rynku. Zbyt silna jest bowiem rola idei neoliberalnych i wpływy polityczne podmiotów najbardziej korzystających na „otwartym” rynku¹⁸.

Budowanie innowacyjnej gospodarki w Chinach.

Chiny mają odmienne niż na Zachodzie podejście do rozwoju własnej gospodarki. Jest ona traktowana jako podstawowy zasób geopolityczny, tj. dostarcza bogactwa, technologii i innych potencjałów, które podnoszą pozycję Chin na arenie międzynarodowej. Gospodarka jest także głównym instrumentem i obszarem rywalizacji międzynarodowej. Rozwój narodowej gospodarki ma na celu nie tylko zwiększanie przewag chińskich przedsiębiorstw w stosunku do konkurencji, ale prowadzi do wzrostu „władzy relacyjnej” i „strukturalnej” Państwa Środka w regionie oraz na świecie. W ten sposób strategię chińską można określić jako „geoeconomiczną”, gdyż podporządkowuje ona politykę gospodarczą celom geopolitycznym¹⁹.

„Władza relacyjna” dotyczy bezpośrednio wpływu Chin na inne państwa, przy czym instrumenty ekonomiczne są ważnym sposobem oddziaływania dyplomatycznego. Tak jest w przypadku wielomiliardowych inwestycji chińskich w Afryce, które nie tylko mają na celu korzyści ekonomiczne (np. pozyskanie surowców naturalnych), ale także wpływy polityczne (przykładowo zgodne z wolą Pekinu głosowanie państw afrykańskich w instytucjach międzynarodowych)²⁰. Natomiast „władza strukturalna” oznacza samoczynne dostosowywanie innych państw lub podmiotów gospodarczych do „warunków gry” tworzonych przez chińskie władze. Tak jest w przypadku wielu międzynarodowych koncernów, które godzą się na łamanie zasad WTO przez Chiny, gdyż obawiają się, że w przypadku sprzeciwu, mogłyby stracić dostęp do chińskiego rynku.

TABELA 1. Zestawienie wybranych wskaźników światowego udziału w produkcji przemysłowej USA i Chin

	Udział USA w globalnej produkcji		Udział Chin w globalnej produkcji	
	pod koniec lat 90.	w 2008 r.	pod koniec lat 90.	w 2008 r.
układów scalonych	29%	8%	7%	31%
półprzewodników (w tym fabryki w budowie)		8%		40%
ogniw fotowoltaicznych	30%	5,6%	1%	32%
maszyn		5,1%		35%

Źródło: R. D. Atkinson, S. J. Ezell (2012): *Innovation Economics*, s. 45.

Podstawowym celem polityki gospodarczej władz państwowych jest stymulowanie wzrostu i akumulacja kapitałów, zarówno finansowego, jak i trwałego, a także technologicznego, pracy (rozumianego jako podnoszenie jakości kapitału ludzkiego) itp. Wspomniane kapitały są nie tylko oznaką bogactwa i wzrastającego dobrobytu mieszkańców. Są one przede wszystkim zasobem inwestycyjnym, który umożliwia dalszy wzrost. Warto zwrócić uwagę, że polityka władz przez wiele lat hamowała wydatki konsumenckie, jednocześnie dbała o wysokie nakłady inwestycyjne w gospodarkę. Dopiero w ostatnim czasie w nieco większym stopniu stymulowany jest popyt wewnętrzny, choć w dalszym ciągu podstawowym motorem napędzającym wzrost gospodarczy i zwiększającym rezerwy kapitałowe jest eksport.

Według specjalistów²¹ chiński model kapitalizmu (określany jako „sinokapitalizm”) opiera się na dwóch ważnych elementach. Pierwszym jest duży wpływ rządu na rozwój gospodarczy. Natomiast drugim jest wysoka jakość kapitału społecznego, opierającego się na zaufaniu i zasadzie wzajemności. Niejednokrotnie jest to wzmocniane przez powiązania rodzinne lub klientelistyczne, a niekiedy nawet mafijne (rola tzw. triad²²). Nierzadko ele-

mentem omawianych relacji społecznych jest przynależność do partii komunistycznej lub powiązania ze służbami specjalnymi. Dla gospodarki chińskiej znacznie mniejszą wagę niż na Zachodzie mają formalne regulacje prawne, a dużo większe kapitał społeczny, czyli normy zaufania i wzajemności oraz kontrola polityczna sprawowana w ramach rządzącej partii.

Wzrost gospodarczy jest dodatkowo stymulowany przez działania władz monetarnych mające zapewniać korzystny dla eksportu kurs walutowy. Ważnym instrumentem jest polityka wobec rynków finansowych. Państwo ściśle nadzoruje sektor bankowy i kontroluje prze-

plywy finansowe z zagranicą. W poprzednich latach chodziło przede wszystkim o skierowanie finansowania bankowego na rzecz przedsiębiorstw, a nie konsumpcji, a także monitorowanie spekulacji na niektórych aktywach, np. w nieruchomościach lub na giełdach. Kontrola przepływów kapitałowych miała przeciwdziałać zaburzeniom na rynkach finansowych, które mogły być destrukcyjne dla realnej gospodarki. Właśnie dlatego Chiny były najbardziej odporną gospodarką azjatycką w czasie kryzysu finansowego z 1997 r. Ścisła kontrola kapitału pełni również inne funkcje, np. jest jednym z instrumentów przeciwdziałania inflacji oraz ułatwia utrzymanie kontroli władz nad rodzimą gospodarką.

Podstawowymi instrumentami pobudzania wzrostu Chin jest polityka przemysłowa i innowacyjna.

Obie są skierowane na strategiczne sektory przemysłu lub nowe gałęzie gospodarki, które rozwijają się dzięki innowacjom i odkryciom technologicznym.

Uzupełnia je polityka naukowa i edukacyjna państwa.

Według niektórych ekonomistów²³, celem chińskiej strategii jest hegemonia gospodarcza, czyli uzyskanie przewag gospodarczych w skali globalnej we wszystkich branżach i na wszystkich etapach produkcyjnych. Podstawowe znaczenie w polityce rządu ma pozyskanie nowych technologii. Prowadzi to do uzyskania trwałych przewag nad konkurencją w skali światowej i zastępuje wcześniejszy model chińskiej gospodarki opierający się na taniej sile roboczej. Chiny dążą zarówno do przejścia technologii pochodzących

z innych krajów, jak również w coraz większym stopniu starają się kreować własną myśl techniczną. Państwo stara się także przyciągnąć do kraju przedstawicieli diaspory, zwłaszcza wykształconych na renomowanych uczelniach międzynarodowych²⁴. W samym tylko 2005 r. do Chin powróciło 35 tys. naukowców. Oferowane są im niekiedy komfortowe warunki pracy w zamian za dzielenie się zdobytą wiedzą i doświadczeniem z krajowymi firmami, naukowcami i studentami. Duża grupa powracających do Chin naukowców zakłada własne przedsiębiorstwa specjalizujące się w badaniach rozwojowych. Wreszcie, ważnym sposo-

bem pozyskiwania technologii jest pospolita kradzież, niejednokrotnie dokonywana przez Internet i przy współudziale służb specjalnych. Komisja Międzynarodowego Handlu USA oszacowała niedawno, że w samym 2009 r. kradzież własności intelektualnej skutkowałą utratą około miliona miejsc pracy i kosztowałą gospodarkę amerykańską ponad 48 mld dol.²⁵

Chiny starają się także tworzyć potencjał dla rozwoju rodzimej myśli technicznej. Dążeniem rządu nie jest bowiem jedynie szybkie odrobienie dystansu technologicznego między gospodarką chińską a największymi rywalami na świecie. Celem jest wyprzedzenie tych państw (i ich przedsiębiorstw). Chińczycy zamierzają osiągnąć pułap 2,5 proc. PKB nakładów na R&D w 2020 r.

Bazą dla polityki innowacyjnej są badania prowadzone na uniwersytetach i we współpracy z biznesem²⁶. Około 60 proc. nowych patentów wynika z takiej właśnie współpracy. Rząd stosuje szereg zachęt podatkowych i subsydiów dla przedsiębiorstw w zamian za inwestycje R&D. Preferencje podatkowe są m.in. związane z inwestowaniem przynajmniej 3 do 6 proc. własnych dochodów w badania. Są przyznawane jeśli dochody firmy w 60 proc. zależą od nowych rozwiązań technicznych, kiedy firma zatrudnia przynajmniej 30 proc. absolwentów szkół wyższych lub 10 proc. personelu zajmuje się badaniami rozwojowymi²⁷. Szczególny nacisk położony jest na wzrost liczby chińskich patentów. Każdego roku o 33 proc. wzrasta ich liczba (rejestrowanych jednocześnie na trzech głównych rynkach: chińskim, europejskim i amerykańskim)²⁸.

Istotnym uzupełnieniem polityki innowacyjno-przemysłowej jest polityka naukowa i szkolnictwa wyższego. Inwestycje w edukację, w tym również najlepiej wykształcone kadry dla aparatu partyjnego, były celem reform zainicjowanych jeszcze przez Deng Xiaopinga²⁹. Obecnie służą one przede wszystkim budowaniu podstaw dla wzrostu narodowej gospodarki i dla rozwoju innowacyjności³⁰. Począwszy od 1999 r., liczba studentów w Chinach rośnie co roku o około 30 proc. Liczba absolwentów szkół wyższych powięk-

szyla się od 2005 r. czterokrotnie. Ilość doktorów w naukach inżynierskich jest już obecnie większa niż w USA. Szczególny nacisk władz został położony na podniesienie poziomu 10 najlepszych ośrodków uniwersyteckich. Mają one stać się elitą akademicką nie tylko w kraju, ale również w skali światowej. Państwo łoży dodatkowe środki na te uniwersytety, ale jednocześnie stawia duże wymagania dotyczące publikacji w renomowanych periodykach międzynarodowych, współpracy zagranicznej, patentów i kooperacji z przemysłem.

Gwarancja sukcesu na globalnym rynku.

Co współcześnie decyduje o sukcesie na globalnych rynkach? Przykład Chin i innych państw azjatyckich, jak również niektórych państw UE (zwłaszcza nordyckich), wskazuje, że zasadnicze znaczenie ma polityka rządu wspierająca wzrost i konkurencyjność narodowej gospodarki. W coraz mniejszym stopniu liczą się koszty produkcji, a coraz bardziej rozwój innowacyjnej gospodarki. I to właśnie w tej dziedzinie decyduje się przyszłość przedsiębiorstw i całych gospodarek w strategicznym horyzoncie czasu. Dlatego najważniejszym komponentem polityki rządu powinna być kombinacja polityki przemysłowej (w sektorach uznawanych za strategiczne) i innowacyjnej, tj. łączącej rozwój badań naukowych z ich aplikacją gospodarczą. Powinny być one wspierane przez odpowiednią politykę naukową i edukacyjną, zwłaszcza stymulującą rozwój szkolnictwa wyższego. W niektórych państwach dodatkowym elementem wsparcia jest polityka kursowa. Ważny jest też odpowiedni nadzór nad rynkami finansowymi w celu stymulowania inwestycji gospodarczych oraz przeciwdziałania nadmiernej niestabilności rynkowej lub spekulacji.

Potencjał Zachodu w dziedzinie innowacyjnej gospodarki coraz bardziej słabnie. Tymczasem jego rywale z Azji zmniejszają dystans lub zyskują nawet przewagę. Dzieje się tak dlatego, że największe państwa Zachodu nie stosują się do wyżej przedstawionej recepty. Odeszły przed laty od polityki przemysłowej i nadmiernie zaufały ideom neoliberalnym,

zwłaszcza przekonaniu o sile gospodarczej i innowacyjnej samych rynków. Osobnym problemem europejskim jest słabość polityczna UE, w tym również w zakresie przywództwa w polityce gospodarczej. Do tego dochodzą inne czynniki, które osłabiają Europę w wyścigu o przewagę w innowacyjnej gospodarce. Kryzys strefy euro jest tutaj bardziej skutkiem błędnej polityki, aniżeli chwilowym załamaniem, które może być później odrobione. Unijnym problemem jest bowiem przywiązywanie niewystarczającej wagi do rozwoju gospodarczego, a system wspólnej waluty był dodatkowym ograniczeniem wzrostu w wielu państwach członkowskich. Jeśli trendy rozwojowe zarysowane w niniejszym artykule utrzymają się, główni aktorzy zachodni utracą dotychczasowe przewagi na rzecz państw azjatyckich. Będzie to miało dalekosiężne konsekwencje dla siły gospodarczej USA i UE, poziomu dobrobytu ich społeczeństw, a nawet przyjętego modelu społecznego, zakładającego w niektórych krajach wysoki poziom opieki socjalnej ze strony władz publicznych. Przyniesie to również konsekwencje geopolityczne, w tym zwłaszcza zmianę układu sił między największymi mocarstwami. Właśnie dlatego Chiny traktują innowacyjną gospodarkę jako ważny obszar rywalizacji geopolitycznej. ■

- 1 Por. R.D. Atkinson, S.J. Ezell (2012), *Innovation Economics. The Race for Global Advantage*, Yale University Press, s. 159–160.
- 2 Por. L. Soete (2009), *The European Research Area as industrial Policy tool*, [w:] H. Delange, U. Muldur, L. Soete (red.), *European Science and Technology Policy. Towards Integration or Fragmentation?* Edward Elgar, Cheltenham – Northampton, s. 312–327.
- 3 Por. dyskusję ekspertów na ten temat: T.G. Grosse (2012), *W objęciach europeizacji*, ISP PAN, Warszawa, roz. 7.
- 4 Por. *Innovation Union Scoreboard 2011, Pro Inno Europe*, European Union 2012, Brussels.
- 5 M. Granieri, A. Renda (2012), *Innovation Law and Policy in the European Union. Towards Horizon 2020*, Springer, Milano, s. 54.
- 6 V. Duchêne, E. Lykogianni, A. Verbeek (2009), *The EU R&D under-investment: patterns in R&D expenditure and financing*, [w:] H. Delange, U. Muldur, L. Soete (red.), *European Science and Technology Policy. Towards Integration or Fragmentation?* Edward Elgar, Cheltenham – Northampton, s. 193–213.

- 7 T.G. Grosse (2012), *Geoeconomic relations between the EU and China: the case of the Galileo satellite system*, [w:] *Reconfiguration of the Global Scene and the Megaspaces of the XXI century*, (red.) P. Artymowska, A. Kukliński, P. Zuber, Regional Development Forum, vol. 7, Ministry of Regional Development, Warsaw, s. 220–231.
- 8 M. Granieri, A. Renda (2012), *Innovation Law and Policy in the European Union. Towards Horizon 2020*, Springer, Milano, s. 59–65, 183.
- 9 Ibidem, s. 67–68.
- 10 Por. A. Jakubiak (2012), *Wpływ Bazylei III i innych nowych regulacji unijnych i polskich na politykę kredytową i sytuację instytucjonalną sektora bankowego w Polsce, prezentacja na konferencji: Zmiany regulacji a rozwój sektora bankowego*, Warszawa, 12 kwietnia 2012 r.
- 11 G. Dosi, P. Llerena, M.S. Labini (2009), *Does the „European Paradox” still hold? Did it ever?*, [w:] H. Delange, U. Muldur, L. Soete (red.), *European Science and Technology Policy. Towards Integration or Fragmentation?*, Edward Elgar, Cheltenham – Northampton, s. 214–236.
- 12 M. Granieri, A. Renda (2012), s. 72–74.
- 13 G. Dosi, P. Llerena, M. S. Labini (2009), s. 222.
- 14 L. Soete (2009), s. 317.
- 15 M. Granieri, A. Renda (2012), s. 78–81, 83, 116–117, 184; G. Dosi, P. Llerena, M. S. Labini (2009), s. 233; R.D. Atkinson, S. J. Ezell (2012), s. 323.
- 16 R. Kaiser, H. Prange (2004), *Managing diversity in a system of multi-level governance: the open method of co-ordination in innovation policy*, *Journal of European Public Policy*, 11:2, s. 249–266.
- 17 B.J. Cohen (2009), *Dollar Dominance, Euro Aspirations: Recipe for Discord?*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, nr 4, s. 741–766.
- 18 Szerzej: B. van Apeldoorn (2002), *Transnational capitalism and the struggle over European integration*, Routledge Abingdon, Oxford, New York.
- 19 T.G. Grosse (2012), *Europeanization of development policy in Poland: comparison with the Chinese model of endogenous growth*, *Zeszyty Naukowe WSEI, seria: Ekonomia*, 4 (1/2012), s. 33–53.
- 20 Np. D. Brautigam (2011), *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*, Oxford – New York, Oxford University Press.
- 21 Por. Ch.A. McNally (2012), *Sino-Capitalism. China's Re-emergence and the International Political Economy*, *World Politics*, vol. 64, nr 4, s. 741–776.
- 22 Martin Booth (2001), *The Dragon Syndicates: The Global Phenomenon of the Triads*, New York, Basic Books.
- 23 R.D. Atkinson, S.J. Ezell (2012), s. 218–219.
- 24 Szerzej: A. Saxenian (2007), *The New Argonauts*, Cambridge MA, Harvard University Press.
- 25 R.D. Atkinson, S.J. Ezell (2012), s. 201.
- 26 Por. Y. Chen, L. Luo, Y. Zhang (2011), *Development Trajectories in the Biotechnology Industry: China versus Leading Countries*, *China & World Economy*, vol. 19, nr 3, s. 105–123.
- 27 R.D. Atkinson, S. J. Ezell (2012), s. 172–173.
- 28 Por. Y. A. Li, J. Whalley, S. Zhang, X. Zhao (2011), *The Higher Educational Transformation of China and Its Global Implications*, *The World Economy*, vol. 34, nr 4, s. 516–545.
- 29 Por. E.F. Vogel (2011), *Deng Xiaoping and the Transformation of China*, Cambridge – London, The Belknap Press of Harvard University Press, s. 702.
- 30 Y. A. Li, J. Whalley, S. Zhang, X. Zhao (2011), s. 327.

Fundusz Rezerwy Demograficznej ma na celu zabezpieczać stabilność systemu emerytalnego i łagodzić problemy związane ze starzeniem się społeczeństwa. Zarządzenie nim stanowi duże wyzwanie w obliczu współczesnych problemów demograficznych

Anna Grabowska

Fundusz Rezerwy Demograficznej w opiniach partnerów społecznych

Już po raz kolejny, z inicjatywy rządu, kilka miliardów złotych z Funduszu Rezerwy Demograficznej ma zasilić konto Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, by następnie być przeznaczone na wypłatę bieżących rent i emerytur. Partnerzy społeczni z reprezentatywnych organizacji pracodawców oraz związków zawodowych oceniają te pomysły negatywnie. W 2013 r. konta FRD mają być uszczuplone o kolejne 2,5 mld zł. Zdaniem partnerów społecznych stawia to pod znakiem zapytania w ogóle sens istnienia Funduszu. Poniżej prezentujemy ich opinie w tej sprawie skierowane do ministra pracy i polityki społecznej.

Fundusz Rezerwy Demograficznej (FRD) został utworzony w 2002 r. jako państwowy, rezerwowy fundusz emerytalny mający zabezpieczać stabilność systemu emerytalnego i łagodzić problemy związane ze starzeniem się społeczeństwa. Podstawą prawną jego funkcjonowania jest ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Środki zgromadzone w FRD miały być wyko-

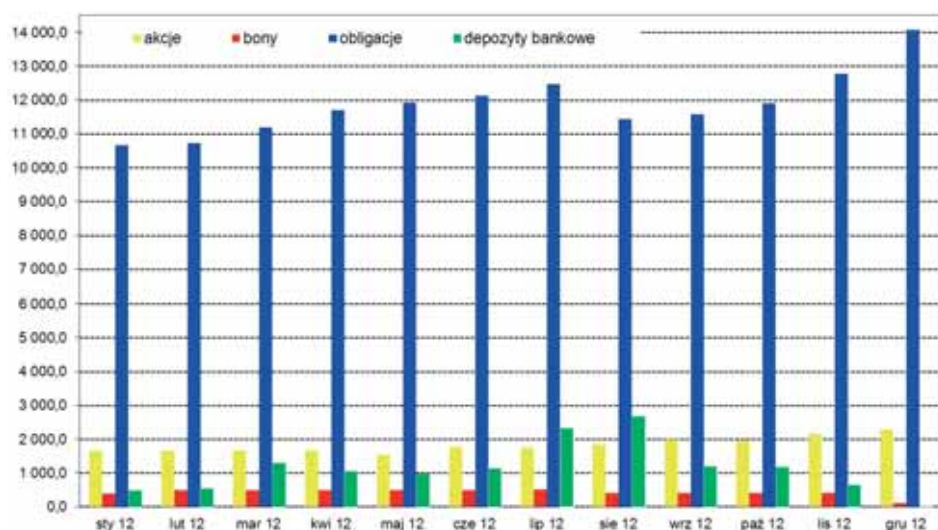
rzystywane dopiero wtedy, gdy mniej osób będzie pracowało i płaciło składki, a więcej pobierało świadczenia, ale na pewno nie wcześniej niż przed końcem 2009 r.

Na stan FRD składają się: środki pozostające w dniu 31 grudnia każdego roku na rachunku funduszu emerytalnego, pomniejszone o kwotę niezbędną na zapewnienie wypłat świadczeń przypadających na pierwszy miesiąc kolejnego roku, część składki na ubezpieczenie emerytalne (od 2009 r. 0,35 proc. podstawy wymiaru składki), część środków z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa, przychody od środków FRD, odsetki uzyskane z lokat na rachunkach prowadzonych przez ZUS, a niestanowiących przychodów FUS i ZUS, inne źródła.

Środki FRD mogą być wykorzystane wyłącznie na: uzupełnienie niedoboru wynikającego z przyczyn demograficznych niedoboru funduszu emerytalnego, nieoprocentowaną zwrotną pożyczkę uzupełniającą środki funduszu emerytalnego na bieżącą wypłatę świadczeń, zapewniającą płynność finansową FUS. W praktyce od 2010 r. część środków FRD jest przekazywana na bieżące wypłaty rent i emerytur.

Według projektu rozporządzenia przekazanego do zaopiniowania partnerom społecznym w 2013 r. z FRD na uzupełnienie niedoboru funduszu emerytalnego ma być wykorzystane 2,5 mld zł. Kwota ta może być przekazana jednorazowo lub w ratach,

WYKRES. Zmiany struktury aktywów finansowych FRD w 2012 r. (dane w mln zł)



Źródło: Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

a rozporządzenie w tej sprawie miałyby wejść w życie po upływie siedmiu dni od daty jego ogłoszenia.

Warto przypomnieć, że początkowo do FRD wpływało 0,1 proc. podstawy wymiaru składki emerytalnej. Obecnie jest to 0,35 proc. Docelowo miało być 1 proc., ale dotychczas nie wprowadzono tej zasady. Do FRD wpływa też

40 proc. kwoty uzyskanej z prywatyzowanych spółek Skarbu Państwa.

W 2011 r. na wsparcie bieżących wypłat emerytur z FRD zostało przekazane 4 mld zł. W 2010 r. przeznaczono na ten cel 7,5 mld zł, w 2012 r. kolejne ponad 2,8 mld zł. W 2013 r. ma to być dalsze 2,5 mld zł. Łączne będzie to już ok. 17 mld zł.



LEWIATAN

Zdaniem Lewiatana. Konfederacja Lewiatan zaznaczyła w swojej opinii, że Fundusz Rezerwy Demograficznej ma na celu łagodzenie skutków cyklicznych zmian demograficznych zgodnie z zasadami zrównoważonego wzrostu i solidarności międzypokoleniowej.

Zgodnie z długookresowymi prognozami demograficznymi najbardziej niekorzystna sytuacja demograficzna wystąpi dopiero

w przyszłej dekadzie, kiedy cały powojenny wyż demograficzny przejdzie na emeryturę, i relacja liczby osób w wieku poprodukcyjnym do liczby osób w wieku produkcyjnym będzie wyjątkowo niekorzystna. Wtedy dopiero powinniśmy skorzystać ze środków zgromadzonych w FRD. W obecnej dekadzie polskie społeczeństwo w porównaniu z innymi państwami europejskimi jest jeszcze stosunkowo młode.

„Korzystanie ze środków FRD już obecnie poprawia bieżącą sytuację funduszu emerytalnego, ale osłabia motywację do szukania oszczędności w wydatkach publicznych i zwiększa ryzyko pogłębienia nierównowagi funduszu emerytalnego w przyszłości” – stwierdzono w opinii Lewiatana. Wskazano w niej również, że równoważenie funduszu emerytalnego po-

winno być realizowane przede wszystkim poprzez uczynienie systemu emerytalnego rzeczywiście powszechnym, czyli poprzez dalszą likwidację przywilejów emerytalnych naruszających związek między wysokością emerytury a zgromadzonym kapitałem emerytalnym i oczekiwanym czasem dalszego trwania życia w chwili przejścia na emeryturę. Należy również ograniczyć możliwość korzystania z rent rodzinnych przez osoby w wieku produkcyj-

nym oraz dostosować wysokość rent do nowego systemu emerytalnego.

W podsumowaniu Lewiatan argumentował, że „FRD powinien być zasilany dochodami z prywatyzacji i składkami szczególnie w okresach dobrej koniunktury gospodarczej. W okresach recesji zasilanie może być ograniczone do wpływów z prywatyzacji, ale wykorzystanie środków z FRD powinno mieć miejsce dopiero w przyszłej dekadzie”.



W opinii FZZ. Negatywnie projekt przekazania z Funduszu Rezerwy Demograficznej na bieżące potrzeby FUS kwoty 2 500 000 tys. zł oceniło też Forum Związków Zawodowych. Związek zaznaczył w swoim stanowisku, że po raz kolejny zmniejszy to stan konta Funduszu, który z założenia ma być przeznaczony na wsparcie wypłaty emerytur w okresie faktycznego deficytu rąk do pracy, nie być zaś źródłem pomocy w bieżących kłopotach budżetu państwa.

FZZ podkreśliło, że takie działania muszą budzić oczywisty sprzeciw związków zawodowych, jako że są dowodem braku odpowiedzialności za losy przyszłych emerytów oraz pomysłu rządu na rzeczywiste uzdrowienie finansów państwa. Przeczą też zasadniczo idei FRD, który miał stanowić zabezpieczenie emerytalne przyszłych pokoleń. Według planów z 2011 r. po 2012 r. rząd miał już nie sięgać po środki FRD w celu finansowania bieżących świadczeń. W kolejnych latach zatem stan Funduszu miał systematycznie rosnąć, by na koniec 2015 r. przekroczyć 32 mld zł. Przyczyną miało być podniesienie wieku emerytalnego. Ekspertki potwierdzali wówczas wpływ takiego ruchu na uzdrowienie sytuacji FUS. Jednak już w połowie 2013 r. rząd, uzasadniając

kolejne przekazanie środków FRD do FUS, wskazuje, że nie wystarcza to do poprawienia sytuacji polskiego systemu ubezpieczeń społecznych.

FZZ zauważyło, że według uzasadnienia do projektu rozporządzenia przekazanie kolejnych 2,5 mld zł z FRD do FUS jest niezbędne do zapewnienia pełnego i terminowego sfinansowania świadczeń gwarantowanych przez państwo, pozwoli też na elastyczne podejście do zarządzania wykonaniem budżetu państwa. Jednocześnie projektodawcy sami zauważają, że polskie społeczeństwo ulega systematycznemu starzeniu. Przyrost osób w wieku 60+ i 65+ w latach 2012–2016 GUS szacuje na 816 tys. W tym samym czasie zmniejszenie liczby osób w wieku 18–59 lat lub 18–64 lat, a zatem w wieku produkcyjnym, szacowane jest na ok. 841 tys. Autorzy projektu stwierdzają ponadto, że w najbliższej perspektywie nie należy oczekiwać znaczących zmian, które mogłyby zapewnić stabilny rozwój demograficzny. Niski poziom dzietności przy jednoczesnym wydłużeniu się trwania życia będą powodować zmniejszenie podaży siły roboczej oraz wzrost liczby ludzi w wieku starszym.

Jeśli natomiast chodzi o stan funduszu emerytalnego, to ustawa budżetowa na 2013 r. przewiduje wydatki na pochodzące z niego świadczenia w ramach FUS w wysokości 117,9 mld zł. Dodatkowo źródłem pokrycia tych wydatków są: składki na ubezpieczenie

emerytalne (74,965 mld zł), refundacja z tytułu przekazania składek do OFE (11,3154 mld zł), środki z FRD. Do tego przewidziane są kwoty: 2,5 mld zł z FRD, 37,1 mld zł dotacji budżetowej oraz pożyczki i kredyty.

FZZ przytoczyło argumentację autorów projektu, zgodnie z którą pozytywnie należy ocenić fakt, że mimo przekazania z FRD 2,5 mld zł na wypłaty rent i emerytur, stan jego konta w 2013 r. wzrośnie o ok. 1 328 mln zł i zamknie się ogólną kwotą 17 778 mld zł. Tymczasem według prognoz ZUS za 15–20 lat na emerytury zabraknie od 100 mld zł (w wariancie optymistycznym) do 150 mld zł (w wariancie pesymistycznym). Przy obecnym stanie niecałych 18 mld zł na koncie Funduszu i przyroście rocznym na poziomie ok. 1,3 mld zł w FRD byłoby zaledwie niecałe 40 mld zł. Biorąc pod uwagę bezrobocie sięgające już 15 proc. a w grupie osób młodych 27 proc. oraz zbliżający się do końca proces prywatyzacji mienia Skarbu Państwa, nadzieja na istotne zwiększenie tej kwoty wydaje się nieuprawniona.

„W takiej sytuacji pod znakiem zapytania staje nie tylko sens obecnego przekazywania środków FRD do FUS, ale także samo istnienie Funduszu, którego długofalowe cele będą niemożliwe do realizacji” – stwierdziło w swojej opinii FZZ.

Związek zauważył też, że FRD z założenia powinien być wykorzystywany dopiero w sytuacji kryzysu demograficznego. Ten zaś według szacunków ekspertów – także rządowych – przewidywany jest obecnie ok. 2028 r. Problem ten dotknie więc dzisiejszych 30–40-latków. Należy zatem oczekiwać od rządu odpowiedzi, co będzie z emeryturami za 15–20 lat, gdy z powodów demograficznych jeden zatrudniony będzie musiał pracować na kilku emerytów. Można przypuszczać, że sprawdzą się przewidywania niektórych ekspertów, iż wszyscy będą wówczas otrzymywać takie same emerytury minimalne, niezależnie od kwoty składek uzbieranych w trakcie aktywności zawodowej. Doprowadzenie do takiej

sytuacji stanowiłoby jednak zaprzeczenie reformy emerytalnej z 1998 r. wprowadzającej w Polsce system repartycyjno-kapitałowy.

„Forum Związków Zawodowych pragnie również zauważyć, że reforma emerytalna sprzed 15 lat została wprowadzona w drodze porozumienia społecznego. Jej częścią było powołanie FRD. Dlatego też wszelkie decyzje o zabieraniu z tego Funduszu środków powinno następować w takiej samej formie, tj. przy szerokiej aprobacie społecznej. Tymczasem partnerzy społeczni, w tym Forum Związków Zawodowych, od kilku już lat konsekwentnie opowiadają się przeciwko uszczuplaniu środków FRD, którego celem nie ma być doraźne wsparcie budżetu państwa, lecz zabezpieczenie systemu emerytalnego na przyszłość” – stwierdzono w opinii.

Wynika z niej również, że działania rządu w zakresie gospodarowania środkami FRD Forum Związków Zawodowych ocenia jako „nieprzemyślane i nielogiczne”. Ocenia je jako „krótkowzroczną politykę rabunkową stanowiącą konsekwencję ukrywania prawdziwej przyczyny problemów ZUS, jaką jest zły stan finansów publicznych państwa i brak ich autentycznej reformy”.

Związek podkreśla, że zabrakło także działań usprawniających sam system emerytalny. Nie zreformowano Indywidualnych Kont Zabezpieczenia Emerytalnego, które miały być produktem zachęcającym do oszczędzania na przyszłą emeryturę dzięki uldze podatkowej. Ta okazała się na tyle niewielka, że z kont korzysta zaledwie ok. 30 tysięcy Polaków. Zaniechano również tzw. reformy efektywnościowej, do której przygotowania rozpoczęto w poprzedniej kadencji obecnego rządu. Miała ona na celu zmuszenie Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE) do lepszego zarządzania zgromadzonymi środkami (nagrody za dobre wyniki, zewnętrzny benchmark, podział na subfundusze agresywne i bezpieczniejsze). Nadal nie ma kluczowej dla systemu emerytalnego ustawy o wypłatach z OFE, co powoduje,

że nie wiadomo, w jakim trybie powinny one wypłacać świadczenia.

„Opiniując negatywnie projekt przedmiotowego rozporządzenia, Forum Związków Zawodowych protestuje przeciwko negatywnym

skutkom polityki rządu, którą w przyszłości odczują przede wszystkim najubożsi obywatele, do których już dziś zalicza się znakomita większość polskich emerytów” – napisano w podsumowaniu.



W ocenie „Solidarność”. Negatywnie projekt rozporządzenia w sprawie wykorzystania w 2013 r. środków FRD zaopiniowało również Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”. Jego zdaniem brak jest przesłanek merytorycznych do podjęcia po raz czwarty decyzji o wykorzystaniu środków FRD.

„Niedobór funduszu emerytalnego jest spowodowany głównie przyczynami niezwiązanymi z sytuacją demograficzną polskiego społeczeństwa” – stwierdzono, dodając, że w samym uzasadnieniu projektu zwraca się uwagę na fakt, że według długookresowych prognoz demograficznych zjawisko starzenia się polskiego społeczeństwa będzie narastać. Niezbędne jest zatem gromadzenie w FRD środków pieniężnych w celu ich wykorzystania – wówczas, gdy struktura demograficzna polskiego społeczeństwa ulegnie dalszemu pogorszeniu.

NSZZ „Solidarność” uznała, że środkiem do poprawy aktualnej sytuacji finansowej FUS

powinny być działania zmierzające do zwiększenia jego przychodów. Na niski poziom przychodów ze składek wpływają zaś takie zjawiska występujące na rynku pracy, jak: rosnący odsetek osób świadczących pracę w ramach tzw. samozatrudnienia oraz na podstawie umów cywilnoprawnych, które opłacają składkę na ubezpieczenia społeczne od niższej niż pracownicy podstawy wynagrodzenia, upowszechnienie się tzw. nietypowych form zatrudnienia, deklarowanie przez pracodawcę niższego wynagrodzenia niż rzeczywiście wypłacane pracownikowi czy zatrudnienie „na czarno”.

Zdaniem NSZZ „Solidarność” poprawę sytuacji finansowej funduszu emerytalnego można również osiągnąć poprzez stosowanie w miarę jednolitych zasad ponoszenia kosztów ubezpieczenia społecznego bez względu na podstawę prawną świadczenia pracy przez ubezpieczonego oraz poprzez działania zmierzające do poprawy warunków wynagrodzenia.

„FRD jest integralną częścią reformy emerytalnej wprowadzonej w efekcie szerokiego konsensusu społecznego – decyzja o uruchomieniu środków z FRD powinna być również efektem konsensusu społecznego” – napisano w podsumowaniu opinii.



Argumenty Pracodawców RP. W opinii Pracodawców RP niedopuszczalne jest finansowanie bieżącego deficytu sektora finansów publicznych środkami rezerwowymi przeznaczonymi na finansowanie wypłaty emerytur w najtrudniejszym finansowo dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych okresie.

„Wprowadzenie w życie zapisów projektowanego rozporządzenia byłoby równoznaczne z sięgnięciem po środki FRD po raz czwarty z rządu. W rezultacie rabunkowej polityki rządu FRD został uszczuplony do 2013 r. o łączną kwotę niespełna 17 mld zł, co przekracza aktualną wartość jego aktywów” – stwierdziła organizacja pracodawców. Przypomniała, że w ramach funkcjonującego w Polsce od 1999 r. zreformowanego systemu eme-

rytalnego zbudowanego w oparciu o zasadę zdefiniowanej składki, powstające w nim zobowiązania odpowiadają jego zdolności do ich regulowania, dzięki czemu możliwe jest zrównoważenie przychodów oraz wydatków systemu w długim okresie. Większość obecnych emerytów wciąż jednak pobiera świadczenia na starych zasadach. W tym stanie przejściowym system ubezpieczeń emerytalnych wciąż cechuje się dużą wrażliwością na zmiany struktury wiekowej ludności. Z tego względu powołano do istnienia Fundusz Rezerwy Demograficznej, gdzie gromadzone są środki, które mają zapewnić wypłacalność funduszu emerytalnego w czasie, gdy będzie ona najbardziej zagrożona.

„Błędem było jednak zapewnienie mu niedostatecznego poziomu finansowania oraz braku zabezpieczeń przed zapędami polityków, którzy dla osiągnięcia krótkoterminowych korzyści gotowi są poświęcić nawet interes obecnych oraz przyszłych emerytów” – podkreślono w opinii. Dodano, że zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych środki FRD mogą być wykorzystane wyłącznie na uzupełnienie wynikającego z przyczyn demograficznych niedoboru funduszu emerytalnego oraz nisko oprocentowaną pożyczkę uzupełniającą środki funduszu emerytalnego na bieżącą wypłatę świadczeń, zapewniającą płynność finansową FUS. W związku z tym wykorzystanie środków FRD w celu umożliwienia elastycznego zarządzania płynnością finansową budżetu państwa, jak chce projektodawca, byłoby sprzeczne z obowiązującymi rozwiązaniami legislacyjnymi.

Przedstawione w uzasadnieniu do przedmiotowego projektu rozporządzenia wyliczenia niewątpliwie świadczą zdaniem Pracodawców RP o tym, że polskie społeczeństwo ulega procesowi starzenia. Pomija się jednak fakt, iż w kolejnych dekadach sytuacja demograficzna będzie stale pogarszać się w coraz szybszym tempie. Organizacja przytoczyła projekcję Eurostatu oraz grupy roboczej ds. starzenia się ludności (AWG) działającej przy Komitecie EPS, z których wynika, że w latach

2010–2015 liczba osób powyżej 65. roku życia wzrośnie o 653 tys. do 5 814 mln. Tendencja ta będzie narastać i w 2060 r. liczebność tej grupy zwiększy się do 11 581 mln. Natomiast liczba pracujących osób w wieku 20–64 lat, które poprzez płacone składki finansują system emerytalny, spadnie z 17 720 mln w 2010 r. do 11 581 mln w 2060 r. W analogicznym okresie wskaźnik obciążenia demograficznego osobami starszymi wyrażony liczbą osób w wieku 65 lat i starszych przypadającą na 100 osób w wieku produkcyjnym wzrośnie z 19 do 65.

„W tym kontekście regularne sięganie po środki FRD od 2010 r., podczas gdy został on zasilony po raz pierwszy dopiero w 2002 r., należy uznać za przejaw dalece posuniętej krótkowzroczności” – ocenili Pracodawcy RP. Powołali się również na art. 61 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, który stanowi, że gospodarka finansowa FRD odbywa się na podstawie wieloletniej prognozy kroczącej dochodów i wydatków funduszu emerytalnego. Aktualnym dokumentem, w oparciu o który należy podejmować decyzje dotyczące ewentualnego wykorzystania środków FRD, jest „Prognoza wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2060 roku”. Nawet w najbardziej optymistycznym wariantcie zawarte w nim prognozy pokazują, że maksymalny poziom deficytu funduszu emerytalnego wyodrębnionego w ramach FUS na poziomie od ok. 70 do 95 mld zł zostanie osiągnięty pomiędzy 2025 i 2030 r. Oznacza to, że niedobór funduszu emerytalnego, w perspektywie kilkunastu nadchodzących lat, będzie znacznie wyższy od obecnego, a już ten z 2012 r. został pokryty w przeważającej mierze dotacją do FUS z budżetu państwa w wysokości ponad 39,5 mld zł.

„Przewidziany wzrost aktywów FRD o ok. 1,33 mld w 2013 r. mający miejsce pomimo zakładanego wykorzystania części gromadzonych nim środków jest dalece niewystarczający. Jeszcze w 2012 r. plan finansowy Funduszu zakładał wzrost jego aktywów do 21,45 mld zł w 2013 r. oraz 30,77 mld zł

w 2015 r., natomiast obecnie prognozuje się, że stan FRD na koniec bieżącego roku wyniesie 17,78 mld zł” – zaznaczono w opinii. Zauważono też, że chociaż podniesienie oraz zrównanie wieku emerytalnego mężczyzn i kobiet będzie miało pozytywny wpływ na saldo funduszu emerytalnego, nie powstrzyma to narastania jego deficytu. Dlatego też konieczne jest poszukiwanie rozwiązań, które pozwoliłyby na zwiększenie stanu funduszy rezerwowych w możliwie największym stopniu, a nie drenowanie ich w czasie, gdy bieżąca sytuacja wciąż jest relatywnie korzystna.



Według OPZZ. Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych stwierdziło, że wbrew tytułowi rozporządzenia zasilenie FUS ze środków FRD nie wynika z przyczyn demograficznych, a jest rezultatem realizacji ustawy budżetowej na 2013 r. Przypomniało, że opiniując negatywnie analogiczne projekty rozporządzeń dotyczące wykorzystania środków FRD w latach 2010–2011, stwierdziło, iż przyczyną sięgania do rezerw jest deficyt finansów publicznych. W poprzednich latach powstał on m.in. w wyniku działań kolejnych rządów, które poprzez swoje decyzje uszczupliły wpływy do budżetu i na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych. Równocześnie polityka społeczna rządu prowadząca do wzrostu bezrobocia, bez podejmowania walki z tym zjawiskiem i obciążania skutkami kryzysu najsłabszych ekonomicznie grup społecznych doprowadziła do najwyższego w Europie zróżnicowania społecznego, którego jednym ze skutków jest mniejszy wpływ środków na FUS.

„OPZZ konsekwentnie stoi na stanowisku, że środki gromadzone na FRD powinny zostać wykorzystane dopiero w sytuacji faktycznie zachodzących problemów demogra-

Podsumowując, Pracodawcy RP stwierdzili w swoim stanowisku skierowanym do ministra pracy i polityki społecznej, że stanowczo sprzeciwiają się wykorzystaniu po raz kolejny aktywów FRD na pokrycie deficytu funduszu emerytalnego wyodrębnionego w ramach FUS. „To skrajnie nieodpowiedzialne posunięcie w rzeczywistości ma na celu poprawę bieżącego salda sektora finansów publicznych z pomocą środków rezerwowych, które powinny zostać uruchomione z przyczyn demograficznych dopiero za kilkanaście lat” – napisano w opinii Pracodawców RP.

ficznych, a do tego czasu odpis na ten fundusz powinien systematycznie wzrastać” – napisano w opinii.

Zauważono w niej również, że „zgodnie z prognozami Głównego Urzędu Statystycznego (...) największy wzrost osób w wieku poprodukcyjnym (60 lat kobieta, 65 lat mężczyzna) będzie miał miejsce dopiero w latach 2015–2020. Ponieważ prognoza ta nie uwzględniała podwyższonego wieku emerytalnego, należy zakładać, że fala wzrostu przesunie się w czasie o około rok do dwóch lat. Wtedy to wystąpić może faktycznie merytorycznie uzasadnione sięganie do rezerwy FRD”.

Problemy związane z sytuacją budżetu i FUS powinny być według związku rozwiązane już w roku ubiegłym przy konstruowaniu tegorocznego budżetu poprzez kroki mające na celu zwiększenie wpływów do państwowej kasy i na FUS. Propozycje kierunków zmian w tym zakresie OPZZ przekazywało rządowi już wielokrotnie.

Dwie reprezentatywne organizacje pracodawców: Business Centre Club oraz Związek Rzemiosła Polskiego opinii na temat projektu przesunięcia w 2013 r. środków z FRD do FUS nie przygotowały.

Obserwując polski rynek, można przyjąć założenie, że kobiety-właścicielki częściej współpracują z kobietami-menedżerkami niż z mężczyznami-menedżerami. Podobnie jest w przypadku mężczyzn-właścicieli, którzy do zarządzania firmą zatrudniają przede wszystkim mężczyzn. Warto przyjrzeć się bliżej wynikom badań przeprowadzonym wśród mikro-, małych i średnich firm przez Konfederację Lewiatan

Małgorzata Starczewska-Krzysztozek

Siła w różnorodności własności i zarządzania

Mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa (MSP) to według definicji Komisji Europejskiej firmy zatrudniające do 249 pracowników¹. W każdej gospodarce stanowią one większość sektora przedsiębiorstw (ponad 90 proc.), wytwarzają ponad połowę PKB i zatrudniają ponad połowę osób pracujących w sektorze przedsiębiorstw. Podobnie jest w Polsce, sektor MSP to prawie 1,8 mln firm². Wśród nich prawie połowa to samodzielna działalność gospodarcza – przedsiębiorstwa, które nie zatrudniają pracowników.

Mikroprzedsiębiorstwa, czyli firmy zatrudniające do 9 pracowników (w tym samodzielna działalność gospodarcza), stanowią 96 proc. ogólnej liczby firm w Polsce, firmy małe (zatrudniają 10–49 pracowników) – 3 proc., firmy średnie (zatrudniają 50–249 pracowników) – 0,8 proc., a firmy duże to jedynie 0,2 proc. ogólnej liczby firm działających w Polsce. W 2010 r. sektor przedsiębiorstw wytworzył w Polsce 71,6 proc. PKB³. Prawie 2/3 z tego przypada na MSP, a 1/3 wygenero-

wały firmy duże. Jeżeli przyjąć wartość PKB wytworzonego przez przedsiębiorstwa za 100 proc., ponad 41 proc. to efekt działalności mikroprzedsiębiorstw, prawie 11 proc. – firm małych, a 14,5 proc. – średnich. Działalność gospodarcza w Polsce bazuje zatem na firmach mikro- i na przedsiębiorstwach dużych, które łącznie wytwarzają prawie 3/4 produktu krajowego brutto wytwarzanego przez sektor przedsiębiorstw.

W sektorze MSP pracuje ponad 6,3 mln osób, ale w tym ponad 2,3 mln to osoby samozatrudnione i pracujący członkowie ich rodzin. Oznacza to, że mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa zatrudniają niespełna 4 mln pracowników na 6,6 mln osób zatrudnionych w całym sektorze przedsiębiorstw w Polsce. To ponad 60 proc. wszystkich zatrudnionych w przedsiębiorstwach, ponad 70 proc. wszystkich pracujących w przedsiębiorstwach.

Polskie przedsiębiorstwa z sektora MSP są niewielkie – w mikrofirmach pracują przeciętnie dwie osoby, w tym zatrudnionych jest średnio tylko 0,7–0,8 pracownika. Firmy małe zatrudniają przeciętnie 20 pracowników, firmy średnie – ponad 100, a firmy duże – prawie 850 pracowników.

Ponad 30 proc. wszystkich przedsiębiorstw to firmy handlowe. Firm przemysłowych jest niespełna 11 proc., a firm budowlanych ponad

TABELA 1. Liczba przedsiębiorstw, liczba pracujących i zatrudnionych w sektorze przedsiębiorstw wg klas wielkości w 2011 r.

2011	Ogółem	Mikro-	Małe	Średnie	MSP razem	Duże
Liczba przedsiębiorstw	1 784 603	1 710 598	54 999	15 817	1 781 414	3 189
udział w ogólnej liczbie przedsiębiorstw (%)	100,0%	95,9%	3,1%	0,9%	99,8%	0,2%
Liczba pracujących	9 028 536	3 508 557	1 181 565	1 646 415	6 336 537	2 691 999
udział (%)	100,0%	38,9%	13,1%	18,2%	70,2%	29,8%
liczba pracujących/1 przedsiębiorstwo	5,06	2,05%	21,48%	104,09	3,56	844,15
Liczba zatrudnionych	6 595 759	1 303 034	1 095 141	1 592 734	3 990 909	2 604 850
udział (%)	100,0%	19,8%	16,6%	24,1%	60,5%	39,5%
liczba zatrudnionych/1 przedsiębiorstwo	3,70	0,76	19,91	100,70	2,24	816,82
Liczba pracujących – liczba zatrudnionych (liczba pracodawców, pracujących na własny rachunek i członków ich rodzin)	2 432 777	2 205 523	86 424	53 681	2 345 628	87 149
Udział w liczbie pracujących ogółem (%)	26,9%	62,9%	7,3%	3,3%	37,0%	3,2%
Liczba zatrudnionych/liczba pracujących (%)	73,1%	37,1%	92,7%	96,7%	63,0%	96,8%
Liczba pracujących/liczba zatrudnionych (%)	136,9%	269,3%	107,9%	103,4%	158,8%	103,3%

Źródło: Opracowanie na podstawie: Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2011 r., notatka informacyjna, GUS 29.01.2013 r.; tabela przygotowana przez autorkę na potrzeby raportu z badania MSP „Monitoring kondycji sektora MSP w latach 2010–2012”, Konfederacja Lewiatan 2013.

13 proc. Relatywnie dużą grupę (ponad 10 proc.) stanowią przedsiębiorstwa z sektora działalności profesjonalnej, naukowej i technicznej⁴.

GUS nie publikuje danych dotyczących liczby firm w podziale na płeć właściciela, a tym bardziej w podziale na firmy kobiece, w których właścicielka i osoba zarządzająca to kobiety (lub właścicielka jest jednocześnie menedżerką) i męskie, w których właściciel i osoba zarządzająca firmą to mężczyźni (lub właściciel jest jednocześnie menedżerem), oraz mieszane, w których właścicielką jest kobieta, a menedżerem jest mężczyzna lub odwrotnie.

Badanie przygotowane przez Konfederację Lewiatan w ramach projektu „Monitoring kondycji sektora MSP w latach 2010–2012”, współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, pozwala na oszacowanie liczby firm, które można zakwalifikować do każdej z ww. grup. Badanie daje też możliwość porównania przedsiębiorstw wyodrębnionych według kryterium płci właściciela i menedżera, pod względem ich podejścia do działalności gospodarczej, realizowanych modeli biznesowych,

otwarcia na innowacje i konkurencję na rynkach międzynarodowych.

Monitoring kondycji sektora MSP w latach 2010–2012. Badaniem objęte zostały mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa, które zatrudniają przynajmniej jednego pracownika. Do opracowania próby kwotowej wykorzystano dane otrzymane z GUS (stan na 31 grudnia 2011 r.)⁵, z których wynika, że populacja MSP-pracodawców liczy ok. 900 tys. podmiotów.

Próba nie była dobierana w oparciu o kryterium płci właściciela i menedżera, zatem liczebność grup firm kobiecych, firm męskich oraz firm mieszanych jest losowa. W badanej populacji ukształtowała się ona następująco:

Uzyskane losowo wyniki wskazują, że w populacji firm z sektora MSP, które zatrudniają przynajmniej jednego pracownika, 31,2 proc. to przedsiębiorstwa, których właścicielkami są kobiety. Natomiast firm kobiecych, czyli takich, w których właścicielką jest kobieta i osobą zarządzającą jest także

kobieta (lub sama właścicielka zarządza firmą), jest prawie 30 proc. Firm mieszanych, czyli takich, w których właścicielką jest kobieta, a mężczyzna menedżerem, lub właścicielem jest mężczyzna, a kobieta przedsiębiorstwem zarządza, jest tylko 10 proc. Mężczyźni są właścicielami prawie 69 proc. firm, a jednocześnie firm męskich jest nieco ponad 60 proc.

Na podstawie przedstawionej w tabeli 2 informacji można przyjąć założenie, że kobiety-właścielki częściej współpracują z kobietami-menedżerkami niż z mężczyznami-menedżerami. Podobnie jest w przypadku mężczyzn-właścicieli. Zatrudniają oni do zarządzania firmą przede wszystkim mężczyzn. Oznacza to, że właściciele-mężczyźni częściej niż właścielki-kobiety zatrudniają na stanowiskach zarządczych w swoich firmach osoby płci przeciwnej.

W tym kontekście bardzo interesujące są dane dotyczące grupy mieszanej, w której kobieta jest właścicielką, a mężczyzna menedżerem. Jest to najmniej liczba grupa, co skłania do postawienia pytań o to, czy to kobiety nie są skłonne do zatrudniania mężczyzn jako osób zarządzających firmą, czy też to mężczyźni niechętnie widzą się w roli podwładnych kobiet-przedsiębiorczyń.

Badane firmy kobiece działają głównie w handlu (ponad 1/3 wszystkich firm tego sektora), przedsiębiorstwach prowadzących działalność profesjonalną, naukową i techniczną (prawie 50 proc.), prowadzą działalność związaną z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi (prawie 55 proc.) oraz związaną z obsługą nieruchomości (39 proc.).

Firmy męskie zdominowały budownictwo (ponad 80 proc. firm działających w tym sektorze), działalność związaną z dostawą wody, gospodarką ściekami i odpadami (77 proc.), transport i gospodarkę magazynową oraz informację i komunikację. Firmy mieszane są silnie obecne w sektorze transportowym i związanym z gospodarką magazynową. Firmy kobiece zatrudniają przeciętnie mniej pracowników niż firmy męskie i firmy mieszane. Skala ich działania jest zatem mniejsza. Można również założyć, że nie rozwijają się w tempie porównywalnym do firm męskich i mieszanych, bowiem wraz z rozwojem rośnie poziom zatrudnienia.

Ciekawie prezentuje się struktura firm według płci właściciela i menedżera w poszczególnych województwach. Jednak analizowanie przyczyn relatywnie dużej obecności firm kobiecych np. w zachodniopomorskim czy śląskim oraz małej np. na Dolnym Śląsku

TABELA 2. Udział firm kobiecych, firm męskich oraz firm mieszanych w badanej próbie

Podział badanej populacji firm wg kryterium płci właściciela i menedżera		Udział w badanej populacji firm	
Firmy kobiece	Kobieta jest właścicielką i jednocześnie osobą zarządzającą firmą	17,5%	29,7%
	Kobieta jest właścicielką i inna kobieta jest osobą zarządzającą firmą	12,2%	
Firmy męskie	Mężczyzna jest właścicielem i jednocześnie osobą zarządzającą firmą	30,6%	60,3%
	Mężczyzna jest właścicielem i inny mężczyzna jest osobą zarządzającą firmą	29,7%	
Firmy mieszane	Kobieta jest właścicielką a mężczyzna jest osobą zarządzającą firmą	1,5%	10,0%
	Mężczyzna jest właścicielem a kobieta jest osobą zarządzającą firmą	8,5%	
Kobiety-właścielki			31,2%
Mężczyźni-właściciele			68,8%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych CBOS dotyczących badanej próby.

TABELA 3. Udział firm kobiecych, firm męskich oraz firm mieszanych w badanej próbie wg sekcji gospodarki, wielkości firmy oraz województw (w proc.)

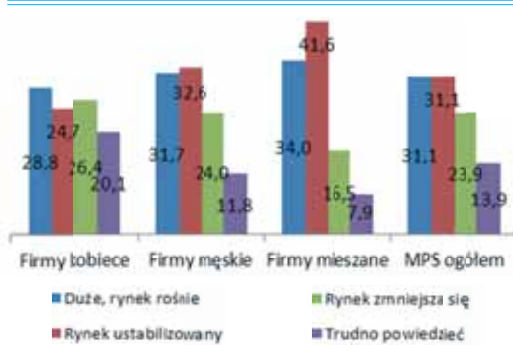
Sekcja gospodarki	Udział w badanej populacji wg płci właściciela i menedżera		
	Firmy kobiece	Firmy męskie	Firmy mieszane
Ogółem	29,7	60,3	10,0
Działalność produkcyjna	24,3	66,7	9,0
Dostawy wody, gospodarka ściekami i odpadami oraz działalność związana z rekultywacją	15,5	77,0	7,5
Budownictwo	9,1	80,2	10,7
Handel hurtowy i detaliczny	33,8	55,5	10,8
Transport, gospodarka magazynowa	11,1	72,4	16,5
Zakwaterowanie i usługi gastronomiczne	54,5	38,0	7,6
Informacja i komunikacja	16,9	70,8	12,3
Obsługa nieruchomości	39,0	48,1	12,9
Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna	46,5	48,7	4,8
Wielkość firmy	Udział w badanej populacji wg płci właściciela i menedżera		
	Firmy kobiece	Firmy męskie	Firmy mieszane
Ogółem	29,7	60,3	10,0
Mikro- (2–9 zatrudnionych)	30,6	59,4	10,0
Małe (10–49 zatrudnionych)	22,4	65,8	11,8
Średnie (50–249 zatrudnionych)	9,8	78,1	12,1
Województwo	Udział w badanej populacji wg płci właściciela i menedżera		
	Firmy kobiece	Firmy męskie	Firmy mieszane
Ogółem	29,7	60,3	10,0
Dolnośląskie	18,7	77,3	4,0
Kujawsko-Pomorskie	19,8	65,6	14,7
Lubelskie	30,0	63,4	6,7
Lubuskie	26,2	61,4	12,4
Łódzkie	39,6	54,4	6,0
Małopolskie	27,4	56,2	16,4
Mazowieckie	29,8	58,9	11,3
Opolskie	25,0	62,7	12,3
Podkarpackie	30,6	61,9	7,5
Podlaskie	20,6	57,3	22,2
Pomorskie	27,7	47,7	24,6
Śląskie	35,3	61,0	3,7
Świętokrzyskie	31,8	66,7	1,4
Warmińsko-Mazurskie	26,7	55,8	17,5
Wielkopolskie	25,2	65,0	9,9
Zachodniopomorskie	46,0	48,2	5,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych CBOS dotyczących badanej próby.

nie jest jednak uprawnione ze względu na niewielką liczebność prób regionalnych i losowość.

Struktura próby wskazuje, że kobiety wybierają chętniej działalność w obszarach wymagających bezpośredniego kontaktu z klientami, mężczyźni preferują działalność w sektorach niewymagających bezpośredniego kontaktu z ostatecznym odbiorcą wytwarzanych przez nich produktów (może poza transportem). Kobiety wolą mniejsze przedsięwzięcia, którymi można zarządzać w sposób pozwalający im zapewne na godzenie pracy we własnej firmie z domowymi obowiązkami.

WYKRES 1. Możliwości wzrostu branży, w której działa firma (% MSP wg płci właściciela i menedżera)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania „Monitoring kondycji sektora MSP w latach 2010–2012”, Konfederacja Lewiatan 2013.

Cele strategiczne firm i narzędzia ich realizacji. Przedsiębiorcy z sektora MSP działają na rynkach o różnym potencjale wzrostu. Prawie 1/3 definiuje rynek, na którym funkcjonuje, jako duży i rosnący. Te firmy mają szansę na rozwój, zwiększanie produkcji i sprzedaży, wzrost zatrudnienia, wzrost dochodów. Te możliwości tworzy im rosnący rynek, muszą umieć je tylko wykorzystać. Podobna część MSP działa na rynku dojrzałym, ustabilizowanym, na którym trudno oczekiwać znaczącego wzrostu popytu. Te firmy mogą się rozwijać przede wszystkim poprzez skuteczną konkurencję z przedsiębiorstwami już na tym rynku działającymi, co jest zadaniem trudnym. Natomiast prawie 1/4 firm

funkcjonuje na rynku kurczącym się i nie widzi szans na odwrócenie tej tendencji. To z reguły firmy najmniejsze, działające lokalnie, w tradycyjnych biznesach, które powoli będą wypierane z rynku przez producentów i dostawców nowych produktów i usług. MSP działające na rynkach schyłkowych nie mają szans na wzrost. Ich właściciele muszą zakładać, że firma to przede wszystkim miejsce pracy dla nich i ich rodzin, a nie szansa na ekspansję.

Część kobiet, które planują podjęcie działalności gospodarczej, może szukać – ze względu na obowiązki rodzinne – właśnie takich niewymagających ekspansji obszarów. Część już działających kobiet-przedsiębiorczyń funkcjonuje na rynkach schyłkowych, ale gdy zaczynały, rynki te charakteryzowały się stabilnością. Było to zapewne jednym z ważnych argumentów przemawiających za tym, aby właśnie na nich ulokować swoją działalność. Najwięcej firm kobiecych jest w handlu. Jednocześnie to przede wszystkim ta branża uznawana jest przez kobiety-przedsiębiorczynie za schyłkową ze względu na wypieranie małych sklepów przez firmy sieciowe. Ale wyniki badania wskazują na akceptację firm kobiecych dla działania na rynkach schyłkowych – ponad 26 proc. tych firm na takich bowiem rynkach funkcjonuje. Ta akceptacja dotyczy także firm męskich, wśród których 24 proc. działa na rynku zmniejszającym się. Prawdopodobnie w części są to przedsiębiorstwa rzemieślnicze (jest ich w Polsce ok. 300 tys.), których liczba w naturalny sposób wraz z zanikaniem niektórych zawodów będzie maleć. W grupie tej są jednak także np. przedsiębiorcy budowlani, których kryzys w tym sektorze doprowadził do utraty kontraktów i dlatego postrzegają rynek, na którym działają, jako schyłkowy.

Na tym tle firmy mieszane wyglądają jak przedsiębiorstwa zdecydowanie bardziej niż firmy kobiece i męskie – nastawione na ekspansję. W tej grupie najmniej jest bowiem

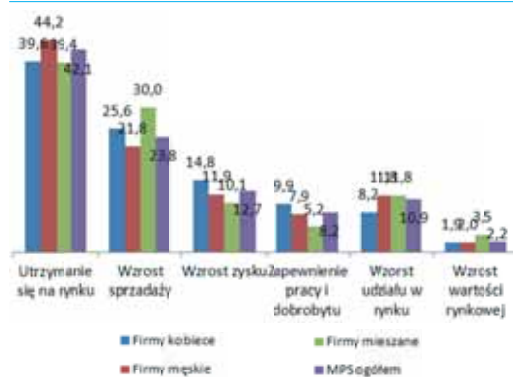
podmiotów działających na schyłkowych rynkach – 16,5 proc. całej populacji firm mieszanych. Są one ulokowane przede wszystkim na rynku ustabilizowanym oraz na rynku rosnącym. W jakim stopniu jest to efektem struktury właścicielsko-zarządczej, trudno jednoznacznie ocenić. Można jednak założyć, że zróżnicowanie pozwala na uzupełnianie się kompetencji i wycucia biznesu, bardziej wszechstronną analizę ryzyka, a tym samym tworzy zdolność do rozwoju, do walki o rynek.

Potwierdza to wskazanie przez badane przedsiębiorstwa jednego, najważniejszego celu strategicznego. W grupie firm mieszanych, tak jak w pozostałych grupach, najwięcej jest przedsiębiorców, dla których celem jest przetrwanie. Jednak to właśnie w tej grupie najwięcej jest firm (30 proc.), które definiują cel strategiczny jako wzrost sprzedaży, a jednocześnie najmniej podmiotów, które za cel strategiczny firmy uznają zapewnienie sobie i rodzinie pracy i dochodów (5,2 proc.). Najwięcej jest także firm, których celem strategicznym jest wzrost wartości rynkowej w długim okresie. W tym kontekście pojawia się pytanie, czy firmy mieszane w sposób bardziej dojrzały niż firmy kobiece i męskie formułują cel strategiczny swojego działania, bo wynika to z charakteru branż, w których działają, czy też to różnorodność własności i zarządzania jest motywatorem innego podejścia do biznesu?

Nie wydaje się, aby odpowiedzią na to pytanie były branże, w których firmy mieszane lokują swoją działalność. Firmy te zapytane bowiem o to, który czynnik wpływa w największym stopniu na ich konkurencyjną pozycję na rynku, relatywnie w największym stopniu (spośród wszystkich trzech grup firm) odpowiadają, że jakość produktów (45,6 proc.), a w najmniejszym – cena (12,6 proc.). Jest to potwierdzenie dojrzałości biznesowej firm mieszanych, potwierdzenie wartości tkwiącej w różnorodności właścicielsko-zarządczej. Ja-

kość produktów jako baza konkurowania nie jest bowiem zależna od charakteru produktu, który firma oferuje rynkowi, a od filozofii prowadzenia biznesu.

WYKRES 2. Cel strategiczny firmy (% MSP wg płci właściciela i menedżera)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania „Monitoring kondycji sektora MSP w latach 2010–2012”, Konfederacja Lewiatan 2013.

W grupie firm mieszanych relatywnie najwięcej jest również przedsiębiorstw wskazujących na wąską specjalizację, specjalistyczną wiedzę i umiejętności (12,8 proc.) jako podstawę budowania przez nie konkurencyjnej pozycji na rynku. Dla firm z sektora MSP może być to skuteczna metoda sięgania po sukces rynkowy.

WYKRES 3. Czynniki decydujące o pozycji konkurencyjnej firmy (% MSP wg płci właściciela i menedżera)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania „Monitoring kondycji sektora MSP w latach 2010–2012”, Konfederacja Lewiatan 2013.

Na tym tle wyraźnie inaczej postrzegają swój model biznesowy firmy kobiece, wśród których relatywnie najwięcej jest przedsię-

biorstw budujących swoją przewagę konkurencyjną na jakości obsługi klienta. W dużej mierze wiąże się to zapewne z faktem, iż firmy kobiece działają w większości w usługach. Choć firm męskich działających w usługach jest więcej, to jednak o 40 proc. mniej firm męskich niż kobiecych wskazuje na jakość obsługi klienta jako na kluczowy czynnik sukcesu. Zatem także różnice między firmami męskimi i kobiecymi nie mogą wynikać jedynie z różnic branżowych.

Składność do zewnętrznego finansowania. Bardziej otwarty, nowoczesny model biznesowy firm mieszanych nie przekłada się na większą skłonność do zewnętrznego finansowania. W tej grupie największy odsetek firm (68,6 proc.) deklaruje brak korzystania z kredytów pożyczek oraz największy odsetek firm (95 proc.) uznaje za swój priorytet biznesowy w ciągu najbliższych dwóch lat korzystanie przede wszystkim ze środków własnych w finansowaniu działalności operacyjnej i rozwojowej.

Badania pokazują, że jedynie 20 proc. firm mieszanych korzysta cały czas lub korzysta często z kredytu obrotowego, a 5,4 proc. korzysta cały czas lub korzysta ciągle z kredytu inwestycyjnego. Bardzo niewiele firm mieszanych (6,9 proc.) korzysta także z leasingu (średnia dla wszystkich badanych firm – 10,8 proc.). Jediną usługą finansową, z której korzystają prawie wszystkie przedsiębiorstwa (we wszystkich trzech grupach) są przelewy bankowe. Pokazuje to, że otwartość „nowoczesność” modelu biznesowego nie dotyczy w warunkach polskich korzystania z zewnętrznych źródeł finansowania, szczególnie w grupie firm mieszanych. Konserwatyzm w tym obszarze bierze się zapewne w dużej mierze z osłabienia koniunktury w polskiej gospodarce. Ale nie jest to jedyne możliwe wyjaśnienie, bowiem badania sektora MSP prowadzone przez Konfederację Lewiatan w poprzednich latach wskazują, że niski stopień korzystania z dźwigni finansowej występuje także w okre-

sach ożywienia gospodarczego, gdy kapitał zewnętrzny mógłby przy znacznie mniejszym poziomie ryzyka wspierać rozwój firm, a jednak nie decydują się one na to.

Skąd jednak bierze się większy konserwatyzm firm mieszanych niż firm kobiecych i męskich w podejściu do korzystania z zewnętrznego finansowania? Populacja firm mieszanych w miarę równomiernie rozłożona jest między wszystkimi sektorami gospodarki (istotnie *in plus* odchyła się w sektorze transportowym i gospodarce magazynowej, a *in minus* w działalności profesjonalnej, naukowej i technicznej). Zatem to nie specyfika branżowa wzmacnia niską skłonność firm mieszanych do korzystania z zewnętrznych źródeł finansowania. Czy tym czynnikiem jest struktura właścicielsko-menedżerska – trudno jednoznacznie odpowiedzieć, ale może większa skłonność mężczyzn (właścicieli/menedżerów) do podejmowania ryzyka (korzystanie z dźwigni finansowej) uruchamia większą skłonność kobiet (właścielek/menedżerek) do kontrolowania tego ryzyka i w efekcie firmy mieszane w większym stopniu niż pozostałe grupy firm ograniczają korzystanie z kapitału zewnętrznego.

Składność do innowacji. Z badania wynika, że w latach 2009–2011 innowacje (procesowe, produktowe, organizacyjne i marketingowe) wdrożyło 53,5 proc. przedsiębiorstw. Dane te odbiegają od informacji GUS, według którego w okresie 2009–2011 było 16,9 proc. innowacyjnych przedsiębiorstw przemysłowych, a innowacyjnych firm z sektora usług – 12,3 proc.⁶ Z badania kondycji sektora MSP wynika również, że w latach 2012–2013 innowacje zamierzało wdrożyć 56,9 proc. firm.

Podejście do wdrażania innowacji jest odmienne w firmach o różnej strukturze właścicielsko-zarządczej (kobiecych, męskich, mieszanych). Firmy mieszane koncentrują swoją uwagę na innowacjach produktowych (ponad 42 proc. MSP z tej grupy). Towarzyszy im porównywalny odsetek firm planujących wdrożyć

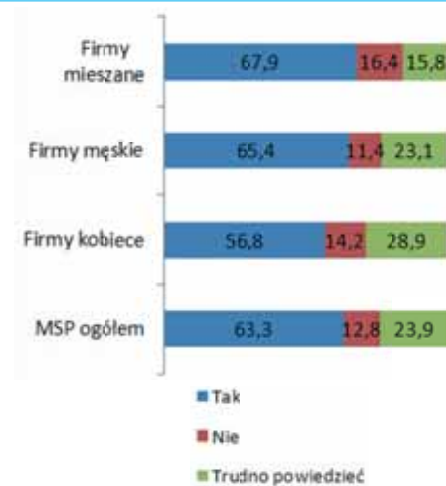
innowacje marketingowe. Jednocześnie firmy mieszane wykazują relatywnie niewielkie zainteresowanie innowacjami procesowymi, co może być konsekwencją osłabienia gospodarczego. „Model” wdrażania innowacji prezentowany przez firmy o zróżnicowanej strukturze właścicielsko-zarządczej (firmy mieszane) jest logiczny, bowiem z reguły wdrażanie nowych lub ulepszonych produktów wymaga wsparcia marketingowego, nowego podejścia do kanałów dystrybucji, do segmentacji rynku, zmian w polityce cenowej.

Natomiast różnice w podejściu do inwestycji w innowacje firm kobiecych i firm męskich mogą wynikać z odmienności branżowej – działalność firm kobiecych koncentruje się w sektorach: handel, hotele i restauracje, działalność profesjonalna, naukowa i techniczna (głównie doradztwo biznesowe). Nie dziwi zatem, że w firmach kobiecych jest zdecydowanie więcej niż w firmach męskich przedsiębiorstw inwestujących w innowacje marketingowe. Natomiast w firmach męskich relatywnie więcej niż w pozostałych dwóch grupach firm jest przedsiębiorstw inwestujących w innowacje procesowe, w nowe lub ulepszone metod produkcji, nowe lub ulepszone procesy technologiczne, maszyny, urządzenia i narzędzia, oprogramowanie. Firmy męskie zdecydowanie dominują bowiem w budownictwie, informacji i komunikacji, dostawach wody, gospodarce ściekami i odpadami, przemyśle. Świadomość znaczenia innowacji dla działalności i rozwoju przedsiębiorstwa relatywnie największa jest w firmach mieszanych.

Korzyści z wdrażania innowacji w relatywnie najmniejszym stopniu natomiast dostrzegane są przez firmy kobiece. W tej grupie przedsiębiorstw jest także duży odsetek podmiotów, które nie potrafią odnieść się do przydatności inwestycji w innowacje. Przyczyną relatywnie niskiej skłonności firm kobiecych do innowacji (56,8 proc. uważa innowacje za przydatne wobec 67,9 proc. w grupie firm mieszanych) jest z jednej strony brak

dostępu do kapitału, który te inwestycje pozwoliłyby sfinansować, a z drugiej – postrzeganie zdolności i potrzeby wdrażania innowacji przez pryzmat wielkości firmy (kobięce firmy są relatywnie małe). Firmy męskie oraz firmy mieszane jako przyczynę nieinwestowania w innowację wskazują natomiast branżę, w której działają, uznając, że nie wymaga ona innowacji (sic!).

Wykres 4. Czy działania innowacyjne byłyby Pana(i) firmie przydatne (% MSP wg płci właściciela i menedżera)



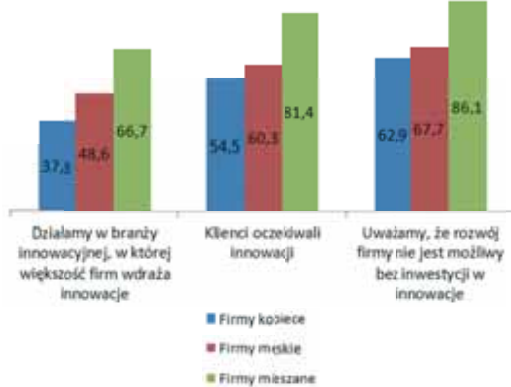
Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania „Monitoring kondycji sektora MSP w latach 2010–2012”, Konfederacja Lewiatan 2013.

Silne różnice między analizowanymi trzema grupami MSP widać natomiast w definiowaniu przez przedsiębiorców należących do tych grup przyczyn wdrażania innowacji.

Firmy mieszane odbiegają od średniej, bowiem dla absolutnej większości tych przedsiębiorstw (86,1 proc.) jest jasne, że bez inwestycji w innowacje rozwój przedsiębiorstwa nie jest możliwy. Dla ponad 80 proc. firm mieszanych powodem sięgania po innowacje są oczekiwania klientów. Firmy mieszane znacznie lepiej niż firmy kobiece i firmy męskie rozumieją, że decyzji o inwestycjach w innowacje nie można odkładać na później, bo to oznaczałoby utratę szans na rozwój i utratę klientów.

Słonność analizowanych trzech grup firm do innowacji jest zatem różna. W największym stopniu otwarte na nie są firmy mieszane. W tym przypadku zatem warto także zastanowić się, czy wynika to z różnorodności w strukturze właścicielsko-zarządczej, czy też wpływają na to inne, trudne do zdefiniowana czynniki. Na pewno jednak ta ponadprzeciętna słonność firm mieszanych do innowacji nie wynika z ich branżowego ułożenia, bowiem są one obecne w miarę proporcjonalnie we wszystkich sektorach gospodarki.

WYKRES 5. Przyczyna wprowadzania innowacji (% MSP wdrażających innowacje wg płci właścicieli i menedżerów)

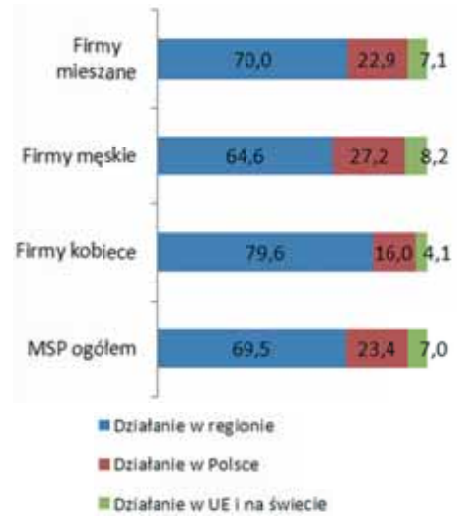


Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania „Monitoring kondycji sektora MSP w latach 2010–2012”, Konfederacja Lewiatan 2013.

Działanie poza rynkiem lokalnym. Priorytetem biznesowym większości mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw jest prowadzenie działalności na rynku lokalnym. Najmniej otwarte na wyjście poza region są firmy kobiece, które w prawie 80 proc. deklarują koncentrację na aktywności lokalnej. Wynika to zapewne z działalności tych firm głównie w sektorach usługowych – hotele i restauracje, handel, obsługa nieruchomości. Ten obszar nie podlega geograficznej ekspansji, chyba że firma rozwija się poprzez tworzenie spółek-córek. Ale taka strategia może dotyczyć firm dużych, a nie przedsiębiorstw z sektora MSP.

Największą słonność do otwartości mają firmy męskie. Ich myślenie o biznesie w szerszym niż lokalny kontekście wynika przede wszystkim z branżowego ułożenia – transport, budownictwo, przemysł, informacja i komunikacja.

WYKRES 6. Priorytety biznesowe firmy na najbliższe dwa lata (% MSP wg płci właściciela i menedżera)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania „Monitoring kondycji sektora MSP w latach 2010–2012”, Konfederacja Lewiatan 2013.

Branżowy punkt odniesienia powinien zatem być także podstawą oceny słonności do otwartości firm mieszanych. Ich prawie równomierne ułożenie we wszystkich sektorach gospodarki daje obraz „średniej słonności do geograficznej ekspansji” w sektorze MSP. Wyniki badania pokazują, że firmy mieszane są mniej otwarte na ekspansję poza rynek lokalny niż firmy męskie, ale bardziej otwarte niż firmy kobiece.

Jednak gdy przyjrzymy się aktywności eksportowej analizowanych trzech grup przedsiębiorstw, to w grupie firm męskich i mieszanych podobny odsetek to eksporterzy. Zdecydowanie mniej firm kobiecych sprzedaje na rynki zewnętrzne. Można to w części uznać za potwierdzenie założenia, że na niską słonność tych firm do otwartości geograficznej wpływa specyfika sektorów, w których działają.

Natomiast przedsiębiorstw planujących rozpoczęcie sprzedaży na eksport relatywnie najwięcej jest w grupie firm mieszanych (badanie realizowane było w 2012 r., w czasie silnego kryzysu w części krajów UE, odbiorców ponad 70 proc. naszego eksportu). Deklarowana przez firmy mieszane możliwość rozpoczęcia sprzedaży na eksport w latach 2012–2013 może oczywiście wskazywać na nieracjonalny optymizm, ale także na racjonalną ocenę przez te firmy szans, które się w okresie każdego osłabienia gospodarczego pojawiają oraz na pozytywną ocenę własnego potencjału konkurencyjnego. Patrząc na zdefiniowane przez największą część firm mieszanych cele strategiczne oraz czynnik, na którym największa ich część buduje swoją pozycję konkurencyjną, można przyjąć, że firmy mieszane świadomie i w oparciu o realny potencjał zwiększają skłonność do działania poza rynkiem krajowym. Dlatego są może bardziej ostrożne niż firmy męskie w podejściu do ekspansji geograficznej.

Spojrzenie na przedsiębiorstwa o różnej strukturze właścicielsko-zarządczej – kobiece, męskie, mieszane – przez pryzmat ich podejścia do biznesu, celów strategicznych i metod ich realizacji, skłonności do korzystania z zewnętrznego finansowania, do innowacji czy działania poza rynkiem lokalnym pokazuje, że firmy mieszane pozycjonują się w tej ocenie najwyżej. Ich aktywność w największym stopniu lokowana jest na rynkach rosnących oraz dojrzałych, a w najmniejszym – na rynkach schyłkowych. Silnie koncentrują się na wzroście sprzedaży, a ich narzędziem do osiągania sukcesu jest jakość. Są bardzo ostrożne w korzystaniu z zewnętrznego finansowania, co w okresie osłabienia gospodarczego jest walorem, ale gdy koniunktura gospodarcza zacznie się poprawiać, może się stać słabością. Inwestują w innowacje, rośnie ich otwartość na działanie poza rynkiem polskim. Warto zatem zastanowić się, czy chociaż w części nie jest to wynikiem różnorod-

ności w strukturze właścicielsko-zarządczej i tę różnorodność pokazywać jako czynnik wpływający pozytywnie na modele biznesowe i ich efektywność.

* *Artykuł powstał w oparciu o projekt „Monitoring kondycji sektora MSP w latach 2010–2012” współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, a realizowany przez Konfederację Lewiatan. Badanie zostało zrealizowane przez Centrum Badania Opinii Społecznej w okresie 3 kwietnia – 10 lipca 2012 r. na ogólnopolskiej próbie 1500 aktywnych przedsiębiorstw prywatnych.*

- 1 Definicja MSP przyjęta w UE opiera się na kilku kryteriach – oprócz liczby zatrudnionych do klasyfikowania przedsiębiorstw do określonej grupy wielkości stosuje się także wartość obrotów i wartość aktywów oraz powiązania kapitałowe z dużymi przedsiębiorstwami.
- 2 *Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2011 r.*, GUS 2013.
- 3 *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, PARP 2012.
- 4 Sektory: działalność profesjonalna, naukowa i techniczna to m.in.: działalność prawnicza, rachunkowo-księgową, doradztwo podatkowe, doradzanie związane z zarządzaniem, badania i analizy techniczne, działalność w zakresie architektury i inżynierii, badania naukowe i prace rozwojowe, reklama, badania rynku i opinii publicznej, specjalistyczne programowanie, tłumaczenia.
- 5 W opracowywaniu próby uwzględniono przedsiębiorstwa prywatne z dziesięciu sekcji PKD 2007: sekcja C – działalność produkcyjna, sekcja E – dostawy wody, gospodarka ściekami i odpadami oraz działalność związana z rekultywacją, sekcja F – budownictwo, sekcja G – handel hurtowy i detaliczny, sekcja H – transport, gospodarka magazynowa i łączność, sekcja I – działalność związana z zakwaterowaniem, usługami gastronomicznymi, sekcja J – informacja i komunikacja, sekcja L – obsługa nieruchomości oraz sekcja M – działalność profesjonalna, naukowa i techniczna. W zależności od liczby pracujących w celu opracowania próby przedsiębiorstwa podzielono na trzy grupy: firmy zatrudniające 2–9 pracowników, firmy zatrudniające 10–49 pracowników oraz firmy zatrudniające 50–249 pracowników. W doborze próby uwzględniono również podział na województwa. W efekcie przyjętych podziałów otrzymano 432 warstwy: 3 kategorie zatrudnienia x 9 sekcji PKD x 16 województw.
- 6 Różnice należy tłumaczyć innym zbiorem danych – GUS prezentuje dane dla firm 10+, a badanie kondycji MSP prezentuje dane dla firm zatrudniających od 2 do 249 pracowników.

Akceptacja narodu jest niezbędnym czynnikiem legitymizującym sprawowanie władzy. Sytuacja społeczna w Polsce, która w połowie 2013 r. znalazła swoje odbicie w Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, czyli zawieszenie uczestnictwa przez stronę związkową, skłania do refleksji na temat granic prawomocności przedstawicielskich form władzy wobec suwerena

Przemysław Dzido

Prawo insurekcji w porządku prawnym

W myśl art. 4 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej suwerenem jest podmiot zbiorowy, określony jako naród. Powstaje zatem pytanie: czy przedstawicielskie organy władzy, formalnie nie łamiąc prawa, faktycznie znajdują się poza obowiązującym porządkiem prawnym z powodu braku akceptacji społecznej dla ich działań?

Fundamentem nowoczesnego państwa narodowego jest teoria umowy społecznej. Niezależnie od tego, czy akceptujemy tezę, że nowoczesne państwo narodowe jest tworem na wskroś totalnym (tj. reprodukowanym w ramach procesu politycznego, który nie zna i nie uznaje żadnych granic własnej prawomocności), współczesne państwo i będące jego emanacją prawo dążą do objęcia swoimi regulacjami całości życia każdej jednostki. Fundament dla tej działalności stanowi kwestia suwerena oraz granica legitymacji posiadanej władzy. Podstawą dla tych wątpliwości jest współwystępowanie w teorii umowy społecznej twierdzenia, że siła nie jest istotą prawa oraz twierdzenia, że obowiązek posłuszeństwa dotyczy jedynie władzy prawowitej.

Umowa społeczna. Jak twierdził Jan Jakub Rousseau, „najsilniejszy nigdy nie jest dość silny, by być zawsze panem, jeżeli nie przekształci swej siły na prawo, posłuszeństwa zaś na obowiązek”¹. Tym samym dostrzega on problem konieczności stworzenia przestrzeni homogeniczności dla przestrzeni ze swej istoty heterogenicznej. Innymi słowy, jedynie władza zbędna (tj. władza nieobecna, a więc władza nieodwołująca się do siły w procesie kształtowania zasad współżycia między państwem i człowiekiem sprowadzonym tym samym do obywatela) jest władzą słuszną. Założeniem państwa realizującego teorię umowy społecznej jest zatem obecność takiej formuły stowarzyszeniowej, „która by broniła i chroniła osobę i dobra każdego stowarzyszonego za pomocą całej wspólnej siły, a w której to formie każdy, jednocząc się ze wszystkimi, słuchałby jednak samego siebie”².

Tym samym, kojarzona z monarchią feudalną zależność osobista oraz oderwanie polityki od mas i arbitralność władzy zastępowana jest podporządkowaniem się jednostki bezosobowemu prawu. Reguluje ono „upowszechnioną materię” (zakresy rzeczywistości ludzkiej, które stały się przedmiotem zainteresowania polityki, a zatem i regulacji prawnych, choć uprzednio do sfery politycznej zaliczane nie były), która w tym zakresie jest wyrazem „woli powszechnej”.

Rozumienie wolności ludzkiej jako ściśle politycznej potencjalności narzucania samemu sobie za pośrednictwem jakiegoś podmiotu zbiorowego praw i obowiązków zakłada jednakże niemożliwą do usunięcia alienację osoby mającej być częścią podmiotu zbiorowego od tegoż podmiotu. Jeżeli bowiem każdy człowiek, sam wobec siebie, posiada nieograniczoną wolność podejmowania decyzji, to nawet bez zmian okoliczności, w jakich decyzje te są podejmowane, istnieje możliwość ich swobodnej zmiany.

Tym samym, w odniesieniu do koncepcji nowoczesnego państwa narodowego, należy uznać albo suwerenność podmiotu zbiorowego, co prowadzi do wzajemnie przeciwstawnych koncepcji instytucji władzy jako nieustającego wieceu wszystkich osób posiadających prawa polityczne, bądź do koncepcji suwerenności podmiotu zbiorowego, ograniczonej wyłącznie do okresów wyłaniania władz, które jako „oświecone” mają dysponować władzą praktycznie absolutną.

Istnieją co prawda głosy, że współczesna demokracja liberalna ze swej istoty dąży do realizacji wzorca totalnej władzy oligarchicznej, ale można też przyjąć, że nie ma w tym żadnych konieczności, a wrażenie jest animowane globalną rewolucją neoliberalną.

Suwerenność narodu. Należy pamiętać, że teoria umowy społecznej zakłada akt dwustronnie zobowiązującego kontraktu samego ze sobą. W takim układzie zwierzchnik (naród) jest jednocześnie poddanym, i w związku z tym niemożliwe jest uchwalenie takiego prawa, które unicestwiłoby jego suwerenność.

Kolejna kwestia warta podkreślenia to rola organów władzy. Są to podmioty mające reprezentować wolę suwerena (narodu) i jednocze-

śnie być spośród niego wyłonione. Zatem osoby pełniące władzę są w granicach tej idei jednocześnie „władcami” i „poddanymi”. Władza jednak jest tym osobom powierzona i nie jest atrybutem ich samych, ale reprezentowanego podmiotu zbiorowego. Tym samym, w myśl teorii umowy społecznej, sprawujący władzę powinien to robić w taki sposób, by poznać wolę powszechną i ją realizować. Nie jest to jedynie zalecenie o charakterze etycznym. Jego realizacja wyznacza bowiem granice prawomocności działań wykonywanych przez organy władzy przedstawicielskiej. Nierozpoznanie lub nierealizowanie woli powszechnej odbiera władcy legitymację do sprawowania władzy. Wobec tego jego działania stają się bezprawne, a jego władza staje się uzurpacją.

Z tego właśnie wynika niezbywalne prawo podmiotu zbiorowego do wypowiedzenia posłuszeństwa urzędującym organom władzy przedstawicielskiej i obowiązującym prawu. Jest to prawo insurekcji, którego cel stanowi umożliwienie podmiotowi zbiorowemu przywrócenie stanu równowagi politycznej i pr-

womocności podejmowanych działań władczych.

Z uwagi na to każde państwo wdrażające idee teorii umowy społecznej dąży do ustanowienia przestrzeni instytucjonalnej, której celem jest skanalizowanie tego uprawnienia, a także nadania możliwie łagodnej formy aktom buntu społecznego. Chodzi o to, by w myśl słów Louisa de Saint-Justa instytucjami zastąpić nagą siłę.

Obywatelskie nieposłuszeństwo. Prawo polskie, choć ustanawia instytucje sprzeciwu wobec woli państwa, to jednak nie daje możliwości „przywołania do porządku” podmiotów władzy przedstawicielskiej. W konsekwencji

W państwach wcielających w życie teorię umowy społecznej zależność osobista oraz oderwanie polityki od mas i arbitralność władzy zastępowana jest podporządkowaniem się jednostki bezosobowemu prawu.

państwo polskie tylko deklaruje realizowanie zasad nowoczesnego państwa narodowego, a w istocie jest państwem o charakterze oligarchicznym, w którym przestrzeń władzy jest traktowana jako lenno sił sprawujących władzę. Tym samym sejm i rząd, dystansując się od woli powszechnej i tracąc przez to zaufanie narodu, zaczynają reprezentować same siebie, a ich władza zyskuje w istocie charakter feudalny.

Pytanie dotyczące prawa insurekcji pozostaje zatem otwarte. Insurekcja w granicach teorii umowy społecznej jest wypowiedzeniem posłuszeństwa w celu przywrócenia równowagi zachwianej samowolą organów władzy przedstawicielskiej. W warunkach władzy oligarchicznej jest inaczej. Powstanie dąży do zmiany zastanego porządku politycznego i zastąpienia go nowym. Przykładem takiej właśnie insurekcji był ruch „Solidarności” z lat 80. ubiegłego wieku.

Obecny układ władzy ma być rezultatem sukcesu tej rewolucji, więc w zasadzie powinniśmy mieć do czynienia z nowoczesnym państwem narodowym, w ramach którego prawo do wypowiedzenia posłuszeństwa organom władzy przedstawicielskiej jest dopuszczalne.

Prawo polskie nie tworzy niestety form, jakie mogą realizować lub choćby uwzględnić prawo suwerena do buntu. Nie oznacza to jednak, że możliwość taka jest całkowicie wykluczona.

Prawo do insurekcji wpisane jest w samą ideę nowoczesnego państwa narodowego, więc nie można istnienia takiego prawa brać w nawias czy pomijać w rozwiązaniach instytucjonalnych.

W obecnym stanie prawnym prawo do insurekcji jest pominięte lub co najmniej zmini-

malizowane do środków absolutnie koniecznych, choć w polskim wydaniu niemających z prawem do insurekcji wiele wspólnego. Jedną z tych instytucji jest odwołanie się do ludu (referendum). Instytucja ta zajmuje bardzo istotne miejsce w tradycji instytucji politycznych Europy.

Odwołanie do ludu. Prawo odwołania się do ludu zostało powołane do życia podczas walk między patrycjuszami i plebejuszami w starożytnej Republice Rzymskiej. Pojawiło się ono po raz pierwszy po secesji do Góry Świętej, które to wydarzenie jest jednym z pierwszych historycznych aktów buntu wobec zinstytucjonalizowanych form władzy państwowej. I – co niezwykle istotne – instytucja ta pojawiła się wraz z instytucją Trybuna Ludowego i do końca republiki, a nawet pryncypatu obie te instytucje szły zawsze w parze.

Prawo odwołania się do ludu, w porównaniu z obecną instytucją referendum, było narzędziem potężnym i rzeczywiście miało moc uspokajania wzburzonych nastrojów. W pierwszej kolejności podkreślić należy, że w przeciwieństwie do instytucji referendum instytucja odwołania się do ludu była narzędziem wyrównywania statusu władz reprezentujących interesy oligarchów (Senat) i władz reprezentujących siły „opozycyjne” (plebejuszy).

Referendum w granicach prawa polskiego jest narzędziem dostępnym tylko Sejmowi, Senatowi, Prezydentowi, i tylko w sprawach przez organy te uznanych za istotne dla państwa. Tym samym instytucja ta znajduje się w wyłącznej dyspozycji sił reprezentujących układ polityczny znajdujący się u władzy

W koncepcji nowoczesnego państwa narodowego należy uznać albo suwerenność podmiotu zbiorowego, co prowadzi do wzajemnie przeciwstawnych koncepcji instytucji władzy jako nieustającego wiecu wszystkich osób posiadających prawa polityczne, albo do koncepcji suwerenności podmiotu zbiorowego, ograniczonej wyłącznie do okresów wyłaniania władz dysponujący władzą praktycznie absolutną.

i w najmniejszym stopniu nie realizuje tych celów, dla których powołany został jego pierwowzór.

Reprezentacja woli ludu. Można postawić tezę, że w chwili obecnej jedynymi podmiotami reprezentującymi z natury rzeczy interesy warstw ludności pozbawionych realnego wpływu na politykę są związki zawodowe. Jedyłą, zgodną z prawem formą nacisku na władze, jaką organizacje te dysponują, jest prawo do zgromadzeń publicznych i demonstrowania swoich postulatów. Nawet strajk, będący naturalną formą walki organizacji związkowych, został radykalnie ograniczony i „sprywatyzowany”. Możliwe jest jego ogłoszenie wyłącznie w zakładzie pracy i wyłącznie jako zwieńczenie procedury sporu zbiorowego.

Ponadto trzy polskie reprezentatywne centrale związkowe spełniające warunki określone w Ustawie o Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych i Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego są uczestnikami prac tego podmiotu. Został on skonstruowany w oparciu o ideę dialogu społecznego i jego zadaniem, deklarowanym w ustawie, jest zachowanie pokoju społecznego poprzez godzenie interesów warstwy społecznej osób, które są w stanie oferować jedynie własną pracę i interesów warstwy właścicieli środków produkcji.

Zadaniem dialogu społecznego jest zachowanie pokoju społecznego poprzez godzenie interesów warstwy społecznej osób, które są w stanie oferować jedynie własną pracę i interesów warstwy właścicieli środków produkcji.

Niestety, także ta instytucja nie daje organizacjom związkowym dodatkowych narzędzi do walki o prawa warstw przez nie reprezentowanych. W praktyce prac Trójstronnej Komisji ukształtowała się forma „zawieszenia uczestnictwa w instytucjach dialogu społecznego”.

Jest to w istocie akt podobny do wspomnianej już secesji na Górę Świętą, ale nigdy nie jest to akt radykalnego wypowiedzenia posłuszeństwa z jednoczesnym deklarowaniem woli politycznego usamodzielnienia się.

Nie zmienia to jednak faktu, że akt ten należy uznać za wyrażenie radykalnego braku zaufania do organów władzy przedstawicielskiej w naszym kraju. Może on zatem iść w parze z innymi działaniami zgodnymi z obowiązującym prawem, jak demonstracje, pikiety itp., ale także stanowić zapowiedź

Nierozpoznanie lub nierealizowanie woli powszechnej odbiera władcy legitymację do sprawowania władzy. Wobec tego jego działania stają się bezprawne, a jego władza staje się uzurpacją.

aktów wypowiedzenia posłuszeństwa o charakterze znacznie bardziej radykalnym, np. masłowe rozruchy społeczne. Mimo to jednak, że akty te formalnie mogą wykraczać granice obowiązującego prawa, to w istocie rzeczy stanowiłyby formę usunięcia pęknięcia między działaniami realizowanymi wyłącznie w oparciu

o formalną legitymację władzy (układ polityczny będący wynikiem ostatnich wyborów) a faktycznym zaufaniem do władzy będącym wypadkową właściwego rozpoznawania i realizowania woli powszechnej suwerena, jakim według Konstytucji RP jest naród.

Należy pamiętać także o tym, że traktowanie takich momentów wyłącznie jako punktów reprodukcji systemu stanowiło cechę systemu oligarchiczno-kolonialnego PRL. Doprowadzenie do takiej sytuacji jest w istocie rzeczy także formą deklaracji obcości władzy wobec suwerena (narodu) i jednocześnie deklaracją sprawowania władzy w oparciu o podległe owej władzy instytucje, a zatem formalne zerwanie z modelem demokracji liberalnej. ■

¹ J.J. Rousseau, *O umowie społecznej*, Warszawa 2002, s. 12.

² Tamże, s. 24.

Kształcenie zawodowe w Polsce jest w stanie znacznego rozprężenia spowodowanego brakiem spójnego kierownictwa i wizji. Tym bardziej cieszy podpisanie w lipcu 2013 r. Europejskiego Sojuszu na rzecz Przygotowania Zawodowego. Organizacje rzemiosła w Europie i w Polsce liczą na to, że system dualny wesprze proces zatrudniania osób młodych

Andrzej Stępnikowski

System dualny szansą dla młodych

Na posiedzeniu Komitetu Doradczego Komisji Europejskiej ds. Szkolenia Zawodowego (ACVT) w Lipsku zawarto 2 lipca 2013 r. umowę powołującą Europejski Sojusz na rzecz Przygotowania Zawodowego (w systemie dualnym) – European Alliance for Apprenticeship. Deklarację podpisali przedstawiciele wszystkich europejskich partnerów społecznych (UEAPME, ETUC, BUSINESSEUROPE, CEEP), przedstawiciele Komisji Europejskiej, litewskiej Prezydencji oraz kilkunastu innych partnerów z całej Europy.

Z punktu widzenia organizacji rzemiosła w Europie (Europejska Unia Rzemiosła oraz MSP – UEAPME) i w Polsce (cechy i izby rzemieślnicze oraz Związek Rzemiosła Polskiego) jest to krok milowy, który dzięki wsparciu finansowemu UE może przyczynić się do popularyzacji nauki zawodu, a co jeszcze ważniejsze, do ograniczenia bezrobocia wśród młodzieży. Istotne jest jednak właściwe rozumienie tego, czym jest ów *apprenticeship*, a więc

odpowieź na pytanie, z jakich elementów się składa.

Apprenticeship – nauka w teorii i praktyce. Nie wszyscy zdają sobie sprawę, że dopiero łączne zastosowanie takich czynników, jak: umowa o pracę w celu przygotowania zawodowego podpisana między uczniem a pracodawcą, wypłacanie wynagrodzenia (i odprowadzanie składek na ubezpieczenia społeczne) młodocianemu pracownikowi (we Francji jest to tzw. *apprenti*), i co nie mniej ważne, odbywanie praktycznej nauki zawodu w zakładzie pracy (teoria w szkole i praktyka w zakładzie pracy) stanowią o przynależności do systemu *apprenticeship*. Można powiedzieć, że jest to właściwie system dualny lub przemienny (*alternate system*). Z tych niuansów nie zawsze zdają sobie sprawę tłumacze, utożsamiając ten system „zwyczajnie” z przygotowaniem zawodowym, a więc bez tej istotnej specyfiki, która decyduje o efektywności zatrudnieniowej systemu dualnego (w takim właśnie zawężającym duchu, niestety, oficjalnie przetłumaczono na język polski nazwę tego Sojuszu).

Jest to problem zasadniczy, gdyż niewłaściwie pojmowany *apprenticeship* może zostać wypaczony, a wdrożenie „rozmytego” systemu (bez jego immanentnych właściwości) nie przyczyni się do poprawy zatrudnienia młodzieży. Mowa o tym również we wspólnych

Ramach Działania Europejskich Partnerów Społecznych (wypracowanych w zespole negocjacyjnym z udziałem ww. przedstawiciela ZRP jako reprezentanta UEAPME), gdzie wyraźnie wskazuje się na kształcenie dualne, a w załączniku zawierającym 20 dobrych praktyk partnerów społecznych z całej UE znalazł się jeden przykład z Polski w postaci „Funduszu Oświatowego ZRP”. Dzięki temu rozwiązaniu udaje się skutecznie (i na czas!) wdrażać rozwiązania wprowadzone przez ministra edukacji narodowej w ramach modernizacji systemu kształcenia zawodowego (na szkolenia i przygotowanie niezbędnej dokumentacji oraz wdrożenie suplementu Euro-pass do dokumentów rzemieślniczych ZRP jako centrala wydał z tego Funduszu już ponad 1,5 mln zł w ciągu dwóch lat). Jest to Fundusz tworzony przez wszystkie zrzeszone w ZRP izby rzemieślnicze i bezsprzeczny przykład społecznej odpowiedzialności środowiska.

Droga do Sojuszu. Na bazie statystyk ekonomicznych ugruntował się w Europie (i nie tylko, bo także w Australii¹, USA² i Azji³) pogląd, iż kraje stosujące system kształcenia dualnego (głównie Austria, Dania, Niemcy, Szwajcaria) mają znacznie niższą niż w UE (8 proc. względem 25 proc.) stopę bezrobocia młodzieży. „Smutnym” rekordzistą jest Hiszpania z ponad 50 proc. bezrobociem wśród osób w wieku 18–25 lat. Taki stan rzeczy skłonił ministrów edukacji Grecji, Hiszpanii, Łotwy, Portugalii, Słowacji oraz Włoch do podpisania z rządem RFN wspólnego Memorandum „Kształcenie zawodowe w Europie – perspektywy dla młodych pokoleń” (tzw. Memorandum z Berlina, 11.12.2012). Na bazie tego porozumienia niemiecki rząd i przedsiębiorstwa zapewniają doradztwo firmom, które chcą wdrożyć system dualny. Takie wsparcie otrzymali np. Hiszpanie w Saragossie, ale wkrótce rozpocznie się ten sam proces i w Grecji (dane z posiedzenia Rady

Zarządzającej Europejskiego Centrum Rozwoju Zawodowego (CEDEFOP) w Salonikach). Co ciekawe, część ludzi z resortów edukacji nie rozróżnia systemu dualnego od praktyk zawodowych i staży. I tak np. reprezentantka greckiego MEN w czasie konferencji w Salonikach na temat odnawiania kształcenia zawodowego stwierdziła wprost, że „w Grecji nie ma systemu *apprenticeship*, gdyż nie ma dużych firm” (!). Tkwi tutaj duże niebezpieczeństwo rozmycia właściwości tego skutecznego systemu poprzez dopasowywanie jedynie poszczególnych jego elementów pod jednym hasłem. Może to doprowadzić do „zepsucia wizerunku kształcenia dualnego” – mówią o tym zresztą i sami Niemcy – ministerstwo federalne ds. edukacji i Centralny Związek Rzemiosła Niemieckiego (ZDH). Wskazałem zresztą na ten fakt podczas spotkań CEDEFOP i ACVT w Salonikach i w Lipsku. W Polsce (dane Małopolskiego Obserwatorium Rynku Pracy, które pioniersko wydzieliło w badaniach efektywności zatrudnieniowej pracowników młodocianych spośród uczniów ZSZ) wyraźnie widać, a potwierdzają to badania trzech izb rzemieślniczych, że system dualny stosowany w rzemiośle charakteryzuje się dwa razy mniejszym bezrobociem młodzieży niż system szkolny oparty na warsztatach (10 proc. w rzemiośle względem 20 proc. NEET⁴ po ścieżce typowo szkolnej z warsztatami lub pracowniami). Upowszechnienie takiego systemu w Europie może więc faktycznie przyczynić się do zmniejszenia bezrobocia młodzieży – i to właśnie trzeba mieć na względzie, mówiąc o sukcesie podpisanej deklaracji.

Memorandum z Berlina. Podstawą do podjęcia tej inicjatywy było podpisane przez siedem krajów UE tzw. Memorandum z Berlina (11.12.2012). Zresztą już od 2011 r. podejmowano coraz to nowe kroki w tym kierunku. W grudniu 2011 r. Komisja Europejska

wydała Komunikat „Szanse dla młodzieży” (jako element Pakietu zatrudnieniowego), a w 2012 r. kolejny dokument – „Wprowadzając młodzież w zatrudnienie”, gdzie wyraźnie wskazano rolę kształcenia w systemie dualnym. Sojusz ma być podstawą do rozszerzenia idei kształcenia w miejscu pracy, a zwłaszcza systemu dualnego, który postrzegany jest jako narzędzie zwalczania bezrobocia młodzieży (które generuje dla UE straty na poziomie 1,1 proc. PKB – przy 14 mln bezrobotnych Europejczyków do 25. roku życia). Wagę tego spotkania podkreślała obecność dwóch Komisarzy UE: Andrioulli Vasilou (ds. Edukacji, Kultury i Młodzieży) oraz Laszlo Andora (ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych). Deklaracja Sojuszu jest zbiorowym aktem porozumienia Komisji Europejskiej, europejskich partnerów społecznych (UEAPME, BUSINESS EUROPE, CEEP, ETUC), litewskiej prezydencji oraz kilkunastu różnych podmiotów (np. Eurochambers, samorządów, w tym landu Saksonii i tamtejszej izby rzemieślniczej, innych organizacji pracodawców i rzemieślników, tj. francuskiego APCMA oraz austriackiego IBW itp.). Sojusz ten ma na celu wypromowanie kształcenia zawodowego, a zwłaszcza dualnego w Europie, także w formie staży międzynarodowych (z Programu „ERASMUS PLUS”) za pośrednictwem organizacji takich, jak izby rzemieślnicze, przemysłowe i handlowe, poszczególne firmy, inne instytucje oraz tzw. ambasadorów, którzy zachęcaliby do nauki zawodu w danych krajach. Zapowiedziano także badania w zakresie ekonomii nad stopą zwrotu z nakładów ponoszonych na kształcenie adeptów nauki zawodu w poszczególnych krajach.

Na to wszystko przewidziano 6 mld euro (źródłem ma być: EFS, „ERASMUS PLUS” oraz Gwarancje dla młodzieży). Nie jest to porozumienie nakładające na poszczególne kraje UE jakieś zobowiązania. Te bowiem należą jedynie do tych podmiotów, które dekla-

rację podpisały i chcą rzeczywiście działać (takie na dzisiaj jest stanowisko UE), a więc trudno oczekiwać, że nasz resort edukacji podejmie w tej sprawie jakieś działania. Prawdopodobnie pod tym hasłem realizowane będą przez ministra pracy wypłaty gwarancji dla młodzieży, tj. bezrobotnych absolwentów (ponad 4 miesiące).

Na polskim podwórku. Po lipcowej konferencji w Berlinie, z udziałem szefów rządów, głów państw i ministrów pracy z UE przybyłych na zaproszenie Kanclerz Angeli Merkel, można by spodziewać się większego zrozumienia dla konieczności szerszego upowszechnienia systemu dualnego w naszym kraju. Taki był bon mott wizyty w Berlinie, a wizyta w kolejnym tygodniu w Madrycie – niczym kompas – powinna pokazać kierunek prozatrudnieniowych działań rządu na rzecz młodzieży. Czy rzeczywiście tak się dzieje? Trudno jednoznacznie ocenić, tym bardziej, że i media mają problem z odczytaniem rządowego azymutu⁵ i sam rząd nie mówi jednym głosem.

Kształcenie zawodowe jest w stanie znacznego rozprężenia, spowodowanego brakiem spójnego kierownictwa i wizji. Jest to domena kilku resortów (pracy, gospodarki, rolnictwa i kultury), a resort edukacji taką politykę, co prawda, koordynuje, ale pod tym adresem pojawiło się już wiele zarzutów dotyczących m.in. chaosu, jaki pojawił się za sprawą pośpiesznie wprowadzonej modernizacji systemu oraz problemów demograficznych bezwzględnie wpływających na stan zatrudnienia nauczycieli w szkołach. Z co najmniej dwóch wspomnianych powodów system kształcenia dualnego nie znalazł sojusznika w Ministerstwie Edukacji Narodowej, mimo iż system ten odciążałby finansowo szkoły i prowadzące samorządy. Stąd też propozycja zmiany „kierowcy” z MEN dzierżącego stery edukacji zawodowej i zwrócenie uwagi na ten problem innym ministrów.

Szczebel rządu nie jest jednak jedynym, na którym należy rozmawiać o systemie dualnym. Zgodnie z podpisanymi Ramami Działania Europejskich Partnerów Społecznych oraz Deklaracją Sojuszu europejscy partnerzy społeczni zobowiązali się do szerzego upowszechniania i wdrażania nauki w miejscu pracy (*work-based learning*) oraz systemu dualnego. Jak do tej pory (i to nawet pomimo braku z zewnątrz) sprawami edukacji zawodowej zajmował się jedynie Związek Rzemiosła Polskiego. Raz tylko, ale za to w istotnie krytycznym momencie, gdy zamrożono dziesiątki milionów złotych na kształcenie młodocianych pracowników, solidarnie wystąpili pozostali partnerzy społeczni. Sprzymierzeńcem (nieodmiennie) w podejmowaniu kwestii kształcenia zawodowego pozostaje OPZZ. To wszystko jednak stanowi kroplę w morzu potrzeb gospodarki. Poruszał tę kwestię na łamach publikacji i na forum Naczelnej Rady Zatrudnienia prof. Mieczysław Kabaj, który mówił wręcz o „afrykanizacji” kształcenia zawodowego w Polsce, słusznie wskazując na niestety skuteczne próby jego marginalizacji.

Trzeba niestety też wyraźnie wskazać na potrzebę ponownego obsadzenia – po kilku latach nieobecności – przedstawiciela (przedstawicieli) związków zawodowych w europejskich gremiach takich, jak: Komitet Doradczy KE ds. Szkolenia Zawodowego (ACVT) oraz Rady Zarządzającej Europejskiego Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego (CEDEFOP). Brak takiej reprezentacji osłabia głos polskich partnerów społecznych w tych sprawach i jest odzwierciedleniem braku ich aktywności w kraju w tym zakresie.

Ofensywa rzemiosła. W tej chwili „armia” ponad 100 tys. młodocianych pracowników, kształcąc się w około 50 zawodach i stanowiąc około 60 proc. wszystkich uczniów zasadniczych szkół zawodowych, stanowi „kręgosłup” kadr dla polskiej gospodarki. Peter Drucker nazywa ich „technologami” (mechanicy pojazdowi, elektrycy-instalatorzy i wielu innych przedstawicieli wywodzących się z rzemiosła) i uznaje ich za „jedyną grupę zatrudnionych, która oferuje znaczącą i trwałą przewagę konkurencyjną krajom rozwiniętym”⁶. Oczywiście zdajemy sobie sprawę, że nawet wdrożenie systemu dualnego dla wszystkich uczniów ZSZ nie przyniesie oczekiwanego rezultatu w postaci 100 proc. gwarancji zatrudnienia. Powstaje pytanie, co robić dalej?

Środowisko rzemieślnicze oczekuje większego wsparcia ze strony rządu i partnerów społecznych oraz mediów w zakresie upowszechniania idei tego systemu, pomocy w tworzeniu pozytywnego wizerunku kształcenia zawodowego i otworzenia umysłów Polaków na taką ścieżkę kariery.

Środowisko rzemieślnicze oczekuje większego wsparcia w zakresie upowszechniania idei systemu kształcenia zawodowego. Dzięki odpowiednio zagospodarowanym środkom, możliwe będzie przekwalifikowanie bezrobotnych absolwentów liceów i studiów na określony zawód rzemieślniczy.

Pomóc w tym mogą środki „Funduszu Gwarancji dla Młodzieży” (*Youth guarantee*) oraz Funduszu Pracy. Odpowiednio zagospodarowane środki pomogą także w utworzeniu nowego instrumentu zatrudnienia pod nazwą „Przygotowanie Zawodowe Osób Młodych”, dzięki czemu możliwe stanie się przekwalifikowanie bezrobotnych absolwentów w wieku do 25 lat – po studiach bądź liceach – na określony zawód rzemieślniczy, w którym dana osoba może lepiej wykorzystywać swoje predyspozycje (takich zawodów jest około 120). Przykładem „historii sukcesu” jest zawód betoniarz-zbrojarz, którego nie można uczyć się w systemie szkolnym (za mało pieniędzy na

stworzenie klasy o takim profilu), a więc pozostaje jedynie rzemiosło, po którym każdy absolwent znajdzie pracę⁷. I tak na przykład w 2010 r. w Wielkopolsce wykształcił się tylko jeden betoniarz-zbrojarz, a tamtejsze urzędy pracy oferowały 374 miejsca pracy w tym zawodzie. Dobrym pomysłem jest przekwalifikowanie się w ramach jednego ze „wschodzących” zawodów, takich jak np.: podkuwacz koni, florystka czy fryzjer zwierząt (tzw. *groomer*). Z taką propozycją wyszedł ZRP do ministra pracy i liczymy na pozytywną reakcję i Pana Ministra i całego rządu. Ministrowi edukacji narodowej (na ręce sekretarza stanu) zaproponowano z kolei stworzenie nowego zawodu – mechanik pojazdów motocyklowych, co przy rosnącej liczbie sprzedawanych w Polsce motorów i skuterów jest w ocenie środowiska dobrym pomysłem.

W tych wszystkich naszych zabiegach potrzebujemy sprzymierzeńców i zwracamy się do rządu i pozostałych partnerów społecznych z takim właśnie apelem, aby nas wsparli, wypełniając jednocześnie zobowiązania europejskich organizacji, którymi są członkami. Jak pokazał przykład Funduszu Oświatowego ZRP stworzonego w obliczu konieczności pilnego dostosowania się do wymogów modernizacji systemu, do tej pory organizacje rzemiosła same musiały toczyć boje o istnienie systemu kształcenia dualnego w Polsce. Na szczęście jednak sytuacja nieco ulega zmianie – do grona naszych strategicznych sojuszników możemy dzisiaj zaliczyć już m.in.:

- Główny Inspektorat Pracy, który wspiera ZRP w promocji nauki zawodu poprzez wspólne organizowanie konkursu wiedzy o BHP dla uczniów z zakładów rzemieślniczych (co roku młody laureat zdobywa rower górski lub skuter),
- Fundację Rozwoju Systemu Edukacji (Narodowa Agencja Programu Leonardo da Vinci), z którą od lat wspólnie promujemy mobilność mistrzów i młodych pracowników. Takie wyjazdy międzynarodo-

we służące nauce zawodu w innym kraju (poznanie innego środowiska, kultury i języka) w najwyższym stopniu oddziałują nie tylko na uczestnika, ale i na jego otoczenie, kreując bezpośrednio pozytywny obraz kształcenia zawodowego i rzemiosła,

- Naczelną Organizację Techniczną, z którą od kilku lat organizujemy wspólne konferencje poświęcone edukacji zawodowej,
- Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, którego naukowcy na łamach poczytnych czasopism dzielą poglądy rzemiosła na kwestie związane z kształceniem dualnym,
- Polsko-Niemiecka Izba Przemysłowo-Handlowa (AHK), która współpracuje z ZRP w dziedzinie oświaty zawodowej. W lutym tego roku rozpoczęliśmy także współpracę z Ambasadą Niemiec w Polsce i jako trzej partnerzy – wspólnie z FRSE – zorganizowaliśmy konferencję o kształceniu dualnym z udziałem ponad 120 osób, co istotne, głównie spoza środowiska rzemieślniczego, którego i tak nie trzeba było przekonywać do tej idei. ■

¹ J. Buchanan, M. Jakubauskas, H. Schultz, *From preserving to renovating Australian apprenticeships: Insights from recent international experiences*, The University of Sydney, NSW 2006, s. 24–28, 30–31.

² G. S. Becker, G. N. Becker, *Ekonomia życia*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2006, s. 101–102.

³ Memorandum opracowane przez międzynarodowy zespół INAP złożony z ekspertów ds. kształcenia zawodowego z sześciu kontynentów pod przewodnictwem prof. Felix Raunera, kwiecień 2012, źródło URL: http://www.inap.unibremen.de/dl/memorandum_inap_commission_architecture_apprenticeship_2012.pdf

⁴ NEET – *Not in the Employment not in the Education (niezatrudnieni i niekształcący się)*.

⁵ Zob. K. Topolska, *Rząd postawił krzyżyk na młodych*, *Gazeta Prawna* z 16 lipca 2013.

⁶ P. F. Drucker, *Zarządzanie XXI wieku – wyzwania*, *Klasyka Biznesu*, Wydawnictwo Rzeczpospolita, New Media s.r.l., 2010, s. 170–171.

⁷ Zob. *Diagnoza potrzeb edukacyjnych – rozwój rynku pracy województwa wielkopolskiego poprzez dostosowanie oferty szkolnictwa zawodowego*, Zeszyt 15, Instytut Nauk Społeczno-Ekonomicznych, Łódź, s. 23–25, 27.

Z litery prawa wynika, że pracownicy zatrudnieni w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądach oraz prokuraturze nie mogą brać udziału w strajku. Tymczasem, jak wskazuje Komitet Wolności Związkowych Międzynarodowej Organizacji Pracy, w przypadku ograniczenia lub zakazu prawa do strajku w niezbędnych zakładach pracy lub usługach należy zapewnić pracownikom odpowiednią ochronę w celu zrekompensowania im wynikającego z tego faktu ograniczenia swobody działania. Ten fakt nabiera znaczenia w kontekście konieczności całościowej reformy instytucji mediacji i arbitrażu

Barbara Surdykowska

Pracownik sfery publicznej a mediacje i arbitraż

Ze względu na możliwość wszczynania sporu zbiorowego w sferze publicznej¹ oraz ograniczenia prawa do strajku tej grupy pracowników² (możliwość wszczynania sporu zbiorowego wobec pracodawcy w rozumieniu art. 3 k.p., a nie podmiotu posiadającego faktyczne władztwo ekonomiczne), a także bardzo szerokie ograniczenia w polskim porządku prawnym prawa do strajku pracowników sfery publicznej, faza mediacji i arbitrażu sporu zbiorowego winny mieć szczególne znaczenie. Niestety, w praktyce obie instytucje (mediacja, arbitraż) oceniane są jako niespełniające pełnych kryteriów efektywności. Konsekwencje z tego wynikające są szczególnie dotkliwe dla pracowników sfery publicznej.

Zgodnie z art. 1 ustawy z 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, spór zbioru pracowników z pracodawcą lub pracodaw-

cami może dotyczyć warunków pracy, płacy lub świadczeń socjalnych oraz praw i wolności związkowych pracowników lub innych grup, którym przysługuje prawo zrzeszania się w związkach zawodowych. W art. 2 ustawodawca wskazuje, że prawo reprezentowania pracowników należy do wyłącznych kompetencji związków zawodowych (czyli, że pracownicy nie mogą być reprezentowani przez pozazwiązkowe przedstawicielstwo, jakim jest rada pracowników lub przedstawicielstwo powołane ad hoc). W polskim porządku prawnym spór zbiorowy składa się z trzech obligatoryjnych etapów (rokowań, mediacji i strajku) oraz etapu fakultatywnego, jakim jest arbitraż. Po rokowaniach, mediacji czy strajku może dojść do podpisania porozumienia (art. 9, art. 14 ustawy), które stanowi swoiste źródło prawa pracy (art. 9 k.p. – kategoria innych porozumień zbiorowych opartych na ustawie).

Ustawodawca wskazuje w art. 5 ustawy, że pracodawcą w rozumieniu ustawy jest podmiot, o którym mowa w art. 3 k.p. Pracodawcą w rozumieniu art. 3 k.p. jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudnia pracowników. Konstrukcja zarządcza pracodawcy obowiązująca w polskim porządku

prawnym i odwołanie się do niej przez ustawodawcę także na potrzeby ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych rodzi określone problemy, między innymi w odniesieniu do pracowników sfery publicznej. W świetle obowiązującego prawa pracodawcami są poszczególne urzędy (np. gminne)³, sądy i prokuratury⁴, szkoły⁵ czy inspektoraty pracy⁶. Jak wskazuje K. W. Baran we wszystkich tych sytuacjach mamy do czynienia z pracodawcą formalnym, co w sposób znaczący utrudnia pracownikom dochodzenie swoich żądań. Jak wiadomo, kompetencje tych organów w sferze zatrudnienia są ograniczone wyłącznie do zarządu pracownikami, podczas gdy uprawnienia decyzyjne leżą w gestii organów nadrzędnych⁷.

Zagadnienie to było przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego, który wskazał, że art. 5 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych w zakresie, w jakim przyjęte w nim pojęcie pracodawcy nie przewiduje udziału ministra resortowego lub przewodniczącego zarządu gminy (przewodniczącego zarządu związku komunalnego), jako odrębnej od bezpośredniego pracodawcy strony sporu zbiorowego dotyczące pracowników zatrudnionych w państwowych lub samorządowych jednostkach sfery budżetowej, jest zgodny z art. 1 i art. 85 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy przez art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym⁸. Należy jednakże podkreślić, że w uzasadnieniu TK ocenia, że rozwiązania przyjęte w ustawie o rozwiązywaniu sporów zbiorowych prowadzą do ograniczenia zbiorowych uprawnień pracowników sfery budżetowej. Zagadnienie to nie było przedmiotem oceny TK w odniesieniu do obecnie obowiązującej Konstytucji.

Spór z pozornym pracodawcą. Oczywiście problem braku możliwości wszczynania sporu zbiorowego wobec podmiotu posiadającego faktyczne władztwo ekonomiczne nie dotyczy tylko pracowników sfery publicznej. Problem ten jest równie widoczny w koncernach i korporacjach, w ramach których przymiot pracodawcy posiadają jednostki niesamodzielne (np. filie, oddziały, jednostki terenowe). W takich

sytuacjach związek zawodowy zmuszony jest prowadzić spór z pracodawcą pozornym. K. W. Baran ocenia, że w takiej sytuacji normy zawarte w ustawie o rozwiązywaniu sporów zbiorowych stanowią „bufor” ułatwiający rzeczywistemu pracodawcy unikanie konfrontacji z roszczeniami pracowników, co stanowi element dysfunkcyjny w polskich stosunkach przemysłowych⁹. W moim odczuciu jest to zagadnienie niezwykle interesujące, jednakże dalsze uwagi chciałabym koncentrować na pracownikach sfery publicznej.

Możliwość efektywnego prowadzenia sporów zbiorowych dla pracowników sfery publicznej jest zasadniczo ograniczona przez konstrukcję wymagającą wszczęcia sporu wobec pracodawcy w rozumieniu art. 3 k.p., niemającego możliwości podjęcia decyzji w odróżnieniu do postulatów wskazanych przez związki zawodowe w piśmie wszczynającym spór zbiorowy. Należy zaznaczyć, że z całej procedury sporu zbiorowego nie wynika, aby podmiot mający władztwo ekonomiczne (np. minister) musiał w sporze zbiorowym uczestniczyć. Wszelkie naciski związków zawodowych na udział przedstawicieli władzy publicznej i samorządowej w sporach zbiorowych mają charakter nieformalny.

Ograniczenia prawa do strajku. Drugi wątek, który należy poruszyć, to kwestia ograniczeń prawa do strajku w sferze publicznej. Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych ograniczenie prawa do strajku dotyczy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, jednostek Policji i Sił Zbrojnych RP, Służby Więziennej, Straży Granicznej, Służby Celnej oraz jednostek organizacyjnych straży przeciwpożarowej. Zgodnie z art. 19 ust. 3 prawo do strajku nie przysługuje pracownikom zatrudnionym w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądach oraz prokuraturze. Z treści zapisów wynika, że prawa do strajku zostali pozbawieni pracownicy zatrudnieni w organach władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądach oraz prokuraturze¹⁰. Jak wskazuje K. W. Baran oznacza to, że z prawa do strajku nie mogą

korzystać osoby o statusie pracownika w rozumieniu art. 2 k.p. zatrudnione w:

- kancelarii Sejmu, Senatu, Prezydenta, Prezesa Rady Ministrów,
- poszczególnych ministerstwach,
- urzędach naczelných i centralnych,
- urzędach administracji rządowej,
- urzędach administracji specjalnej,
- urzędach administracji samorządowej,
- sądach powszechnych i sądach szczególnych,
- powszechnych i wojskowych jednostkach prokuratury.

Wyliczenie to ma charakter jedynie ilustracyjny – według art. 78 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej, który wskazuje, że członkom korpusu służby cywilnej nie wolno uczestniczyć w strajku lub akcji protestacyjnej zakłócającej normalne funkcjonowanie urzędu. Z. Góral ocenia wyłączenie z art. 19 ust. 3 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych jako bardzo duże. Po pierwsze, sformułowanie „zatrudnieni w organach administracji państwowej, administracji rządowej i samorządowej” daje pole do rozbieżnych interpretacji. Po drugie, nie jest jasne, czy chodzi o wszelkie stanowiska zajmowane w administracji, czy tylko te o charakterze urzędniczym. Zdaniem autora przyjęcie tego pierwszego wariantu pozostawiałoby w sprzeczności z dopuszczalnymi granicami wyłączeń prawa do strajku sformułowanymi przez organy kontrolne Międzynarodowej Organizacji Pracy i wykraczałoby poza potrzeby dobra publicznego¹¹.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych niedopuszczalne jest zaprzestanie pracy w wyniku akcji strajkowych na stanowiskach pracy, urządzeniach i instalacjach, na których zaniechanie pracy zagraża życiu i zdrowiu ludzkiemu lub bezpieczeństwu państwa. Jak wskazuje B. Wagner przepis ten można rozumieć jako wyłącznie zakaz czynnego uczestnictwa w strajku skierowany do osób zajmujących wymienione w nim stanowiska. Można go jednak rozumieć szerzej, jako normę konstruującą obciążający organizatorów i kierujących strajkiem obowiązek zabezpieczenia ciągłości pracy na tych stanowiskach¹².

Rola związków zawodowych. Jeśli chodzi o możliwości działań zbiorowych przysługujących związkowi zawodowemu reprezentującym

w sporze zbiorowym pracowników niemających prawa do strajku, to kwestię tę reguluje art. 25 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Wskazuje on, że w celu obrony praw i interesów, po wyczerpaniu trybu postępowania w fazie rokowań, są dopuszczalne inne niż strajk formy akcji protestacyjnej, niezagrażające zdrowiu lub życiu ludzkiemu, bez przerywania pracy, z zastrzeżeniem przestrzegania obowiązującego porządku prawnego.

Należy mieć świadomość, że większość potencjalnych działań protestacyjnych traktowana jest w literaturze jako sprzecznych z prawem. Podczas strajku włoskiego można postawić pracownikom zarzut naruszenia art. 100 k.p. mówiący o sumiennym i starannym wykonywaniu pracy oraz obowiązku dbałości o dobro pracodawcy. Oflagowanie innych pomieszczeń niż siedziba związku wymaga zdaniem niektórych autorów zgody pracodawcy¹³. Odmowa transportu towarów w ramach akcji solidarnościowych uznawana jest za metodę nielegalną, gdyż godzi ona w podstawowe zasady prowadzenia sporów zbiorowych, a w płaszczyźnie indywidualnego prawa pracy stanowi naruszenie obowiązków pracowniczych¹⁴.

Regulacje prawne. Zgodnie z stanowiskiem Komitetu Wolności Związkowych MOP dopuszczalne jest obligatoryjne postępowanie arbitrażowe w celu zakończenia sporu zbiorowego pracowniczego oraz strajku, jeżeli odbywa się ono na wniosek obu zainteresowanych stron, lub jeśli rzeczony strajk może zostać poddany ograniczeniom, a nawet być zakazany, tzn. sporów w administracji publicznej dotyczących pracowników sprawujących władzę w imieniu państwa lub w przypadku pracowników wąsko rozumianych niezbędnych usług publicznych, tzn. takich, których przerwa w funkcjonowaniu może stanowić zagrożenie dla życia, bezpieczeństwa osobistego lub zdrowia wszystkich lub części mieszkańców kraju¹⁵. Należy więc wskazać na arbitraż wynikający z wniosku obu stron oraz arbitraż dotyczący sporów w administracji publicznej lub w przypadku pracowników wąsko rozumianych usług publicznych. Należy przeanalizować stanowiska KWZ w zakresie pojęcia: niezbędne usługi publiczne oraz administracja publiczna.

KWZ zwraca uwagę, że dokładne znaczenie terminu „niezbędne usługi” zależy w dużej mierze od okoliczności panujących w kraju. Ponadto znaczenie tego pojęcia nie jest bezwzględnie w tym sensie, że usługa niebędąca niezbędną może się nią stać po przekroczeniu pewnego czasu trwania strajku lub jego zasięgu i w ten sposób stworzy zagrożenie dla życia, bezpieczeństwa osobistego lub zdrowia wszystkich lub części mieszkańców kraju¹⁶. Stanowisko to można określić jako wskazanie na aspekt dynamiczny skutku potencjalnego strajku. Potwierdzeniem tej myśli jest przykładowo stanowisko wskazujące, że wywóz śmieci może stać się usługą niezbędną, jeżeli strajk w tym sektorze przekroczy pewien okres czasu lub pewien zasięg w stopniu stanowiącym zagrożenie dla życia, bezpieczeństwa osobistego lub zdrowia mieszkańców¹⁷.

KWZ wskazuje, że za niezbędne usługi można uznać następujące usługi: szpitalnictwo, zaopatrzenie w energię elektryczną, zaopatrzenie w wodę, usługi telekomunikacyjne, policję i wojsko, służbę pożarniczą, służbę więzienną, zapewnienie posiłków uczniom w wieku szkolnym oraz sprzątanie szkół, a także kontrole ruchu lotniczego¹⁸.

Analizując stanowiska KWZ, można także wyliczyć, jakie obszary ludzkiej aktywności ekonomicznej nie stanowią usług niezbędnych. Należy wskazać na: radio i telewizję, sektor naftowy, porty, bankowość, usługi informatyczne do poboru akcyzy i podatków, domy towarowe i parki rozrywki, metalurgię i górnictwo, transport ogólny, pilotów linii lotniczych, produkcję, transport i dystrybucję paliw, kolej, komunikację miejską w aglomeracjach, usługi pocztowe, wywóz śmieci, zakłady chłodnicze, usługi hotelowe, budownictwo, produkcję samochodów, działalność rolniczą, zaopatrzenie i dystrybucję żywności, mennice państwowe, drukarnie rządowe, oświatę¹⁹. W odniesieniu do oświaty Komitet podkreśla, że ewentualne długofalowe konsekwencje strajków w oświacie nie uzasadniają ich zakazu²⁰. Należy odnieść się jeszcze do zagadnienia pracowników pomocniczych – pewne kategorie pracowników w usługach niezbędnych, np. pracownicy fizyczni szpitala czy ogrodnicy, nie powinni być pozbawieni prawa do strajku²¹.

KWZ wychodzi od generalnego stanowiska, że w przypadku pracowników administracji publicznej uznanie zasady wolności związkowej niekoniecznie musi oznaczać prawo do strajku²². Prawo do strajku może zostać ograniczone bądź nawet zakazane w administracji publicznej lub w niezbędnych usługach publicznych, jeśli strajk w nich mógłby spowodować poważne trudności dla społeczeństwa oraz **pod warunkiem, że ograniczeniom towarzyszą pewne gwarancje kompensacyjne**²³.

Jak wskazuje KWZ w przypadku ograniczenia lub zakazu prawa do strajku w pewnych niezbędnych zakładach pracy lub usługach należy zapewnić pracownikom odpowiednią ochronę w celu zrekompensowania im wynikającego z tego faktu ograniczenia swobody działania w wypadku mogących wystąpić w tych zakładach pracy i usługach sporów²³. Jeżeli chodzi o charakter odpowiednich gwarancji w przypadku ograniczenia prawa do strajku, to ograniczeniom prawa do strajku powinny towarzyszyć stosowne, bezstronne i bezzwłoczne postępowania pojednawcze i arbitrażowe, dostępne na każdym etapie dla zainteresowanych stron, a których orzeczenia zostaną w pełni i bezzwłocznie wprowadzone w życie²⁴.

Rozważania KWZ MOP można zestawić z analizami Europejskiego Komitetu Praw Społecznych. Artykuł 6 § 4 Europejskiej Karty Społecznej gwarantuje partnerom społecznym prawo do podejmowania akcji zbiorowych w przypadku sporu zbiorowego pracy. Przymusowy arbitraż ustanowiony przepisami wydanymi przez państwo jest dopuszczalny wówczas, gdy ma na celu ochronę dóbr wymienionych w art. 31 § 1 EKS lub art. G 1 ZEKES. Komitet orzekł niezgodność norm krajowych ze standardami międzynarodowymi w następujących przykładach: obowiązek poddania się arbitrażowi społecznemu przed podjęciem przez związek zawodowy uchwały o zorganizowaniu strajku, obowiązkowa mediacja czy wydłużenie okresu mediacji do obowiązkowych 30 dni, za niezgodne uznano także uprawnienie mediatora do przedstawienia pracownikom pod głosowanie propozycji rozwiązania sporu zbiorowego w takiej postaci, jaką on uzna za najbardziej odpowiednią, a nie w takiej, jaką zaproponowały związki zawodowe w trakcie postępowania mediacyjnego²⁵.

Mediatorzy i „martwe dusze”. Można wskazać na liczne „powszechne” problemy dostrzegane na etapie mediacji czy arbitrażu. Można wskazać przykładowo na brak wymogów kwalifikacyjnych po stronie mediatorów czy fakt, że na listach mediatorów znajdują się liczne „martwe dusze”, czyli osoby, które od lat nie uczestniczyły w żadnym procesie mediacji. Sam fakt znikomego korzystania z arbitrażu pokazuje, że instytucja ta nie jest skonstruowana w sposób prawidłowy i dostosowany do potrzeb partnerów społecznych prowadzących spory zbiorowe²⁶. Zarówno instytucja mediacji, jak i arbitrażu wymaga całościowej reformy. Reforma ta powinna jednakże uwzględnić wskazane zalecenia KWZ akcentujące konieczność gwarancji kompensacyjnych (czyli wzmocnienia fazy mediacji i arbitrażu) w wypadku sporów zbiorowych pracowników niemających prawa do strajku.

Jeśli zaś chodzi o polskie ograniczenia prawa do strajku, to traktowane są one przez doktrynę prawa pracy jako nadmierne²⁷ – a można przypomnieć, że jak wskazuje KWZ zbyt szeroka definicja pojęcia „przedstawiciele administracji publicznej” może skutkować szerokimi ograniczeniami lub nawet zakazaniem prawa do strajku dla tych osób. Zakazanie prawa do strajku w administracji publicznej powinno ograniczać się do tych jej przedstawicieli, którzy sprawują władzę w imieniu państwa²⁸. Co więcej w polskim porządku prawnym **nie występują żadne mechanizmy kompensacyjne** dla pracowników nieposiadających prawa do strajku. ■

¹ Por. H. Szewczyk, *Zatrudnienie w służbie cywilnej*, Bydgoszcz-Kraków 2006 r. str. 188.

² Por. J. Skoczyński, *Reprezentacja praw i interesów pracowników służby publicznej*, [w:] G. Goździewicz (red.) *Reprezentacja praw i interesów pracowniczych*, Toruń 2001, str. 278–279.

³ Por. wyrok SN z 21 grudnia 1992 r.; I PRN 52/92, PiZS 1993, nr 5–6, str. 96.

⁴ Por. uchwałę SN z 23 lipca 1993 r. I PS 30/93, OSNCP 1994, nr 5, poz. 123

⁵ Por. wyrok SN 11 września 1998 r. II UKN 196/98, OSNAP 1999, nr 18, poz. 589

⁶ Por. uchwałę SN z 24 listopada 1992 r. I PZP 59/92, OSP 1993, z. 11, poz. 224.

⁷ K.W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2007, str. 375.

⁸ Orzeczenie TK z dnia 24 lutego 1997 r. K 19/96.

⁹ K.W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2007, str. 376.

¹⁰ J. Żołyński, *Ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Komentarz, Wzory pism*. LEX 2012.

¹¹ Z. Góral, *Zbiorowa reprezentacja pracowników sfery publicznej*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku*, A. Wypych-Żywicka, M. Tomaszewska, J. Stelina (red.), Gdańsk 2010, str. 147.

¹² B. Wagner, *Odpowiedzialność za zorganizowanie i udział w nielegalnym strajku*, PiZS 1992/1.

¹³ J. Żołyński, *Komentarz do art. 25 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych*, LEX 2012.

¹⁴ K. W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2010, str. 478.

¹⁵ Zobacz Przegląd z 1996, ust. 515 i 553; Raport nr 302, sprawa nr 1845, ust. 512; Raport nr 303, sprawa nr 1810/1830, ust. 62; Raport nr 307, sprawa nr 1890, ust. 372; Raport nr 310, sprawa nr 1931, ust. 506; Raport nr 314, sprawa nr 1948/1955, ust. 75, Raport nr 333, sprawa nr 2281, ust. 631; Raport nr 335, sprawa nr 2303, ust. 1376 oraz Raport nr 338, sprawa nr 2329, ust. 1275.

¹⁶ Ust. 581 Przegląd 2006 oraz Przegląd z 1996 r., ust. 541; Raport nr 320, sprawa nr 1963, ust. 229; Raport nr 321, sprawa nr 2066, ust. 340; Raport nr 335, sprawa nr 2305, ust. 505; Raport nr 338, sprawa nr 2373, ust. 382.

¹⁷ Ust. 591 Przegląd 2006 oraz Raport nr 309, sprawa nr 1916, ust. 100.

¹⁸ Ust. 585 Przegląd 2006.

¹⁹ Ust. 587 Przegląd 2006.

²⁰ Ust. 590 Przegląd 2006.

²¹ Ust. 594 Przegląd 2006.

²² Ust. 572 Przegląd 2006 oraz Przegląd z 1996, ust. 531; oraz Raport nr 304, sprawa nr 1719, ust. 413.

²³ Ust. 573 Przegląd 2006 oraz Przegląd z 1996, ust. 534; Raport nr 304, sprawa nr 1719, ust. 413; Raport nr 338, sprawa nr 2363, ust. 731, oraz sprawa nr 2364, ust. 975.

²⁴ Ust. 595 Przegląd 2006 oraz Przegląd z 1996, ust. 564; oraz Raport nr 300, sprawa nr 1818, ust. 367; Raport nr 306, sprawa nr 1882, ust. 429; Raport nr 310, sprawa nr 1934, ust. 227; Raport nr 318, sprawa nr 1990, ust. 166; Raport nr 324, sprawa nr 2060, ust. 518; Raport nr 327, sprawa nr 2127, ust. 192; Raport nr 330, sprawa nr 2166, ust. 292; Raport nr 333, sprawa nr 2277, ust. 274; Raport nr 336, sprawa 2340, ust. 649; oraz Raport nr 337, sprawa nr 2244, ust. 1269.

²⁵ Ust. 596 Przegląd 2006.

²⁶ A. M. Świątkowski, M. Wujczyk, *Polskie regulacje z zakresu rozwiązywania sporów zbiorowych w świetle standardów europejskich na przykładzie prawa do strajku*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku*, A. Wypych-Żywicka, M. Tomaszewska, J. Stelina (red.), Gdańsk 2010, str. 264.

²⁷ W 2009 r. miało miejsce podanie jednej sprawy pod arbitraż, w 2010, 2011 r. ani jednej. *Rozwiązywanie sporów zbiorowych. Informator*. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2012.

²⁸ Na nadmierne ograniczenia w zakresie ograniczenia prawa do strajku wskazuje się w polskiej doktrynie prawa pracy. Z. Góral, *Zbiorowa reprezentacja pracowników sfery publicznej*, [w:] *Zbiorowe prawo pracy w XXI wieku*, A. Wypych-Żywicka, M. Tomaszewska, J. Stelina (red.), Gdańsk 2010, str. 147; B. Cudowski, *Pozastrajkowe środki prowadzenia sporów zbiorowych*, Monitor Prawa Pracy 2009/4, str. 173; J. Skoczyński, *Regulacja praw i interesów pracowników służby publicznej*, [w:] G. Goździewicz (red.) *Reprezentacja praw i interesów pracowniczych*, Toruń 2001, str. 278–279; M. Kurzynoga, *Warunki legalności strajku*, Warszawa 2011, str. 88.

²⁸ Ust. 575 Przegląd 2006 oraz Przegląd z 1996, ust. 535.

Kalendarium dialogu

– w zespołach problemowych i na posiedzeniach plenarnych TK

6.06.2013 – posiedzenie Zespołu Problemowego TK ds. Ubezpieczeń Społecznych. Tematem było zarządzanie Funduszem Rezerwy Demograficznej oraz projekt rozporządzenia w sprawie przekazania części środków FRD na bieżące potrzeby FUS.

Wiceprezes ZUS Mirosława Boryczka, omawiając efekty zarządzania FRD, podkreśliła, że głównym celem jest ochrona kapitału zgromadzonego w tym funduszu. Oceniała zatem politykę zarządzania nim jako bezpieczną i jednocześnie satysfakcjonującą. W skali ubiegłego roku Fundusz wyniósł 10,2 proc. Zaznaczyła, że w akcjach na koniec 2012 r. FRD miał w swoim portfelu 12,3 proc. akcji. Stan Funduszu na koniec ubiegłego roku wynosił 16,5 mld zł, zaś na koniec bieżącego roku według szacunków ma osiągnąć wartość 17,8 mld zł, zatem mimo propozycji zabrania z jego konta kwoty 2,5 mld zł na bieżące wypłaty emerytur, wzrośnie on o ok. 1,3 mld zł w skali roku.

Jeremi Mordasewicz z Konfederacji Lewiatan ocenił zarządzanie FRD jako pasywne, co

jego zdaniem nie jest korzystne. Dopóki w grę wchodzi niewielka kwota, ok. 2 mld zł, nie ma większego problemu. Gdyby natomiast było to np. 200–300 mld zł, wówczas powstałby problem, gdyż środki trafiałyby nie do tych, które dobrze rokują na przyszłość, ale po kolei do znajdujących się w portfelu. To daje, zdaniem eksperta Lewiatana, dużą możliwość manipulacji.

W kolejnej części posiedzenia zespołu wiceminister pracy Marek Bucior uzasadniał propozycję przekazania w 2013 r. z FRD na rzecz FUS kwoty 2,5 mld zł. Przypominał, że według początkowych założeń środki w FRD miały przestać być gromadzone z końcem 2008 r. Wtedy było w nim zaledwie ok. 4,4 mld zł. Rząd zdecydował więc o dalszym przekazywaniu składek do FRD, dokładając do tego środki z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa. Pobieranie środków z FRD na bieżące wypłaty emerytur, uzasadniane sytuacją demograficzną, rozpoczęło się w 2010 r. i w pierwszym roku wyniosło aż 7,5 mld zł. W 2013 r. ma to być kwota 2,5 mld zł. Wiceminister Marek Bucior zaznaczył, że



Fot. GPS „Dialog”

Posiedzenie Zespołu Problemowego TK ds. Ubezpieczeń Społecznych.

sytuacja demograficzna Polski stopniowo będzie się pogarszała, a najgorsza ma być według dzisiejszych szacunków ok. 2028 r.

Wiceminister finansów Hanna Majszczyk argumentowała, że płynne zarządzanie budżetem, z jakim mamy obecnie do czynienia, powoduje, że budżet liczy na pieniądze z FRD. „Są one potrzebne, więc popieramy projekt rozporządzenia” – powiedziała.

Przedstawiciel Lewiatana zauważył, że skoro cel FRD jest długofalowy, to obecne środki na jego koncie są absolutnie niewystarczające, gdyż pokrywałyby zapotrzebowanie na zaledwie 8 tygodni. Tymczasem należy rozmawiać o kwocie ok. 100 mld zł.

Przedstawiciele wszystkich trzech central związkowych opowiedzieli się przeciwko zabieraniu środków z FRD, zaznaczając, że według wszelkich analiz będą one bardziej potrzebne za 10–15 lat. Dowodzą tego również szacunki samego resortu pracy co do starzenia się polskiego społeczeństwa, problemów z rodzeniem się dzieci, sytuacją na rynku pracy. Ostatecznie ustalono, że w przyszłości zespół ubezpieczeń podejmie dyskusję na temat zasad funkcjonowania FRD i ewentualnych zmian w tym zakresie. Co do obecnego projektu rządu w sprawie przekazania 2,5 mld zł z jego konta do FUS nie podjęto żadnego wspólnego stanowiska.

10.06.2013 – posiedzenie Zespołu Problemowego ds. Prawa Pracy i Układów Zbiorowych TK. Rozmawiano o telepracy oraz regulacjach dotyczących umów na czas określony.

Podsekretarz stanu w MPiPS Radosław Mleczek przedstawił propozycje resortu w sprawie zmian przepisów o telepracy. Rząd proponuje zastanowienie się nad regularnością telepracy. Inna kwestia to możliwość zastosowania telepracy w drodze porozumienia pracownika z pracodawcą, nawet wtedy, gdy w zakładzie pracy nie ma z zasady telepracy. Resort pracy dopuszcza też możliwość podziału obowiązków między telepracownikiem a pracodawcą. Za najistotniejszą uznał jednak kwestię odpowiedzialności pracodawcy za wykonywanie pracy poza firmą. Chodzi także o obowiązki związane z BHP.

Przedstawiciele Państwowej Inspekcji Pracy mówili, że telepraca kontrolowana jest bardzo rzadko. W 2012 r. przeprowadzono tylko cztery kontrole i nie dopatrzono się w nich naruszenia przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy.

Przedstawicielka Konfederacji Lewiatan dr Grażyna Spytek-Bandurska, wskazała na potrzebę poszerzenia zakresu telepracy w oparciu o zatrudnienie na umowę o pracę. Obecnie zbyt często jej zdaniem wykorzystywane są do pracy na odległość umowy cywilnoprawne. Zagadnienia bezpieczeństwa i higieny pracy określiła jako duży problem dla pracodawców. Opowiedziała się za uproszczeniem trybu zatrudniania telepracowników. Podkreśliła, że należy też zastanowić się nad e-pracą, co rozszerzyłoby możliwości zatrudniania pracowników poza zakładem pracy.

Janusz Łaznowski z NSZZ „Solidarność” zaznaczył, że podstawowy problem z telepracą nie dotyczy BHP, ale wykorzystywania przy tej okazji umów cywilnoprawnych zamiast umów o pracę. Andrzej Radzikowski z OPZZ wyraził zaniepokojenie poszerzaniem zakresu telepracy na jakąkolwiek pracę wykonywaną poza siedzibą firmy.

Zbigniew Żurek z BCC zapytał o przyczynę zmiany przepisów o telepracy. Jego zdaniem obowiązujące rozwiązania są logiczne, a wprowadzanie np. e-pracy wprowadzi jedynie zamieszanie. Zaznaczył jednak, że jego organizacja przeanalizuje propozycje resortu pracy w tym zakresie. Przewodniczący Zespołu Maciej Sekunda z Lewiatana uznał, że problemy z telepracą istnieją przede wszystkim, jeżeli chodzi o odpowiedzialność za wypadek, którą zawsze ponosi pracodawca, nawet gdyby do zdarzenia doszło poza zakładem, gdy pracodawca nie mógł tego miejsca wcześniej skontrolować, np. w domu pracownika.

Sławomir Wreگا z Forum Związków Zawodowych powiedział, że jego zdaniem dyskusja o telepracy ma charakter zastępczy wobec problemów związanych z „umowami śmieciowymi” i rosnącym bezrobociem. Tymczasem mamy już regulacje o telepracy, na których można się oprzeć.

Anna Grabowska mówiła, że obecnie telepraca jest zjawiskiem marginalnym. Tylko

3,2 proc. polskich firm zatrudnia w takiej formie pracowników. Według badań aż 60 proc. zatrudnionych nie chce pracować na zasadzie telepracy, a tylko 11 proc. wyraża nią zainteresowanie. Jeśli pracownicy nie chcą pracować w ten sposób, to należy wyjaśnić cel, jaki przyświeca dyskusji o zmianach w tym zakresie.

Podsekretarz stanu Radosław Mleczek, podsumowując debatę, stwierdził, że rząd przemysli jeszcze zasadność zmian w przepisach o telepracy i ewentualnie przedstawi swoje, już bardziej konkretne propozycje partnerom społecznym.

Drugim tematem były rozwiązania dotyczące umów terminowych. Dotychczasowe dyskusje na ten temat podsumował przewodniczący Zespołu Maciej Sekunda. Wskazał m.in. na różnicowanie okresu wypowiedzenia w zależności od czasu trwania umowy, zamianę okresu pracy na czas określony bez względu na liczbę umów, umowy na czas wykonania określonej pracy, dopuszczenie wydłużenia umów na okres próbny do 6 miesięcy.

Partnerzy społeczni we własnym gronie rozmawiali następnie o propozycji Macieja Sekundy przedstawionej przez przewodniczącego Zespołu ds. Prawa Pracy i Układów Zbiorowych, a która ma być przekazana władzom poszczególnych organizacji, a następnie omówiona w Zespole w bliskiej przyszłości. Chodzi o: ustalenie okresu trwania umów na czas określony na trzy lata, niezależnie od licz-

by zawartych w tym czasie umów, maksymalnie 6-miesięczny okres trwania umowy na okres próbny. Wypowiedzenie umów terminowych miałyby trwać dwa tygodnie, gdy umowa została zawarta na okres do roku, zaś 1 miesiąc, gdy umowa jest dłuższa.

W ostatnim punkcie posiedzenia Zespołu Zbigniew Żurek z BCC omówił inicjatywy swojej organizacji w ciągu 2012 r. Zasugerował potrzebę częstszych kontaktów między partnerami społecznymi i lepszej wymiany informacji o wzajemnych działaniach.

10.06.2013 – posiedzenie Zespołu Problemowego TK ds. Budżetu, Wynagrodzeń i Świadczeń Socjalnych. Tematem były senackie propozycje zmian w sprawie dodatku za pracę w porze nocnej. Propozycja Senatu w sprawie zmiany ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę dotycząca dodatku za pracę w porze nocnej pochodzi z 10 października 2012 r. Jak wskazują autorzy projektu, obecnie dochodzi do sytuacji, gdy pracownik mniej zarabiający otrzyma dodatek w ramach minimalnego wynagrodzenia, natomiast zarabiający więcej otrzymują go dodatkowo.

Wiceminister pracy Radosław Mleczek wyjaśniał, że dla resortu pracy minimalne wynagrodzenie jest kwestią istotną. Anita Gwarek z MPiPS wyjaśniła natomiast, że wynagrodzeniem jest płaca zasadnicza plus niektóre



Fot. GPS „Dialog”

Posiedzenie Zespołu Problemowego TK ds. Prawa Pracy i Układów Zbiorowych.

dotatki, np. dodatek za staż pracy. Dodatek za pracę w porze nocnej jest takim samym świadczeniem. Gdyby zdarzyło się tak, że pracownik za taką samą pracę otrzymywałby niższą płacę niż inny pracownik, wówczas zawsze może wystąpić w tej sprawie do sądu pracy.

Przedstawiciele OPZZ ocenili projekt senacki pozytywnie, zaznaczając, że obecne przepisy umożliwiające ustalanie wynagrodzenia minimalnego razem z dodatkiem za pracę nocną naruszają zasadę równości w stosunku do osób, które otrzymują minimalne wynagrodzenie plus dodatek. Podkreślali też, że praca w porze nocnej wiąże się z chorobami pracowników, wypadkami przy pracy, dlatego to budżet państwa powinien ponosić koszty związane z konsekwencjami tego rodzaju pracy szkodliwej dla pracownika. Pozytywnie do projektu odniosła się też NSZZ „Solidarność”.

Dariusz Trzcionka z Forum Związków Zawodowych zauważył, że gdyby pracodawcy uczciwie podchodzili do dodatku za pracę w porze nocnej, to nie trzeba byłoby rozszerzać katalogu wyłączeń świadczeń włączanych do zasadniczego wynagrodzenia. W obecnej sytuacji FZZ popiera zatem w tej kwestii stanowisko Senatu.

Przedstawiciel Pracodawców RP zauważył, że takie niesprawiedliwe rozwiązania są patologią i należy je wyeliminować przy pomocy kontroli, a nie zmian w prawie. Witold Michałek z BCC stwierdził, że jego organizacja nie aprobuje propozycji Senatu. System wyliczania płacy minimalnej bez zwrócenia uwagi na to, jaki ma to wpływ na poziom bezrobocia, szczególnie w regionach uboższych, jest jego zdaniem negatywny. Problem przedstawiony przez Senat ocenił jako niszowy. Dodał, że w obecnej sytuacji wymuszanie podwyższania wynagrodzeń, a taki skutek ma proponowane rozwiązanie, doprowadzi do kolejnych zwolnień.

Przemysław Dzido z FZZ zauważył, że nie można ignorować fizjologii człowieka, dla którego aktywność w porze nocnej jest nienaturalna. Jeżeli musi w tym czasie pracować, powinien mieć za to nadzwyczajne wynagrodzenie, niezależnie od wysokości płacy podstawowej.

W opinii przewodniczącego Zespołu Henryka Nakoniecznego z NSZZ „Solidarność”,

obecna sytuacja rodzi wątpliwości konstytucyjne, gdy tak samo zarabia pracujący wyłącznie w porze nocnej i w ciągu dnia. Podsumował, że wszystkie związki zawodowe popierają projekt zmian. Nie popierają go natomiast pracodawcy, co uniemożliwia wypracowanie wspólnego stanowiska.

Natomiast przedstawiciel Senatu zauważył, że projekt ma na celu doprecyzowanie obecnych rozwiązań tak, by już teraz pracownicy nie byli krzywdzeni. Zauważył, że wszyscy, i pracodawcy, i związki zawodowe, potwierdzili w dyskusji obecną praktykę polegającą na różnicowaniu pracowników w zależności od wysokości ich wynagrodzenia. To zaś nadaje sens złożonej propozycji zmian w sprawie wynagrodzenia za pracę w porze nocnej.

24.06.2013 – posiedzenie połączonych Zespołów Problemowych TK ds. Budżetu i Świadczeń Socjalnych oraz Ubezpieczeń Społecznych. Tematem była przyszłoroczna waloryzacja rent i emerytur.

Jak poinformował podsekretarz stanu w MPiPS Marek Bucior, rząd proponuje, by wskaźnik waloryzacji wyniósł 102,14 proc. Wynika to z prognozowanego wskaźnika inflacji za 2013 r. na poziomie 1,9 proc. oraz prognozowanego przeciętnego wzrostu wynagrodzeń w gospodarce narodowej. Ten ma wynieść 1,2 proc., a 20 proc. z tej wielkości to 0,24 proc. Zsumowanie dwóch wielkości daje 2,14 proc. i o tyle rząd zamierza podwyższyć emerytury. Jak wyjaśnił wiceminister Bucior, nie ma możliwości zwiększenia tego wskaźnika ze względu na trudną sytuację budżetu państwa, a więc także i FUS. Wyjaśnił, że budżet FUS nie domyka się, a luka między przychodami ze składek a wydatkami wynosi ok. 85 mld zł. To już powoduje konieczność sięgania po wsparcie z budżetu państwa, FRD czy pożyczki bankowej. Podał też, że wskazana przez rząd waloryzacja będzie w 2014 r. kosztowała 356 mld zł.

Wiceminister pracy odniósł się też do wspólnej propozycji związków zawodowych, które chcą, by ze wskaźnika wzrostu wynagrodzeń było brane pod uwagę nie 20 proc., ale 50 proc. Jak wyliczył Marek Bucior, oznaczałoby to wzrost kosztów przyszłorocznej waloryzacji rent i emerytur do ok. 600 mld zł.



Fot. CPS „Dialog”

Na zdjęciu uczestnicy połączonych zespołów problemowych w toku dyskusji nt. waloryzacji rent i emerytur.

Reprezentujący Konfederację Lewiatan Jeremi Mordasewicz przypomniał, że obecnie 16 mld pracujących przypada na 9 mld emerytów. Zaproponowana przez rząd waloryzacja gwarantuje zachowanie siły nabywczej gospodarstw emeryckich, a ich sytuacja jest poza tym znacznie lepsza niż niektórych innych grup społecznych, np. rodzin wielodzietnych. W jego opinii, aby poprawić sytuację FUS, niezbędne są zmiany w emeryturach górniczych, policyjnych, rolniczych, tak by podlegające im osoby wyjmowały z systemu tylko tyle, ile do niego włożyły, a nie jak podał Jeremi Mordasewicz 3–4 razy więcej. Wskazał też na fakt, iż mamy zbyt dużo wcześniejszych emerytów, głównie kobiet, które pracowały zbyt krótko w stosunku do okresu życia na emeryturze i ich świadczenia muszą być finansowane przez kolejne pokolenia odprowadzających składki. Waloryzację określił mianem gry między pracującymi a pobierającymi świadczenia.

Takie stwierdzenie oburzyło przewodniczącego zespołu budżetu Henryka Nakoniecznego z NSZZ „Solidarność”, zdaniem którego prowadzi to jedynie do antagonizowania pracujących z emerytami i rencistami. Zaznaczył, że składki dlatego płaci stosunkowo mało osób, gdyż coraz więcej jest zatrudnionych na

umowy pozaskładkowe, np. o dzieło. Dlatego pełną składką należy objąć wszystkich uzyskujących dochody. Obecnie bowiem z rozliczających się z PIT tylko ok. 52 proc. płaci składki na ubezpieczenie społeczne. Mówił też o konieczności zmiany mechanizmu waloryzacji rent i emerytur. Zbigniew Kruszyński z „Solidarności” dodał, że najniższe świadczenia z ZUS zbliżają się do minimum egzystencji.

Przemysław Dzido reprezentujący Forum Związków Zawodowych powiedział, że przyczyną zbyt małej liczby odprowadzanych składek jest coraz liczniejsza emigracja zarobkowa młodych Polaków. Odniósł się też do twierdzenia dotyczącego wcześniejszych emerytów, podkreślając, że musimy wziąć odpowiedzialność za wcześniejsze decyzje umożliwiające wcześniejsze odchodzenie na emeryturę, szczególnie, że celem takich regulacji było również oddalenie wizji bezrobocia.

„Mówienie dziś, że osoby te żyją zbyt długo w stosunku do okresu odprowadzania składek jest zwyczajnie nieprzyzwoite” – powiedział ekspert FZZ. Podkreślił też, że nawet gdyby osoby, które odeszły na wcześniejsze emerytury, chciały wrócić do pracy, to nie jest to możliwe. Albo pracy dla nich nie ma, albo nie są już w stanie jej wykonywać ze względów zdrowotnych.

Elżbieta Ostrowska z Polskiego Związku Emerytów, Rencistów i Inwalidów zaznaczyła, że w całej rozciągłości przychyliła się do stanowiska i opinii wyrażanych na posiedzeniu zespołów przez związki zawodowe. Wyliczyła, że waloryzacja na poziomie 2,14 proc. przy najniższych emeryturach (a takie, tj. do 1 tys. zł brutto pobiera ok. 10 proc. emerytów) oznacza podwyżkę o ok. 15 zł brutto, a więc niecałe 10 zł netto. W jej opinii inflacja podawana do wyliczenia wskaźnika waloryzacji nie jest prawdziwa w stosunku do gospodarstw emeryckich, które tylko na leki wydają ok. 30 proc. swoich dochodów, a koszty leczenia w Polsce stale rosną. Jak podkreśliła, 9 mld emerytów, którzy dziś pobierają świadczenia, mają do tego prawo, gdyż przez całe swoje życie zawodowe odprowadzali oni składki.

Podsumowując dyskusję, przewodniczący Zespołu ds. Ubezpieczeń Społecznych Jan Klimek, stwierdził, że do uzgodnienia stanowisk nie doszło, o czym zostanie powiadomiony na najbliższym posiedzeniu plenarnym TK jej przewodniczący minister pracy i polityki społecznej Władysław Kosiniak-Kamysz.

26.06.2013 – Posiedzenie Plenarne Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych z udziałem premiera Donalda Tuska, podczas którego trzy reprezentatywne centrale związkowe, Forum Związków Zawodowych, NSZZ „Solidarność” i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych zawiesiły swój udział w pracach Trójstronnej Komisji, Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego oraz zespołach branżowych.

Minister pracy i polityki społecznej oraz przewodniczący TK Władysław Kosiniak-Kamysz poinformował o przedstawieniu Prezydium TK dwóch projektów uchwał. Pierwsza dotyczy Stanowiska Zespołu ds. Ubezpieczeń Społecznych, druga – Stanowiska Zespołu ds. Usług Publicznych w sprawie zrównania traktowania podmiotów leczniczych udzielających świadczeń finansowanych ze środków publicznych. Przypomniał też, że porozumienia w Komisji są możliwe, jak np. w sprawie oskładkowania umów zlecenia, zbiegu umów czy dochodów członków Rad Nadzorczych.

Wspomniał też o minimalnym wynagrodzeniu na 2014 r., które rząd chce zwiększyć o 80 zł, choć były nawet propozycje pozostawienia go na niezmiennym poziomie. Zaznaczył, że dynamika wzrostu minimalnego wynagrodzenia za pracę w Polsce w ostatnich sześciu latach była najwyższa w historii. Poinformował o zaprezentowanych kilka godzin wcześniej przez niego oraz ministra finansów Jacka Rostowskiego propozycjach reformy systemu emerytalnego dotyczących OFE.

Następnie głos zabrał przewodniczący NSZZ „Solidarność” Piotr Duda, który w imieniu trzech reprezentatywnych central związkowych poinformował, że związki zawodowe nie będą dłużej legitymizować pozorowanego dialogu, jaki toczy się obecnie. Dlatego zawieszają swój udział w jego gremiach do czasu zmiany traktowania dialogu przez rząd oraz realizacji postulatów przedstawionych w piśmie skierowanym do prezesa Rady Ministrów. Zostało ono złożone na ręce przedstawicieli rządu oraz pracodawców obecnych na posiedzeniu plenarnym TK. Chodziło w nim o rezygnację z funkcji przewodniczącego TK ministra Władysława Kosiniaka-Kamysza oraz dymisję z urzędu ministra.

NSZZ „Solidarność”, FZZ i OPZZ deklaruje także w swoim piśmie niezwłoczny powrót do prac w TK, WKDS-ach i zespołach branżowych, gdyby zostały zarzucone prace nad niekorzystnymi dla pracowników zmianami w Kodeksie pracy. Pokazują one słabości obecnego dialogu społecznego, w tym stawianie ultimatum w takich kwestiach, jak podwyżka płacy minimalnej, zamrożenie funduszu płac w sferze budżetowej, waloryzacja rent i emerytur czy elastyczny czas pracy.

Po opuszczeniu sali przez przedstawicieli związków zawodowych przewodniczący TK poinformował, że Komisja nie uzgodniła wskaźnika waloryzacji rent i emerytur na 2014 r. Następnie przedstawiciele organizacji pracodawców wypowiadali się kolejno, oceniając opuszczenie posiedzenia przez związki zawodowe.

Jak powiedział Prezydent Pracodawców RP Andrzej Malinowski, „zdaniem związków z dialogiem mamy do czynienia wtedy, gdy „w ciemno” realizuje się związkowe postulaty”.

Dodał, że pismo przekazane przez związki „zawiera nieprawdę w wielu punktach, a oskarżenia są niezasadne”. „Sytuacja jest żenująca i można ją przyjąć tylko z ubolewaniem” – powiedział Andrzej Malinowski. Stwierdził też, że „utrzymanie związków zawodowych kosztuje polskiego podatnika setki milionów złotych po to, żeby robili rozróby”.

Pracodawców RP poparł Wojciech Warski z Business Centre Club, dodając, że za sprawą przewodniczącego „Solidarności” Piotra Dudy została zakwestionowana ustawa o ochronie miejsc pracy. „Związkowcy pozwalają sobie na szantaż wobec całego społeczeństwa, nie tylko rządu. Ustawa Kodeksu pracy nie jest powodem do paraliżowania kraju” – powiedział przedstawiciel BCC. Jak zaznaczył, zdaniem pracodawców, a także większości społeczeństwa, „związki wykonują pracę polityczną, reprezentują siebie i tych, co mają pracę, torpedują natomiast działania na rzecz tworzenia nowych miejsc pracy, działają wbrew interesom małych i średnich przedsiębiorstw, którymi stoi nasza gospodarka”. Opuszczenie przez przedstawicieli związków zawodowych posiedzenia TK nazwał teatrem politycznym, przez który związki się ośmieszają.

W opinii szefowej Konfederacji Lewiatan Henryki Bochniarz, to, co się stało 26 czerwca w TK, jest „konsekwencją postawy związków, których celem jest zaostrenie sytuacji”. Dodała jednocześnie, że należy jednak zachować się odpowiedzialnie. Pracodawcy powinni podjąć dialog z pracownikami, by wyeliminować półprawdy i nieprawdy. Należy informować ludzi, co jest potrzebne polskiej gospodarce, by była konkurencyjna. Postawę związków określiła jako nieodpowiedzialną, a przyjmowanie dialogu tylko na warunkach związkowych za niedopuszczalne. Mimo to uznała za celowe zaproszenie ich do dialogu autonomicznego. Namawiała do tego kolegów z innych organizacji pracodawców. „Nie wyjdziemy z kryzysu, jeśli tylko się okopimy na swoich stanowiskach” – powiedziała szefowa Lewiatana.

Według Tadeusza Klisia ze Związku Rzemiosła Polskiego debata polega na rozmowie, a trudno to robić, gdy nie ma do niej pola. „Nie należy ostro przeciwstawiać się związkom, bo

gdy zaczniemy wzajemnie odsądzać się od czi i wiary, to trudno będzie wrócić do dialogu” – powiedział przedstawiciel ZRP.

Następnie głos zabrał prezes Rady Ministrów Donald Tusk. Jak zaznaczył, związkowcy uznali, że brak premiera w TK to dowód braku dialogu, ale gdy premier przyszedł, prace zerwali. Przypomnił, że rząd zdecydował się podnieść płacę minimalną na 2014 r., mimo że był wniosek o jej zamrożeniu. Zarzuty o braku dialogu na poziomie regionalnym uznał za absurd, bo tam on się akurat toczy. „Pretekst o pracach nad elastycznym czasem pracy jest nierzetelny, bo związki wiedziały, że rząd stanowiska w tej sprawie nie zmienia” – powiedział premier. Dodał, że gdy zaangażował się w dialog, w związkach pełną parą idą prace mające doprowadzić do strajków. „Opuszczenie przez związki sali dowodzi, że szykują wielodniową zadymę” – argumentował.

„Niezależnie od tego, jak radykalnych zachowań będziemy świadkami latem i jesienią, rząd nie dopuści do zachwiania bezpieczeństwa. Będziemy w stanie ochronić reguły gry wyznaczone przez Konstytucję, ustawy i dobre obyczaje” – powiedział premier Donald Tusk. Stwierdzeniu przewodniczącego „Solidarności”, że 26 czerwca 2013 r. dialog społeczny w Polsce umarł, premier przyznał rację, ale zaznaczył, że „było to ubolewanie zabójcy nad tym, że kogoś zabił”.

Na zakończenie posiedzenia Komisji minister pracy i polityki społecznej Władysław Kosiniak-Kamysz poinformował pozostałych na sali, że po opuszczeniu jej przez związki zawodowe z formalnego punktu widzenia nie można dalej obradować.

12.07.2013 – Posiedzenie Plenarne Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych – bez udziału związków zawodowych. Tematem miała być kwestia wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2014 r. oraz wysokości średniorocznych wskaźników wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na 2014 r. Ze względu na nieobecność strony związkowej, minister pracy i przewodniczący TK Władysław Kosiniak-Kamysz zamknął posiedzenie, nie rozpoczynając dyskusji na te-

maty merytoryczne. Wyjaśnił, że uniemożliwiają to przepisy, w myśl których dialog w Polsce ma charakter trójstronny (rząd, pracodawcy i związki zawodowe). Jednocześnie minister pracy podziękował organizacjom pracodawców (BCC, Konfederacja Lewiatan, Pracodawcy RP, ZRP), którzy przybyli na Posiedzenie Plenarne TK, za gotowość do udziału w debacie o najważniejszych sprawach w Polsce. „Obecność pracodawców to – dowód, że nie należy się obrażać, ale rozmawiać” – powiedział minister Władysław Kosiniak-Kamysz.

Szefowa Konfederacji Lewiatan Henryka Bochniarz wystąpiła z propozycją, by resort pracy przygotował projekt zmiany ustawy o Trójstronnej Komisji tak, by były w niej rozwiązania na wypadek takich sytuacji, jak obecne zawieszenie prac w TK przez związki zawodowe, i by pozostali partnerzy wiedzieli, jak się wówczas zachować.

Minister pracy podkreślił, że propozycję przyjmuje z pełną powagą, ale zwróci się z wnioskiem o udział w pracach nad tego typu zmianą także do związków zawodowych. Zadeklarował też, że resort przygotowuje ekspertyzę w tej sprawie, którą otrzymają wszyscy partnerzy społeczni.

Obie ustawy nakładają na Komisję obowiązek podjęcia próby zajęcia wspólnego stanowiska w powyższych kwestiach. Wypełniając go, przewodniczący Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych Władysław Kosiniak-Kamysz, minister pracy i polityki społecznej, zwołał posiedzenie Komisji na 12 lipca br. Z powodu nieobecności reprezentacji strony związkowej Komisja nie mogła zająć stanowiska w sprawie minimalnego wynagrodzenia i wysokości średniorocznych wskaźników wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na przyszły rok.

Zgodnie z ustawą o minimalnym wynagrodzeniu za pracę w związku z brakiem stanowiska Trójstronnej Komisji w sprawie minimalnego wynagrodzenia w roku 2014 decyzję w tej sprawie podejmie Rada Ministrów, wydając stosowne rozporządzenie w terminie do 15 września 2013 r. Wysokość minimalnego wynagrodzenia ustalona przez Radę Ministrów nie może być niższa od wysokości minimalnego wynagro-

dzenia zaproponowanego w Komisji (w 2014 r. jest to kwota 1680 zł). Brak uzgodnienia stanowiska Trójstronnej Komisji w sprawie wysokości średniorocznych wskaźników wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na 2014 r. skutkuje natomiast przyjęciem do projektu ustawy budżetowej wysokości tych wskaźników na poziomie nie niższym od zaproponowanego w dniu 14 czerwca 2013 r. Trójstronnej Komisji przez Radę Ministrów. Zgodnie z nią średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na 2014 r. ma wynosić 100 proc., przewidziane jest też zamrożenie nominalnego funduszu wynagrodzeń podsektora centralnego.

29.07.2013 – posiedzenie Zespołu Problemowego TK ds. Rozwoju Dialogu Społecznego bez udziału związków zawodowych. Wyznaczonym tematem były: reprezentatywność związków zawodowych oraz działania BCC w zakresie dialogu za 2013 r. Ponieważ związki zawodowe 26 czerwca 2013 r. zawiesiły swój udział w pracach Trójstronnej Komisji, jej zespołach problemowych i branżowych oraz Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego, ich przedstawiciele nie wzięli udziału w posiedzeniu Zespołu. Obecni byli jedynie przedstawiciele organizacji pracodawców: BCC, ZRP i Pracodawców RP oraz strona rządowa z wiceministrem pracy Jackiem Męcina.

Otwierając posiedzenie, przewodniczący Zespołu Zbigniew Żurek z BCC powiedział, że prawo do niebrania udziału w pracach zespołów TK przysługuje każdemu przedstawicielowi organizacji partnerów społecznych. Jednakże z pewnością nie jest to miejsce na okazywanie teatralnych gestów, ale miejsce ciężkiej pracy. Dotyczy to szczególnie zespołu dialogu w tak trudnej sytuacji, jaka ma to miejsce obecnie. Jednocześnie w jego opinii każdy może też w zespołach pracować, dlatego zwołał ten obecny, a kolejne planuje na koniec sierpnia i połowę września. Dodał, że intencją zespołu jest „odwrócenie sytuacji, która obecnie powstała w dialogu”.

„Jeśli któregoś dnia związki pojawią się w TK, to nie będzie znaczyło, że ktoś wygrał lub przegrał, że rząd wygrał lub przegrał, bo



Fot. CIPS „Dialog”

Członkowie Zespołu Problemowego ds. Rozwoju Dialogu Społecznego.

w tych kategoriach w ogóle nie należy rozmawiać. Nie jesteśmy dziećmi. Zdajemy sobie sprawę, że każdy ma swoje zadanie. Związki mają z jednej strony rząd, pracodawców, TK, ale z drugiej mają swoich członków, z którymi muszą się liczyć, muszą prowadzić politykę wobec nich” – mówił Zbigniew Żurek. Dodał, że w samym dialogu autonomicznym, choć bardzo potrzebnym, związki i pracodawcy sobie nie poradzą. W polskiej sytuacji strona rządowa jest niezbędna. Poinformował, że wysłał, jako przewodniczący Zespołu ds. Rozwoju Dialogu Społecznego, list do przewodniczących wszystkich organizacji związkowych zapraszający ich do udziału w pracach jako jego stałych członków, którzy w każdej chwili mogą po prostu dołączyć.

Pierwszego tematu, jakim była reprezentatywność związkowa, nie poruszono. Sekretarz stanu w MPiPS Jacek Męcina poinformował jedynie, że resort pracy zlecił już ekspertyzę w tym zakresie i teraz na nią czeka. Swoje opinie na ten temat przedstawiły ze strony związkowej dwie organizacje: Forum Związków Zawodowych i NSZZ „Solidarność”. Ta druga poszła najdalej, proponując, by zbiorowe stosunki pracy leżały jedynie w gestii organizacji reprezentatywnych, natomiast indywidualne – także tych niereprezentatywnych. Wyraził nadzieję, że ta kwestia będzie mogła być dyskutowana już przy stole negocjacyjnym.

Zaznaczył też, że mimo zawieszenia prac w dialogu społecznym przez stronę związkową, niektóre zespoły branżowe (np. ds. przemysłu lekkiego) działają normalnie. Również na ostatnim posiedzeniu Naczelnej Rady Zatrudnienia obecni byli przedstawiciele jednej z reprezentatywnych organizacji związkowych i podpisano tam wspólny apel o powrót do stołu negocjacyjnego.

Mówiąc o sytuacji w dialogu społecznym, wiceminister pracy podkreślił, że posiedzenia plenarne TK nadal będą zwoływane, bo taki jest obowiązek rządu. Trzeba też robić krok w kierunku konsultacji. Jego zdaniem może to ułatwić skuteczny dialog autonomiczny pracodawców i związków zawodowych.

W drugiej części posiedzenia Zespołu jego przewodniczący mówił o konferencjach organizowanych w 2013 r. przez BCC. Ich tematami były m.in.: ustawa antykryzysowa-BIS, działania na rzecz usprawnienia urzędów pracy. Wspomniał też o omawianym podczas jednej z konferencji tzw. eksperymencie nyskim, polegającym w uproszczeniu na tym, że w ramach prac publicznych zaproponowano zatrudnienie długotrwale bezrobotnym. W efekcie 40 proc. z nich go jednak nie przyjęło, nawet kosztem utraty ubezpieczenia zdrowotnego. ■

Anna Grabowska

Kalendarium dialogu – na konferencjach i seminariach

6.06.2013 – konferencja w Ministerstwie Gospodarki na temat reformy systemu legislacyjnego, z uwzględnieniem tzw. zasady dwóch terminów. Zasada dwóch terminów polega na tym, że zmiany prawa gospodarczego mogłyby wchodzić w życie wyłącznie w dwóch, wyznaczonych z góry terminach w ciągu roku. Podczas spotkania dyskutowano, w jaki sposób zasada ma być wprowadzana. Podkreślono potrzebę ograniczenia tworzonego prawa, co już jest realizowane, więc zmiany w tym zakresie idą w dobrym kierunku. Zalew nowymi regulacjami powoduje bowiem u obywateli osłabienie zaufania do państwa i prawa.

7.06.2013 – spotkanie konsultacyjne w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej poświęcone dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług. Uczestnikami spotkania byli m.in.: Izba Pracodawców Polskich, Forum Związków Zawodowych, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, Konfederacja Lewiatan, Polska Izba Handlu, ZZ Budowlani, Pracodawcy RP, NSZZ Solidarność. Z ramienia MPiPS wzięli w nim udział: wiceminister Radosław Mleczko, Agnieszka Wołoszyn i Robert Lisicki z Departamentu Prawa Pracy.

Jak zaznaczyła Agnieszka Wołoszyn, dyrektywa podlega regulacjom dotyczącym swobody świadczenia usług, a nie przepływu osób, co ma swoje konsekwencje. Dodała, że projekt może być dyskutowany jeszcze nawet wiele lat, gdyż stale brakuje konsensusu państw członkowskich w zasadniczych kwestiach. Na razie zostaną więc podsumowane dotychczasowe prace z okresu prezydencji irlandzkiej, bez głosowania nad przyjęciem lub odrzuceniem projektu.

Dyskusja w trakcie spotkania dotyczyła m.in. spornego zapisu otwartego katalogu tzw. środków kontrolnych dla firm. Polska opowiada się za katalogiem zamkniętym, by – jak uzasadnia MPiPS – firmy nie były zdane na dowolną interpretację zagranicznych ośrodków kontroli. Chodzi tu o listę dokumentów, jakie przedsiębiorca delegujący pracowników powinien mieć w momencie kontroli. Dyskutowano również problem zapisu zmuszającego firmy delegujące do tworzenia zakładu w państwie delegowania. Zdaniem pracodawców, np. z branży opieki, zmusi to małe firmy do likwidacji działalności, gdyż koszty będą zbyt wysokie.

Istotnym elementem w dyskusji były proponowane regulacje w zakresie wymiany informacji. Ma być ona szybka i skuteczna, tak by pilnie można było przeciwdziałać ewentualnym naruszeniom w zatrudnianiu pracowników oddelegowanych. W wypadku Polski podmiot zobowiązany do udzielania informacji to Państwowa Inspekcja Pracy. Nie uzgodniono jednak jeszcze, jak liczyć terminy przy dostarczaniu informacji, np. czy brać pod uwagę weekendy.

Kolejną diskutowaną kwestią była solidarna odpowiedzialność wykonawcy. Przewiduje się ją w sektorze budowlanym. Główny wykonawca ma odpowiadać tylko za bezpośrednich podwykonawców, ale każde państwo może też łańcuszek odpowiedzialności poszerzyć. KE proponuje też, by po wypełnieniu pewnych, uzgodnionych kryteriów formalnych, następowało zwolnienie z dalszej odpowiedzialności za efekt wykonanej usługi. Strona polska proponuje wybór, jeśli chodzi o odpowiedzialność solidarną.

Projekt przewiduje też nowy rozdział VI dyrektywy: o transgranicznym egzekwowaniu grzywn i kar administracyjnych. Chodzi

o przyspieszenie wystawiania i egzekwowania tytułów egzekucyjnych. Według pracodawców wiele zapisów nowej dyrektywy jest wymierzonych w firmy delegujące pracowników do państw tzw. Starej Unii. Polska jest tu liderem, gdyż wysyła rocznie ok. 230 tys. pracowników, co daje 25 proc. całego unijnego delegowania. Kolejny cel, jaki wskazali pracodawcy, to doprowadzenie do sytuacji, w której podatki firm i delegowanych byłyby płacone za granicą, a nie w Polsce, co oznacza wymierne straty dla naszego budżetu – oszacowane na ok. 5 mld zł rocznie (łącznie ze składkami na ZUS). Pracodawcy dodali, że może upaść ok. 15 tys. mikro- i małych polskich przedsiębiorstw zajmujących się delegowaniem pracowników.

Natomiast związki zawodowe podkreślały, że przy delegowaniu mamy do czynienia z wieloma nieprawidłowościami powodującymi, że Polacy stają się rezerwuarem taniej siły roboczej. Na całym procederze agencje zatrudnienia zarabiają zbyt dużo i zbyt często przestają się interesować oddelegowanym pracownikiem. Niezbędna jest zatem nie tylko dobra i szybka informacja o firmach wysyłających, ale także zobowiązanie ich do spełnienia szczegółowych warunków przy jednoczesnym uwzględnieniu norm chroniących przed protekcyjnym państwem. Związki wskazywały też na potrzebę zmiany dyrektywy o pracownikach delegowanych, tak by zawarte w niej normy ochronne były maksymalne, a nie minimalne. Jak powiedział podsekretarz stanu w MPiPS Radosław Mleczko „ochrona praw pracowniczych jest najważniejsza, ale prawo do korzystania z oddelegowania za granicę też jest takim prawem”.

17.06.2013 – konferencja w Business Centre Club pt. „Co dalej z systemem emerytalnym?”. Mówiono o zamierzeniach rządu w sprawie zmiany w Otwartych Funduszach Emerytalnych oraz potrzebie przeglądu całego systemu emerytalnego.

Jak zaznaczyła była szefowa Powszechnych Towarzystw Emerytalnych Ewa Lewicka, rząd zajmuje się jedynie przeglądem działalności OFE i w tym zakresie najprawdopodobniej za-

proponuje zmiany (ciągle nie ma zapowiadanego w tej sprawie rządowego raportu). Tymczasem konieczny jest przegląd całego systemu, a więc także I i III filara emerytalnego. Jej zdaniem III filar, czyli ubezpieczenia dobrowolne, będzie się w Polsce rozwijał bardzo wolno. Zresztą podobnie było w Europie, gdzie do poziomu ok. 40 proc. ubezpieczonych w II filarze dochodzono kilkadziesiąt lat. Największy odsetek korzystających z ubezpieczeń dobrowolnych jest obecnie w Danii, gdzie wynosi 90 proc. Ewa Lewicka wyraziła zaniepokojenie pojawiającymi się pomysłami dobrowolności w wyborze przynależności do ZUS i OFE lub tylko do ZUS. Jej zdaniem prowadzi to do likwidacji OFE, a w przyszłości ryzyka niewypłacalności publicznego systemu emerytalnego.

Podobne zdanie wyrażał prof. Stanisław Gomułka, główny ekonomista BCC, którego zdaniem publiczny system, bez OFE, będzie niezwykle narażony na zmiany demograficzne, a przede wszystkim obciąży podatkowo przyszłych pracowników. Będą oni musieli bowiem wypełnić lukę w ZUS. Zdaniem prof. Gomułki rząd nie wypełnia dziś swojego podstawowego zadania, jakim jest stabilizacja finansów publicznych na przyszłość. Co więcej, chce zachęcić obywateli do przejścia do ZUS. Rząd może swoją decyzją polityczną np. podnieść na pewien czas poziom waloryzacji zgromadzonych tam składek, potem jednak może go obniżyć, a nawet jest to bardzo prawdopodobne, po zorientowaniu się, że grozi to bankrutem systemu emerytalnego. Istnieje zatem niebezpieczeństwo, że przyszli emeryci nie otrzymają swoich świadczeń.

Przewodniczący Rady BCC Maciej Grelowski zauważył, że jeżeli Polacy będą mieli wybór, to z pewnością nawet najmniejsze sumy zdecydują się przeznaczyć na bieżącą konsumpcję, a nie na inwestycje emerytalne, gdyż takie są nasze przyzwyczajenia. Danie Polakom wyboru jest więc niebezpieczne z punktu widzenia systemu emerytalnego w przyszłości.

W opinii prezesa Giełdy Papierów Wartościowych Adama Maciejewskiego konieczna jest zmiana działalności OFE. Powinny one



Fot. Archiwum BCC.

Na zdjęciu od lewej: minister Ewa Lewicka, przewodniczący Rady BCC Maciej Grelowski, członek konwentu BCC Wojciech Nagel, główny ekonomista BCC prof. Stanisław Gomułka, prezes GPW Adam Maciejewski.

bardziej aktywnie zarządzać kapitałami, mieć np. prawo do większego inwestowania za granicą, zabezpieczania swoich pozycji.

Podsumowując, eksperci zauważyli, że w chwili uchwalania reformy emerytalnej w 1989 r. planowano kolejne zmiany w tym systemie, których do dziś nie wprowadzono lub radykalnie je zmieniono, np. rozkładając wydłużenie wieku emerytalnego na zbyt wiele lat.

20.06.2013 – konferencja w Business Centre Club pt. „Bezrobocie – fakty i mity”. Dotyczyła zarówno bieżącej sytuacji na rynku pracy, jak planów resortu pracy w zakresie zwalczania tego zjawiska. Przedstawił je wiceminister pracy Jacek Męcina. Jak mówił, na poprawę konkurencyjności polskiej gospodarki może wpłynąć w znacznym stopniu wykorzystanie niewykorzystanych dotychczas zasobów ludzkich. Obecnie ok. 10 proc. Polaków to osoby bierne zawodowo – z wyboru albo z braku możliwości. Są to najczęściej: kobiety czy szerzej rodzice, którzy przez pewien czas wychowywali dzieci, pracujący w niepełnym wymiarze, którzy chcieliby mieć cały etat, niepełnosprawni. Zaznaczył, że nowe miejsca pracy tworzy przede wszystkim gospodarka, a ministerstwo

może ją jedynie wspierać. W tym kontekście omówił planowane zmiany w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, które w najbliższym czasie mają być przedmiotem obrad Rady Ministrów. Chodzi w nich przede wszystkim o poprawę efektywności urzędów pracy, profilowanie bezrobotnych, dzielenie się przez nie opieką nad długotrwale bezrobotnymi z podmiotami prywatnymi, połączenie usług informacji zawodowej z faktyczną pomocą w poszukiwaniu pracy.

Celem resortu pracy jest też oddzielenie składki zdrowotnej od statusu bezrobotnego. Jak poinformował wiceminister jest już gotowy projekt w tym zakresie uzgodniony z resortem zdrowia, który czeka teraz na stanowisko ministra finansów. Zdaniem Jacka Męciny szczególną rolę w zwalczaniu bezrobocia mają samorządy, a kreowanie polityki regionalnej w tej kwestii powinno odbywać się we współpracy z partnerami społecznymi – organizacjami pracodawców i związków zawodowych. Zaznaczył też planowane zmiany w zakresie funkcjonowania Funduszu Szkoleniowego, który w znacznym stopniu miałby być zarządzany przez reprezentatywne organizacje związkowe i pracodawców.



Fot. Archiwum BCC.

Wiceminister pracy Jacek Męcina na konferencji BCC dotyczącej bezrobocia.

Wiceminister pracy mówił też o europejskim projekcie „Wsparcie dla młodych”, w ramach którego osoby do 30. roku życia miałyby w ciągu czterech miesięcy od ukończenia edukacji otrzymać ofertę pracy, stażu lub dalszego kształcenia. Program ma objąć młodych z województw, w których na koniec 2013 r. bezrobocie młodych przekroczy 25 proc. (obecnie jest ich 7, ale na koniec roku szacuje się, że będzie 10). Polska ma też zaproponować młodym dodatkowe rozwiązanie. Chodzi o województwa, w których bezrobocie jest niższe, ale także niepokojące. Jako wsparcie dla młodych Jacek Męcina wskazał też pomysł przyznawania im kredytów na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Pożyczki byłyby udzielane na siedem lat, miały niskie oprocentowanie, możliwość wykorzystania rocznego okresu karencji w spłacie.

Poinformował także o rozwiązaniu, którym mają zostać objęci bezrobotni, czyli pracach społecznie użytecznych. Trwałyby one przez dwa miesiące z możliwością wydłużenia do pół roku, po 10 godzin tygodniowo oraz kolejne 10 godzin pomocy psychologicznej dla osób

oddalonych od rynku pracy. Środki na ten cel pochodziłyby z Funduszu Pracy.

3.07.2013 – konferencja zorganizowana przez Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych poświęcona funkcjonowaniu i propozycjom zmian w ustawie Prawo zamówień publicznych. Uczestniczyli w niej przedstawiciele przedsiębiorców, związków zawodowych, parlamentu oraz Krajowej Izby Gospodarczej.

Jak podkreślano, realizacja zamówień publicznych jest istotnym elementem działalności gospodarczej przedsiębiorstw. W 2012 r. udzielono 188 478 zamówień o wartości 132,7 mld zł. Ustawa wpływa na konkurencyjność przedsiębiorstw oraz stosunki pracy. Wartość rynku zamówień publicznych za rok 2012 szacuje się na ok. 8,32 proc. PKB. Nastręcza ona jednak wielu problemów zarówno pracownikom, jak i przedsiębiorcom.

Ekspert OPZZ przypomnieli, że w 2012 r. w 87 proc. udzielonych zamówień o wartości poniżej progów unijnych zamawiający wybrali oferty najtańsze. Ta dominująca praktyka wy-

boru oferty według kryterium najniższej ceny wywołuje szkodliwą konkurencję między firmami. Proponują one jak najniższe koszty realizacji zamówienia, ryzykując niższy standard wykonania usługi lub, jak się okazuje, nawet trudności z ostateczną realizacją zamówienia. Bardzo często sposobem na obniżenie ceny jest obniżenie kosztów osobowych, a pracownikom proponuje się bardzo niskie wynagrodzenia.

W opinii Związku Zawodowego „Budowlani” przygotowany przez Urząd Zamówień Publicznych projekt założeń zmiany ustawy Prawo zamówień publicznych nie jest adekwatny do potrzeb rynku i tylko w ograniczonym zakresie odnosi się do realnych zagrożeń, najpilniejszych potrzeb i występujących patologii. Ma on służyć przede wszystkim zwiększeniu kontroli zamawiającego nad procesem umów i wzmocnieniem jego pozycji wobec oferentów i przyszłych wykonawców.

„Nie zmienia się anachroniczna i szkodliwa interpretacja stosowania najniższej ceny w procesie zamówień i nie zmienia się patogeniczne oddziaływanie na obligatoryjne i nieobligatoryjne wymagania, jakim powinny podlegać kryteria zamówienia przygotowywane przez zamawiającego” – twierdzi związek „Budowlani”. Dodaje, że nie podważa kryterium najniższej ceny jako jednego z najważniejszych kryteriów wyłaniania wykonawcy w zamówieniach publicznych, a jedynie stosowanie go w sposób wykluczający inne kryteria. Kryterium to musi więc być stosowane w szerszym kontekście.

Przedstawiciele związków zawodowych podkreślali, że szczególnie problem związany z zamówieniami publicznymi wynika nie tyle z obowiązujących przepisów prawa, ile z jego realizacji przez państwowych urzędników, których zbyt często cechuje niekompetencja, a nawet korupcja. Powinny się tym zająć prokuratura i wymiar sprawiedliwości. Niestety, sądy działają zbyt opieszale. Równolegle według związków państwo powinno zająć się upowszechnieniem wiedzy wśród urzędników na temat decyzji, które oni wydają. Należy to wyraźnie wskazać, tak by nie powstało wrażenie braku odpowiedzialnych za zaistniałą sytuację.

4.07.2013 – debata w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej pt. „Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu”. Dyskutowano o wnioskach płynących z raportu o funkcjonowaniu systemu emerytalnego. W debacie udział wzięli: Andrzej Bratkowski, Agnieszka Chłoń-Domińczak, Bogusław Grabowski, Marek Góra, Robert Gwiazdowski, Piotr Kuczyński, Ewa Lewicka, Wojciech Otto, Ryszard Petru, Michał Polakowski.

Jak mówiła minister Izabela Leszczyna, pełnomocnik Rządu ds. Informacji i Edukacji Finansowej w zakresie Budżetu, Finansów Publicznych i Instytucji Finansowych oraz Ochrony Finansów Publicznych, kluczową kwestią jest zapewnienie bezpieczeństwa emerytur, co bezpośrednio zależy od wzrostu gospodarczego. Wymaga to również ograniczenia przywilejów emerytalnych, wydłużenia czasu aktywności zawodowej.

Przewodniczący Rady Gospodarczej Jan Krzysztof Bielecki zaznaczył, że system OFE wymaga realnych korekt. Potrzebę jego dogłębnej analizy zauważyła dr Agnieszka Chłoń-Domińczak z SGH. W opinii Andrzeja Bratkowskiego systemu opartego na ZUS i OFE nie da się uratować, gdyż jest zbyt kosztowny dla budżetu.

O sytuacji młodych w kontekście systemu emerytalnego mówili m.in. prof. Robert Gwiazdowski z UW oraz prof. Marek Góra z SGH. Podkreślali, że to młodych najbardziej dotkną skutki obecnego systemu. Profesor Wojciech Otto z UW, reprezentujący Komitet Obywatelski ds. Bezpieczeństwa Emerytalnego, zapowiedział przygotowanie własnego opracowania odnoszącego się szczegółowo do raportu rządowego.

Zdaniem ministra pracy i polityki społecznej Władysława Kosiniaka-Kamysza z informacją o zasadach i skutkach funkcjonowania systemu emerytalnego trzeba dotrzeć do jak najszerszego grona odbiorców. „Praca informacyjno-edukacyjna nie zakończyła się, nie przyniosła wystarczających efektów. Powinna być rozpoczynana już na etapie szkolnym i studiów” – dodał. Warto też jego zdaniem przeprowadzić debatę publiczną prowadzącą do



Fot. Jacek Szczepaniak

Debata emerytalna w MPiPS.

lepszyc rozwiązań. Zauważył, że obecnie najpilniejszym projektem jest ten dotyczący sposobu wypłaty emerytur z II filara, który musi być gotowy do połowy 2014 r. „Nie chcemy tego robić bez rzetelnej dyskusji z ekspertami. Bez rzetelnego informowania obywateli. Bez dyskusji z partnerami społecznymi” – podsumował minister pracy.

22.07.2013 – kolejna debata emerytalna w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej z cyklu „Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu”. Jej uczestnikami byli przedstawiciele powszechnych towarzystw emerytalnych oraz wiceprezes ZUS Mirosława Boryczka i Bogusław Grabowski z Rady Gospodarczej przy premierze.

Jak powiedział na wstępie minister pracy Władysław Kosiniak-Kamysz, czas, który Rada Ministrów przeznaczyła na dyskusję o zmianach w systemie emerytalnym zapoczątkowała dyskusja z ekspertami. Potem gośćmi resortu byli partnerzy społeczni, a w trzeciej debacie przyszedł czas na rozmowę z przedstawicielami towarzystw emerytalnych. Przypominał podstawowe wnioski wynikające z przeglądu

systemu dotyczące wysokości emerytur, bezpieczeństwa ich wypłacalności, dostępności, obniżenia kosztów i wpływu systemu na gospodarkę państwa. Podkreślił, że rząd odrzucił zarówno utrzymanie obecnych rozwiązań w niezmienionym stanie, jak i całkowitą likwidację OFE. Pełniąca obowiązki prezesa Izby Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych Małgorzata Rusewicz opowiedziała się przeciwko wszystkim trzem wariantom zmian zaproponowanym przez rząd, oceniając, że jest to demontaż systemu emerytalnego. Jej zdaniem raport powstał jedynie z punktu widzenia finansów publicznych i zawiera liczne błędy. W opinii członka Rady Gospodarczej Bogusława Grabowskiego dywersyfikacja ryzyka przez rynek kapitałowy, jako niezależnego od finansów publicznych, jest nieprawdą. Zaznaczył, że oszczędności na przyszłe emerytury, choć są niezbędne, to jednak nie powinny zwiększać długu publicznego. Wiceminister finansów Izabela Leszczyna obiecała publikację suplementu do raportu wyjaśniającego niektóre pojawiające się w dyskusji wątpliwości. ■

Anna Grabowska

Zapewnienie obywatelom godnego życia na emeryturze należy do jednych z głównych zadań państwa. Stąd też duże znaczenie cyklu debat emerytalnych z partnerami społecznymi, organizowanych w ministerstwie pracy pt. „Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu”

Bezpieczeństwo świadczeń z dbałością o budżet państwa

18 lipca 2013 r. w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej odbyła się II debata emerytalna z cyklu „Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu” z udziałem ekspertów, w tym przedstawiciele organizacji pracodawców i związków zawodowych.

„Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu” – to tytuł rządowego raportu stanowiącego przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego w Polsce, przygotowany w czerwcu 2013 r. i przekazany do konsultacji społecznych. Towarzyszy im szereg konferencji i debat poświęconych sytuacji obecnej i przyszłości emerytów Polaków.

„Zabezpieczenie emerytalne obywateli to konstytucyjny obowiązek państwa, dlatego bezpieczeństwo systemu emerytalnego i ochrona ubezpieczonych – przyszłych i obecnych emerytur – należą do najważniejszych zadań rządu” czytamy we wprowadzeniu do Przeglądu. Jego autorzy podkreślają, że wydatki na ten cel stanowią jedną z największych pozycji wydatków sektora publicznego, a niekorzystne tendencje demograficzne są potencjalnie źródłem dalszego wzrostu obciążeń gospodarki tymi wydatkami. W związku z tym efektywność powiązań systemowych w sferze zabezpieczenia emerytalnego to jeden z ważniejszych czynników decydujących o kondycji sektora finansów publicznych,

a w ślad za tym perspektyw zrównoważonego wzrostu gospodarczego.

Odpowiedzialność państwa. Minister pracy i polityki społecznej Władysław Kosiniak-Kamysz już w wstępie debaty podkreślił, że zapewnienie obywatelom godnego życia na emeryturze jest jednym z głównych zadań państwa, gdyż nikt nie może zdjąć z niego odpowiedzialności za bezpieczeństwo emerytalne.

Wyraził przekonanie, że po dwóch miesiącach spotkań i dyskusji uda się dojść do najlepszych rozwiązań, które będą spełniać wymagania zapewnienia bezpieczeństwa systemu emerytalnego i jego pozytywnego wpływu na gospodarkę państwa.

Minister podziękował za udział w debacie partnerom społecznym, podkreślając, iż „to bardzo dobrze, że nad najważniejszymi sprawami dla państwa wszyscy są gotowi do spotkań”. Podkreślił znaczenie bezpieczeństwa emerytalnego obecnych i przyszłych pokoleń Polaków. Dodał, że rząd nie ma monopolu na najlepsze rozwiązania i chętnie wysłucha wszelkich uwag pracodawców i związków zawodowych.

Minister pracy przypomniał, że jedna z propozycji dotyczy wypłaty emerytur, tzw. suwaka bezpieczeństwa eliminującego ryzyko złej daty, czyli przeniesienie składek na 10 lat przed emeryturą do ZUS. Druga to trzy warianty naprawy filara kapitałowego w zakresie dobrowolności, natomiast trzecia dotyczy części obligacyjnej i przeniesienia jej do ZUS.

Nie powtarzajmy obalonych tez. „Będziemy szukać najlepszego rozwiązania dla emerytów, systemu emerytalnego i finansów państwa” – zapewniła Izabela Leszczyna, wiceminister finansów. Zaproponowała także, by nie wracać do fałszywych tez pojawiających się na wcześniejszych etapach dyskusji, jak np. możliwości uzupełnienia długu dochodami z prywatyzacji, zapewnienia bezpieczeństwa przez dywersyfikację czy brak reformy całego systemu. W opinii wiceminister niedobrze, że w debacie publicznej powtarzane są tezy w zasadzie już obalone, jak np. ta, że składki można było uzupełniać dochodami z prywatyzacji. Musiałyby one wynieść ok. 18 proc. kwot przekazywanych przez ZUS do OFE, licząc razem z obsługą tego procesu. Tymczasem dochody z prywatyzacji to niewiele ponad 5 proc. Kolejna błędna teza to ta, że system kapitałowy jest bardziej odporny na kwestie demografii niż repartycyjny. Akcje, które będzie trzeba sprzedawać, by wypłacić świadczenia, ktoś musi kupić. Jeśli będzie wielu emerytów, a niewielu pracujących, którzy będą te akcje musieli kupować, to ich ceny spadną.

Wiceminister przypomniała o przeprowadzonych już reformach emerytalnych: likwidacji emerytur pomostowych, zmianach w emeryturach służb mundurowych, wydłużeniu wieku emerytalnego Polaków. Zaznaczyła, że Rada Ministrów, po uwzględnieniu wszelkich uwag do ministerialnych pomysłów, na koniec sierpnia zaprezentuje premierowi jedno rozwiązanie, bo takiego on oczekuje.

Część obligacyjna w ZUS. Piotr Kamiński z Pracodawców RP mówił, że rządowy raport nie jest pełny. Nie zgodził się z koncepcją porównywania waloryzacji w ZUS z systemem kapitałowym w OFE. „Po pewnym czasie może się bowiem okazać, że system polityczny nie będzie w stanie tak waloryzować świadczeń, jak obecnie” – stwierdził. Poinformował, że Pracodawcy RP najbardziej opowiadają się za przeniesieniem do ZUS części obligacyjnej.

Pozwoli to bowiem przedsiębiorcom na uzyskanie pewności, że w systemie będą stale generowane środki umożliwiające mobilizację kapitału dla przedsiębiorców. Dopuszczają do dyskusji także rozwiązanie polegające na rezygnacji z OFE i przejściu do ZUS. Nie powinno być jednak to możliwe w dowolnym czasie. Być może należy wydłużyć okres na decyzję z proponowanych obecnie trzech miesięcy, ale jej podjęcie powinno być możliwe tylko raz. W przeciwnym razie doprowadzi to do bałaganu, narażenia społeczeństwa na naciski polityczne. Jeśli zaś chodzi o ewentualny zakaz inwestowania OFE w obligacje skarbowe, to nie powinno się go zakazywać, a co najwyżej ograniczyć.

Pracodawcy proponują także uproszczenie systemu tak, by towarzystwa emerytalne zostały przekształcone w towarzystwa funduszy inwestycyjnych, a OFE powinny móc prowadzić wszystkie podmioty nadzorowane przez system nadzoru bankowego. Pozwoli to poprzez konsolidację rynku obniżyć koszty systemu, szczególnie gdy składka jest niska i przy ewentualnej dobrowolności przynależności do OFE. Konieczne jest też rozpoczęcie dyskusji na temat III filaru, odsuwając moment odprowadzania podatku, upraszczając wymogi niezbędne do prowadzenia Pracowniczych Programów Emerytalnych przez firmy.

Niska składka i niskie świadczenia. Zdaniem Cezarego Kazimierczaka ze Związku Pracodawców i Przedsiębiorców propozycje emerytalne rządu są dobre. Opowiedział się przede wszystkim przeciwko przymusowi przynależności do OFE. Zaznaczył jednak, że zasadniczym problemem jest sam system emerytalny w Polsce w obecnym kształcie, który niszczy podstawowe dobro narodu, jakim jest praca. W jego efekcie pracownikowi zabiera się 40 proc. wartości, którą miesięcznie wypracowuje. Jest to źródło emigracji, jedna z przyczyn katastrofy demograficznej w Polsce, powoduje,

że emerytury i tak są płacone z budżetu państwa. „Tylko obniżenie pozapłacowych kosztów pracy odblokuje polski rynek pracy” – mówił. Argumentował, że emerytury powinny być płacone z budżetu, w przeciwnym razie system emerytalny będzie niszczył podstawy rozwoju kraju.

„Nowi ludzie powinni przede wszystkim sami zadbać o swoje emerytury (zachowując oczywiście prawa nabyte), a rząd powinien przestać im opowiadać, że je zapewni. Przez to bowiem ludzie nie chcą mieć dzieci, bo liczą, że rząd zajmie się nimi na starość, a to jest po prostu niemożliwe” – powiedział Cezary Kazimierczak. Jego zdaniem najlepszym rozwiązaniem byłaby tzw. emerytura obywatelska, polegająca na płaceniu niskich składek i otrzymywaniu potem niskich świadczeń o charakterze socjalnym. Miałyby objąć osoby, które dopiero wejdą na rynek pracy, zaś ci, którzy już na nim są, pozostaliby w dotychczasowym systemie, ale dobrowolnie przeszli na niską składkę i niskie świadczenie.

Wybór przede wszystkim. Wiesława Taranowska z OPZZ również oceniła, że raport emerytalny jest niepełny. Potwierdziła, że dobrowolność wyboru jest podstawą, bo w demokratycznym kraju niewyobrażalne jest, by zmuszać kogoś do oszczędzania tam, gdzie nie chce tego robić. Dziś OFE mają możliwość „łupienia społeczeństwa do ostatniej kropli krwi”, ale takie uprawnienia dał im rząd. Składka za zarządzanie jest najwyższa w Europie i to także trzeba zmienić. Niezbędne jest też zabezpieczenie środków już zgromadzonych w OFE, ale równie ważne jest zapewnienie bezpieczeństwa środków w ZUS, by nie mogli po nie sięgać politycy. Wskazała na FRD, z którego pieniądze są przez rząd stale pobierane, choć nie nadeszła jeszcze „czarna godzina”. Należy poszukać innych źródeł finansowania emerytur. Trzeba zauważyć, że emerytury to nie tylko składka od pracownika i pracodawcy, ale także udział dochodu narodowego, wpływy do budżetu.

Jak zaznaczyła Wiesława Taranowska, trzeba stworzyć dobry, bezpieczny system. Za



Fot. Jacek Szczepaniak

Druga debata emerytalna w MPiPS pn. „Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu”.

atrakcyjną uznała propozycję emerytury minimalnej z ZUS z jednoczesną możliwością swobodnego dysponowania środkami zgromadzonymi w OFE, np. wypłata, przekazywanie dzieciom itd. Oceniała to jako bardzo dobry pomysł. Wskazała też na znaczenie III filaru, a szczególnie Pracowniczych Programów Emerytalnych. Zdaniem ekspertki należy się zastanowić, w jakim okresie przed emeryturą składki powinny być przekazywane do ZUS – czy 10 lat, czy może np. 6 lat? Czy może nie powinni decydować o tym sami ubezpieczeni, a nie działałoby się to z automatu, tak samo dla wszystkich. Zaznaczyła potrzebę przeprowadzenia szerokiej kampanii informacyjnej tak, by ludzie nie sądzili, że powrót do ZUS to powrót do starych zasad naliczania emerytur, jakie będą straty i korzyści zmiany itd. Zadeklarowała włączenie się OPZZ w tę kampanię w całym kraju.

Nietrafna diagnoza i tendencyjna analiza.

Jeremi Mordasewicz z Konfederacji Lewiatan powiedział, że rządowy przegląd jest tendencyjny i nieprawdziwy, bo tendencyjna i niezgodna z rzeczywistością jest diagnoza, na której się opiera. Jego zdaniem hasło „bezpieczeństwo dzięki różnorodności”, które przyświecało reformie emerytalnej z 1998 r., jest znacznie trafniejsze niż to obecne: „bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu”. Nie jest prawdziwe twierdzenie, że system oparty na zdefiniowanej składce, mimo starzenia się społeczeństwa, doprowadzi do zrównoważenia, więc nie potrzebujemy systemu kapitałowego. Za nieprawdziwe uznał stwierdzenie zawarte w przeglądzie, że przeniesienie części zobowiązań i przeniesienie składek z jednego filaru do drugiego nie wpływa na zrównoważenie całości systemu. „Stosowana obecnie waloryzacja na kontach w ZUS nie zapewnia jednak zrównoważenia systemu” – stwierdził ekspert Lewiatana. Jego zdaniem rządowi chodziło tylko o to, by pokazać, że w ZUS można zarobić więcej niż w OFE.

Dodał, że przegląd pomija wpływ demografii na emerytury. Opracowując reformę 14 lat temu, brano pod uwagę tę kwestię. Jednak potem, zmniejszając składkę do OFE, politycy zrobili prezent osobom dziś zbliżającym się do emerytury. Jednak według Jeremiego Mordasewicza spowoduje to, że dzieci tych osób będą płakać, bowiem dzisiejsi 30–40-latkowie będą musieli mieć emerytury niezwykle niskie. Wspomniał też o emeryturach specjalnych, np. górniczych, mundurowych, których wpływu na system emerytalny się nie docenia, przeszacowując jednocześnie wpływ OFE.

Problem umów o dzieło i III filaru.

Krzysztof Rowiński z NSZZ „Solidarność” zaznaczył, że jego organizacja nie otrzymała oficjalnie do konsultacji projektu założeń. Zauważył jedynie, że już w 2011 r., gdy składka była przesuwana z OFE do ZUS, rząd obiecał, że rozpocznie się konkretna debata na temat efektywności II filaru. Niestety, do tego nie doszło. Dodał, że stanowisko „Solidarności” dotyczące emerytur jest znane, szczególnie w kontekście umów cywilnoprawnych, od których nie są odprowadzane składki emerytalno-rentowe. W debacie o przyszłości systemu emerytalnego warto więc poruszać także ten temat, jako bezpośrednio powiązany z kwestią dochodów ZUS albo OFE.

Tomasz Śliwa z Forum Związków Zawodowych mówił natomiast, że zgodnie z założeniami reforma sprzed ponad 14 lat miała opierać się na ZUS, OFE oraz dobrowolnym III filarze, w skład którego wchodzi m.in. pracownicze programy emerytalne. Dziś z OFE została w zasadzie tylko namiastka. Jeśli zaś chodzi o pracownicze programy emerytalne, to przede wszystkim trzeba pamiętać, że „większość społeczeństwa żyje od pierwszego do pierwszego i nie ma pieniędzy, by odkładać w takim programie”. Problem zdaniem przedstawiciela FZZ pole-

ga też na tym, że pracownicze programy emerytalne nie zostały wprowadzone w życie razem z całą reformą. Dodał, że FZZ włączy się w projekty informacyjne co do skutków reformy emerytalnej, gdyż dzisiaj wielu ludzi nie zdaje sobie sprawy, jak będzie wyglądała ich przyszłość. Sądzą, że będą mogli wybierać do wyliczenia emerytury najkorzystniejsze lata z okresu swojego zatrudnienia, że powrót do ZUS oznacza powrót do starego systemu, nie wiedzą o indywidualnych kontach, które przecież pozostaną.

Fiskalny cel proponowanych zmian.

Wojciech Nagel z Business Centre Club przypomniał, że Zielona Księga Komisji Europejskiej stwierdza, iż największym problemem współczesnych systemów emerytalnych w Europie jest narastające ubóstwo populacji emeryckiej. 19 proc. europejskich emerytów żyje w ubóstwie mimo funkcjonowania zdwersyfikowanych systemów emerytalnych. W takiej sytuacji rządy dopłacają do emerytur minimalnych. Jest to bardzo istotne, biorąc pod uwagę fakt, że w naszym rządowym raporcie nie została podjęta problematyka opisu i kasowego zabezpieczenia wypłat emerytur minimalnych do 2033 r., kiedy wedle prognoz eksperckich będziemy mieli do czynienia z najwyższym deficytem Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Państwo będzie musiało dopłacić wówczas do minimalnych emerytur kwoty na poziomie 4 800 000 zł rocznie.

„Obecnie w Polsce 10 proc. zatrudnionych pracuje za płacę minimalną, a kolejne 20 proc. za ok. 2,4 tys. zł. W efekcie, paradoksalnie, system zdefiniowanej składki staje się demotywyjący i dezaktywizujący do pracy” – powiedział ekspert BCC. Dodał, że problem ten będzie narastał w najbliższych latach.

Wojciech Nagel ocenił rządowy raport jako niepełny, niezawierający analiz uwzględniających chociażby migracje czy kwestię elastycznych form zatrudnienia, które generują niższe

przeptywy składkowe. Nie podjęto w nim też problematyki rozwoju, nie zawiera konkretnych rekomendacji, jakie działania motywujące podjąć, by zwiększyć skłonność ludzi do samodzielnego oszczędzania na przyszłą emeryturę.

„Mitem jest twierdzenie, że system jest i będzie zrównoważony. Wydolność systemu emerytalnego w latach 2016–60 będzie na poziomie 55–65 proc., a dodatkowe koszty generowane przez system to 3,3–1,9 PKB” – argumentował ekspert BCC. Dodał, że być może w przyszłości jeszcze raz trzeba będzie wrócić do dyskusji o podniesieniu wieku emerytalnego, np. do 70 lat, bo według wszelkich prognoz od 2043 r. problem systemu będzie ponownie narastał, mimo obecnego wydłużenia wieku emerytalnego do 67 lat.

Wybór musi być realny. Podsekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta prof. Irena Wóycicka, odnosząc się do problemu dobrovolności, powiedziała, że raczej chodzi tu o realny wybór. „Nie chodzi bowiem o tworzenie zachęt albo barier sprzyjających lub zniechęcających do danej opcji, ale o wyraźne pokazanie, na czym te opcje polegają, gdzie leżą ryzyka. Rząd powinien też powiedzieć więcej o swoich planach, np. dotyczących waloryzacji emerytur i rent, czy ona ma chronić wszystkie emerytury przed inflacją, czy nie” – zaznaczyła.

Jeśli chodzi o rozwijanie oszczędności dobrowolnych, to w opinii prof. Wóycickiej warto zrobić badania w społeczeństwie. Polacy już dziś odczuwają bowiem głęboki niepokój co do swojej przyszłości. Mówiąc o ubezpieczeniach dodatkowych stwierdziła, że istnieje poważne zagrożenie dotyczące wysokości świadczeń, jeśli dodatkowe oszczędności nie będą kumulowane. Trzeba więc szukać takich rozwiązań, które pozwolą na tworzenie dodatkowych źródeł zabezpieczenia na starość dla osób o średnich i niższych dochodach. To właśnie jest główny problem przyszłości.

System emerytalny nie istnieje w próżni. Zbigniew Derdziuk, prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, zaznaczył, że system emerytalny nie działa obok finansów publicznych. Jest z nimi powiązany, podobnie jak z sytuacją demograficzną kraju. Wskazał też, że w wypadku systemu emerytalnego bardzo ważne jest zaufanie do instytucji, a to właśnie ZUS nigdy nie zawiódł, był stabilny w wypłacie świadczeń. Dzieje się tak dlatego, że jest on częścią państwa, które daje gwarancję wypłaty świadczeń. Wskazał też na transparentność działania ZUS, równie ważną dla budowy zaufania. Podał, że wydatki na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych od 2010 r. wzrosły o 30 mld zł. W 2010 r. wynosiły one 152 mld zł, a w 2013 r. już 184 mld zł. Koszty instytucji, która to obsługuje jednak nie wzrosły, co oznacza, że ZUS poprawia swoją efektywność.

„Państwo nie uniknie odpowiedzialności za obywateli i ryzyka starości. Odnieśliśmy sukces cywilizacyjny, żyjemy dłużej i to jest nasze wyzwanie. Teraz musimy efektywnie zarządzać, wzbudzając zaufanie obywateli” – podsumował prezes ZUS.

Solidarność pokoleń zobowiązuje. W opinii członka Rady Gospodarczej, dra Bogusława Grabowskiego, dobrowolność powinna być realnym wyborem, a przy tworzeniu filara kapitałowego Polacy byli do niego naganiani poprzez wprowadzenie dziedziczenia. Jak zaznaczył, „wcześniej tego nie było i w systemie wzajemnych ubezpieczeń nigdy zdarzyć się nie powinno”. „Koszty budowy filara kapitałowego są dla polskiego społeczeństwa ogromne. To jest co najmniej 50 proc. PKB” – powiedział dr Grabowski. Dodał, że dokonując wyboru, czy pozostać w OFE, czy nie, Polacy będą musieli pamiętać o naszym deficycie i długu publicznym, bo ta decyzja będzie na nie wpływała.

Zauważył, że być może w niedługim czasie opcją stanie się emerytura obywatelska, ale

według niego nie jest do dobre wyjście. Należy bowiem pamiętać, że mamy zobowiązania emerytalne, które trzeba realizować. „Mamy obowiązek wywiązać się z solidarności międzypokoleniowej w stosunku do naszych rodziców i dziadków, którzy zaufali systemowi repartycyjnemu, płacąc składki na swoich rodziców i dziadków” – podsumował.

Rynek, państwo i system emerytalny.

„Nie musimy wybierać między rynkiem a państwem. Oba te obszary powinny ze sobą współgrać, bo państwo nie będzie funkcjonowało bez rynku, a rynek bez państwa. Również system zabezpieczenia emerytalnego może umiejętnie łączyć te dwa filary” – powiedział prezes Giełdy Papierów Wartościowych Adam Maciejewski. Mówiąc o wpływie funduszy emerytalnych, ich polityki inwestycyjnej na giełdę, na rynek kapitałowy, stwierdził, że ogólnie jest on bardzo pozytywny. Natomiast fundusze emerytalne wymagają pewnych zmian, głównie w zakresie możliwości inwestycyjnych.

Prezes giełdy wskazał na płynność warszawskiej GPW, która w ostatnich miesiącach kształtowała się na poziomie od 34 proc. do 39 proc. Średnio w Europie to jest 80 proc. Drugi ważny parametr to wskaźnik pokazujący wycenę danego rynku. Dla giełdy warszawskiej wynosi on powyżej 14. Na rynkach rozwijających się, do których się zaliczamy, wskaźnik ten kształtuje się na poziomie 10. Jesteśmy więc rynkiem bardzo drogim, nawet w stosunku do rynków rozwiniętych (wskaźnik średni ok. 12,2). „To pokazuje potrzebę zmodyfikowania zasad funkcjonowania funduszy emerytalnych” – podkreślił Maciejewski. Dodał, że III filarowi emerytalnemu należy poświęcić więcej uwagi, zaproponować rozwiązania, które będą skłaniały społeczeństwo do lokowania swoich oszczędności w sposób bardziej aktywny. ■

Dominika Szaniawska

Dialog społeczny – bardziej niż kiedykolwiek wcześniej – jest niezbędny zarówno na szczeblu narodowym, jak i europejskim

(José Manuel Barroso)

Unijny dialog obywatelski w polskiej debacie

W Centrum Nauki Kopernik w Warszawie 11 lipca odbyła się trzecia Europejska Debata z udziałem przewodniczącego Komisji Europejskiej José Manuela Barroso, wiceprzewodniczącej Viviane Reding oraz posłanki do Parlamentu Europejskiego Róży Thun. Zaproszenie na debatę otrzymali: przedsiębiorcy, przedstawiciele świata kultury, organizacji pozarządowych i stowarzyszeń studenckich. Rozmawiano o kryzysie gospodarczym, prawach obywateli i przyszłości Europy.

Dotychczas podobne debaty z udziałem wiceprzewodniczącej KE Viviane Reding odbyły się w: Kadyksie (Hiszpania), Grazu (Austria), Berlinie (Niemcy), Dublinie (Irlandia), Coimbrze (Portugalia), Salonikach (Grecja), Brukseli (Belgia) i Esch-sur-Alzette (Luksemburg).

Wyznaczanie kierunków. Przewodniczący Komisji Europejskiej mówił podczas debaty w Warszawie, że jest pod wpływem inspiracji, jaki czerpie z europejskich sentymentów Polaków oraz ich bogactwa kulturowego. Nawiązując do odkryć Mikołaja Kopernika sprzed 500 lat, zaznaczył, że od tego czasu nasz świat się zmienił i trzeba wytyczyć dalsze, nowe drogi do Unii Europejskiej.

„Kryzys finansowy, który dotknął nas kilka lat temu, nie powstał w Europie, ale był wydarzeniem bez precedensu również ze względu na globalizację i wskazał nam, jak głęboko jesteśmy ze sobą powiązani. Europa, która nie była źródłem problemu, lecz jego ofiarą, teraz pracuje, by go rozwiązać” – powiedział przewodniczący Komisji Europejskiej.

Podkreślił, że głównym zadaniem Europejczyków jest dzisiaj ochrona naszych wartości, naszych interesów w świecie, który uległ tak dramatycznej zmianie. Przypomniwał o funkcjonującym w Europie modelu społecznej gospodarki rynkowej cechującym się stosunkowo wysokim poziomem opieki społecznej. „Chcemy ten model zachować, ale jak tego dokonać w świecie, który jest tak bardzo konkurencyjny?” – pytał José Manuel Barroso.

Stwierdził, że właśnie dlatego opracowywana jest polityka, która dąży do osiągnięcia konsensusu. Finanse publiczne muszą być zrównoważone, ponieważ wielkie deficyty nie pozwalają na zarządzanie gospodarkami. Potrzebujemy pewnych reform strukturalnych tak, by nasze gospodarki były bardziej konkurencyjne, ale również inwestycji, zwłaszcza inwestycji w sfery socjalne, społeczne, w zatrudnienie osób młodych.

„Biorąc pod uwagę wysoki poziom bezrobocia wśród młodzieży w Europie, jest to naprawdę kluczowe wyzwanie” – zaznaczył przewodniczący Komisji Europejskiej. Dodał, że jednocześnie musimy podtrzymać zaufanie, jeżeli chodzi o potrzebę podtrzymania integracji europejskiej nie tylko wśród członków Unii Europejskiej.

Przewodniczący Komisji Europejskiej zauważył, że nie jest łatwo podejmować decyzje z udziałem 28 państw członkowskich, ale wyraził przekonanie, że „ważne jest, by zrozumieć, że bez naszej integracji na poziomie europejskim kraj taki jak Polska, ale także i mniejsze kraje, i te największe, działając w pojedynkę, nie będą w stanie wpłynąć na globalny bieg wydarzeń w obliczu takich gigantów jak Stany Zjednoczone, Chiny lub inne potężne kraje na skalę całych kontynentów”. Natomiast razem kraje europejskie mające ok. 500 mln obywateli i stanowiące największy rynek świata w ujęciu wartościowym mają zdaniem przewodniczącego Komisji Europejskiej wpływ na bieg wydarzeń i dzięki temu „mogą podtrzymać nasz model, nasze wartości”.

Odnosząc się do kwestii kryzysu gospodarczego, José Manuel Barroso mówił, że nadzieja i zaufanie są tutaj receptą. W jego opinii brakująca zmienna w receptce na wzrost europejski to właśnie zaufanie.

„W Europie mamy dość kapitału, w tym kapitału ludzkiego i energii, by przezwyciężyć bieżące problemy” – powiedział. Dodał, że konieczna jest do tego współpraca państw członkowskich mających poparcie swoich obywateli, którzy mogą dać nową energię, nowy rozpęd dla europejskiego projektu. W opinii wiceprzewodniczącej Komisji Europejskiej Viviane Reding trzeba odpowiedzieć sobie na pytanie, dokąd zmierza Unia Europejska, a w tym zakresie głos jej obywateli ma szczególne znaczenie.

„Polska jest częścią samego rdzenia Unii Europejskiej, odegrała istotną rolę w wyprowadzaniu Europy z kryzysu i tworzeniu narzędzi, które w przyszłości pozwolą uniknąć powielania starych błędów” – powiedziała wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej. Zapewniła, że gdyby teraz na Europę spadł podobny kryzys, jak ten sprzed kilku lat, to na pewno byłaby ona silniejsza i poradziła sobie z problemami znacznie lepiej.

Podczas konferencji wiele mówiono też o: ochronie danych osobowych, problemie inwigilacji obywateli, ochronie praw autorskich, unii monetarnej i obecnych problemach państw strefy euro, potrzebie odbiurokraty-

zowania gospodarki na szczeblu wspólnoty, bezrobociu młodych i potrzebie jej aktywności w poszukiwaniu miejsca na krajowym, ale również i europejskim rynku pracy.

Dialog społeczny - niezbędny w kryzysie. Poruszona została też kwestia dialogu społecznego – w Polsce i Europie. Odpowiadając na pytanie zadane w tej sprawie o roli dialogu społecznego, także w kontekście wyjścia Unii Europejskiej z kryzysu oraz tego, że dialogu tego zaczyna coraz bardziej brakować, José Manuel Barroso pokreślił, że nie chciałby wdrażać się w wewnętrzne dyskusje toczące się obecnie w Polsce. Zaznaczył jednak, że „według stanowiska Komisji Europejskiej dialog społeczny – bardziej niż kiedykolwiek wcześniej – jest niezbędny zarówno na szczeblu narodowym, jak i europejskim, a jest tak dlatego, że wprowadzamy bardzo istotne zmiany w naszych gospodarkach i jest zupełnie oczywiste, że niektóre z tych zmian potrzebują szerszego konsensusu” – powiedział przewodniczący Komisji Europejskiej. Dodał, że „właśnie dlatego ważne jest, by przedsiębiorcy i związki zawodowe spotykali się i starali osiągnąć przynajmniej jakiś poziom porozumienia”.

Jak zaznaczył José Manuel Barroso, Komisja Europejska promuje takie podejście i doradza państwom europejskim, aby tak postępowały. Podał też, że ostatnio na posiedzeniu Komisji Europejskiej byli przedstawiciele partnerów społecznych różnych państw. Zostali oni zaproszeni także na Radę Europejską, a wszystko po to, by osiągnąć jakiś poziom konsensusu.

„W demokracji bowiem duch kompromisu, w najlepszym tego słowa znaczeniu, jest czymś nieodzownym. Nie ma możliwości, by jedna część społeczeństwa uzyskiwała wszystko, na czym im zależy. Musimy zapewnić tu zróżnicowanie. Dlatego w pełni popieramy wszelkie wysiłki na rzecz odpowiedzialnego dialogu społecznego na poziomie narodowym, jak i europejskim” – zaznaczył José Manuel Barroso.

Euro i demografia. Przewodniczący Komisji Europejskiej odniósł się też do rosnącej liczby sceptyków w Polsce, co do wprowadzenia

w naszym kraju waluty euro. Powiedział, że rok, dwa lata temu wielu analityków wypowiedało się na temat implozji euro. Rzeczywistość jest zaś taka, że do tej implozji nie doszło, a co więcej już 1 stycznia 2014 r. nowy kraj dołączył do strefy euro – będzie to Łotwa. Ma on za sobą trudny program korekt, ale obecnie cechuje się najwyższą dynamiką PKB w Europie. Inne kraje, np. Litwa, też mają plany przyjęcia euro.

„Euro pozostaje cały czas bardzo stabilnym, silnym i wiarygodnym rozwiązaniem. Taka jest rzeczywistość. (...) Bardzo ważne jest, żeby być w strefie euro, bo państwa tej strefy będą miały możliwość wypowiadać się bezpośrednio na temat projektu europejskiego. Ale oznacza to, że będą miały na swoich barkach także więcej odpowiedzialności, jeśli chodzi o kwestie stabilności ekonomicznej i finansowej” – argumentował José Manuel Barroso.

Odpowiadając na pytanie dotyczące problemu demografii w Europie, przewodniczący Komisji Europejskiej wyraził przekonanie, że konieczne będzie zarówno posiadanie przez Europejczyków większej liczby dzieci, jak i zapraszanie emigrantów. Dodał jednak, że Komisja Europejska nie jest w stanie podjąć decyzji w tej kwestii, choć zdaje sobie sprawę, że mamy szybko starzejące się społeczeństwo. Zaznaczył, że bardzo dobrze, iż jesteśmy coraz zdrowsi, coraz dłużej żyjemy. Widać to na przykładzie takich krajów, jak Hiszpania czy Portugalia, które później dołączyły do Unii Europejskiej, co skutkowało poprawą poziomu opieki medycznej, świadomości społecznej. Wydłużenie życia rodzi jednak presję na systemy zabezpieczeń społecznych i trzeba znaleźć sposób na ich finansowanie.

84 proc. respondentów Eurobarometru uważa, że frekwencja w eurowyborach wzrosłaby, gdyby było więcej informacji na temat wpływu UE na życie wyborców, programów partii politycznych w Parlamencie i samych wyborów. 73 proc. respondentów sądzi, że zachęta do głosowania byłaby większa wiedza o przynależności kandydatów do europejskich partii politycznych.

José Manuel Barroso wskazał też problem populacji, która starzeje się znacznie szybciej niż np. w państwach Ameryki Łacińskiej, Azji, Afryce. „Jest takie prawdopodobieństwo, że nasza dynamika, entuzjazm, zaufanie, przekonanie co do przyszłości nadal będą spadały. Dlatego potrzebujemy polityk, które pozwolą uporać się z tymi problemami” – powiedział przewodniczący Komisji Europejskiej. Dodał, że powinny być one takie, by życie było łatwiejsze dla par, które chcą mieć dzieci. Ojciec i matka powinni móc pracować, ale powinni móc też powierzyć swoje dzieci godnej opiece. Wskazał na zmiany demograficzne, jakie zaszły w ostatnim czasie w Europie. Państwa skandynawskie, które kiedyś miały najniższy wskaźnik dzietności na Starym Kontynencie, obecnie mają najwyższy. I odwrotnie – kraje Europy Południowej ze wskaźnika najwyższego przeszły do najniższego. Po części są to zmiany kulturowe, ale także brak lub dostępność odpowiednich środków ekonomicznych.

„Kobieta musi czuć się pewnie, swobodnie, by decydować się na dwójkę, trójkę dzieci. Ale jest to decyzja osobista, którą każda para musi podjąć odrębnie. Władze publiczne powinny natomiast przyrzeć się tym kwestiom z punktu widzenia polityk przyjaznych dla rodzin” – powiedział przewodniczący Komisji Europejskiej.

Co do migracji, to zdaniem José Manuela Barroso są one niezbędne w dzisiejszym świecie, np. z punktu widzenia utrzymania poziomu pracy w Europie. Przeciwwstawił się przy tym przemytowi ludzi, wykorzystywaniu ich sił za zaniżoną płacę.

Inne z pytań zadanych przewodniczącemu Komisji Europejskiej dotyczyło radzenia sobie z kryzysem w Stanach Zjednoczonych, gdzie stało się to szybciej, i w Europie, gdzie proces

ten jest wolniejszy. José Manuel Barroso stwierdził, że Stany Zjednoczone potrafiły uporać się z problemami np. sektora bankowego ze względu na to, że są państwem federalnym. Natomiast Europa to 28 odrębnych krajów, z których 17 należy do strefy euro. Obecnie pracujemy nad tym, by powstał instrument pozwalający stawić czoła wszystkim trudnościom, takim jak np. kryzys finansowy. Chodzi chociażby o nadzór europejski, a nie krajowy jak obecnie.

Utożsamianie z Europą. W styczniu Komisja Europejska zainaugurowała Europejski Rok Obywateli poświęcony obywatelom i przysługującym im prawom. W ramach jego obchodów przez cały 2013 r., ale także 2014 r., unijni komisarze, posłowie do Parlamentu Europejskiego i politycy z poszczególnych państw członkowskich UE spotykają się lub będą spotykać z obywatelami tych państw, by rozmawiać o ich oczekiwaniach co do przyszłości Europy.

Jak podaje Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce, w ciągu 20 lat, które upłynęły od momentu wprowadzenia obywatelstwa UE, nastąpiły istotne zmiany, jeśli chodzi o utożsamianie się z Europą. Obecnie 63 proc.

obywateli państw członkowskich Wspólnoty uważa się za Europejczyków. W Polsce odsetek ten jest nawet wyższy i wynosi 74 proc. Nie zawsze natomiast unijni obywatele są świadomi swoich praw, przykładowo sześciu na dziesięciu Polaków twierdzi, że nie są wystarczająco poinformowani o swoich prawach jako obywatele UE.

Jak zauważa Przedstawicielstwo, „Europa znajduje się obecnie na rozdrożu. Wszyscy rozmawiają o jej przyszłości – o przekształceniu UE w unię polityczną, w federację państw lub w stany zjednoczone Europy; nadchodzące miesiące i lata będą decydujące dla przyszłego rozwoju Unii Europejskiej, dalsza integracja europejska musi iść w parze ze wzmocnieniem legitymacji demokratycznej Unii”. I to jest właśnie powód, dla którego obywatele Europy powinni aktywnie uczestniczyć w dialogu obywatelskim, wyrażając swoje opinie w powyższych kwestiach. Pomoże to Komisji w sporządzeniu planów przyszłej reformy UE, będzie wyznacznikiem udziału w przyszłorocznych wyborach europejskich. ■

Anna Grabowska



Fot. © European Union, 2013.

Europejskie Debaty Obywatelskie zawsze gromadzą wielu uczestników.

Coraz częściej kładziemy nacisk na indywidualizm, a odchodzimy od myślenia o redystrybucyjnej funkcji państwa, o solidarności społeczeństwa. Tymczasem każdy powszechny system emerytalny jest z definicji solidarnościowy. W przyszłości pokolenie przyszłych pracujących podzieli się z pokoleniem przyszłych emerytów tym, co to pierwsze pokolenie wytworzy

Ubezpieczenia społeczne – przywilej, prawo, zobowiązanie pokoleń?

Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” zorganizowało 15 lipca br. kolejną konferencję z cyklu spotkań w duchu dialogu społecznego, tym razem pn. „Ubezpieczenia społeczne – przywilej, prawo, zobowiązanie pokoleń?”. Wzięli w niej udział przedstawiciele świata nauki, partnerów społecznych oraz zaproszeni goście. Rozmawiano zarówno o OFE, jak i problemie emerytur dla kobiet wychowujących dzieci, poszerzeniu zakresu oskładkowania, Funduszu Rezerwy Demograficznej oraz innych kwestiach bezpośrednio powiązanych z kondycją naszego systemu emerytalnego.

Jak powiedziała na wstępie konferencji dyrektor CPS „Dialog” Iwona Zakrzewska, ubezpieczenia społeczne to temat szeroki, który wpisuje się w aktualną problematykę rynku pracy. Historia ubezpieczeń sięga czasów starożytnych, natomiast załączków nowożytnych ubezpieczeń społecznych należy dopatrywać się w początkach rewolucji przemysłowej i powstającymi wtedy stosunkami pracy. „Początkiem ubezpieczeń społecznych były cechowe, a później pracownicze instytucje i akcje wza-

jemnej pomocy. W XIX w. w Niemczech wprowadzono system emerytalny i od tego momentu od państwa oczekuje się gwarancji tzw. bezpiecznej starości” – podkreślała dyrektor CPS. Zauważyła, że w słownikowym sensie ubezpieczenia mają na celu ochronę przed czymś, mają czemuś zapobiegać. Dodała, że w kontekście ubezpieczeń społecznych mamy do czynienia z sytuacją, gdy składki płacą wszyscy, a korzystają z nich tylko ci, którzy zostali dotknięci ryzykiem socjalnym. Ubezpieczenia społeczne adresowane są do konkretnych grup społecznych i wiążą się z konkretnymi rodzajami ryzyka życiowego. Są to przede wszystkim: choroba, macierzyństwo, inwalidztwo, wypadek przy pracy, starość czy śmierć żywiciela rodziny.

Dyrektor Iwona Zakrzewska przypomniała, że obecny system emerytalny w Polsce funkcjonuje od 1999 r. Zakłada on, że przyszłe emerytury Polaków będą wypłacane z trzech źródeł. Obecnie w związku z tzw. wyzwaniem demograficznymi i ekonomicznymi system ten wymaga reformy. Największe zmiany mają dotknąć II filar, a więc Otwartych Funduszy Emerytalnych. Emerytury w swojej części nadal ma wypłacać ZUS. Problem dotyczy natomiast pieniędzy, którymi zarządzają OFE. Chciałyby one same zajmować się ich wypłatą, argumentując, że w ten sposób będą mogły do końca inwestować nasz kapitał, co zwiększy szansę na wyższe świadczenie. Wokół tego toczy się obecnie w Polsce dyskusja, która zro-

dziła potrzebę zorganizowania spotkania także w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”. To właśnie patron tego miejsca – Andrzej Bączkowski – w latach 90. rozpoczął debaty dotyczące zagadnień systemu ubezpieczeń społecznych. Dzięki jego staraniom dziś możemy kontynuować te spotkania i prowadzić rozmowy w duchu dialogu społecznego.

Leczenie skutków zamiast przyczyn.

Doktor Dariusz Zalewski z Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych swoją wypowiedź rozpoczął od przedstawienia kilku kłopotów semantycznych. Jak stwierdził, eksperci zajmujący się ubezpieczeniami społecznymi zadają sobie pytanie, czy systemy powszechnych ubezpieczeń są klasycznymi ubezpieczeniami społecznymi. Żeby odpowiedzieć na to pytanie, należałoby zastanowić się, jaka jest definicja pojęcia ubezpieczenia oraz czy systemy, o których mówimy, są dobrymi desygnatami tego pojęcia. Jeżeli uznamy, że na ubezpieczenie składają się wysokość składki, prawdopodobieństwo ryzyka oraz wysokość świadczenia, a więc to, co jest w ramach różnych wyliczeń uaktualniane, to uznamy, że ubezpieczenia, które mamy na myśli (emerytalne, rentowe itp.), nie spełniają klasycznej definicji. Podstawową zasadą systemu ubezpieczeń społecznych jest

bowiem zasada redystrybucji, społecznego solidaryzmu. Redystrybucja pozioma jest szczególnie ważna, ponieważ przesuwając strumień środków w ramach systemu ubezpieczeń od jednej kategorii ludzi do drugiej, np. od biedniejszych do zamożniejszych bądź odwrotnie. W związku z tym w literaturze przedmiotu często mówi się np. przy analizach systemów emerytalnych, że nie są to ubezpieczenia emerytalne, a systemy zaopatrzenia emerytalnego.

Jak podkreślił dr Dariusz Zalewski, wprowadzone w 1889 r. przez niemieckiego cesarza Otto von Bismarcka ubezpieczenia emerytalne były pomysłem na rozwiązywanie współczesnych mu problemów. Była to odpowiedź na dynamicznie rozwijający się nowy porządek. Konieczne stało się wprowadzenie nowatorskich rozwiązań. Ubezpieczenia społeczne miały stanowić swoiste uzupełnienie wolnego rynku, pomniejszając ryzyko, jakie on generuje. Idea ubezpieczeń społecznych była stosunkowo prosta. Chodziło o to, by dokonać redystrybucji kosztów pojawiających się problemów, ryzyk socjalnych.

Ekspert wyjaśniał, że właściwie od początku systemu ubezpieczeń społecznych występowały trzy strony: pracodawcy, pracownicy oraz państwo (w różnych konfiguracjach). Chodziło o dzielenie się kosztami ryzyka. Z takim syste-



Fot. CPS „Dialog”.

Na zdjęciu od lewej: p.o. prezesa Izby Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych Małgorzata Rusewicz, dyrektor CPS „Dialog” Iwona Zakrzewska, członek zarządu ds. ekonomiczno-finansowych w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych Mirosław Boryczka, dr Dariusz Zalewski z IPiSS.

mem ubezpieczeniowym wiązano w Polsce wielkie nadzieje w okresie międzywojennym. Wybitny ówczesny badacz Konstanty Krzeptowski pisał, że upowszechnianie ubezpieczeń społecznych sprawi, iż znaczna część tzw. opieki społecznej stanie się zbędna, będziemy mogli ubezpieczać większość ryzyk socjalnych, jakie trapią ludzi pracy. Pomysł powszechnego systemu ubezpieczeń pojawił się na samym początku II RP, bo już w 1919 r. powstał projekt scaleniowy ustawy o ubezpieczeniu społecznym. Miał on za zadanie zabezpieczać obywateli, głównie pracobiorców, przed wszelkimi możliwymi ryzykami socjalnymi. Uchwalona w 1933 r. ustawa scaleniowa objęła jedynie ok. 5–6 mln ludzi na 35 mln obywateli Polski. Nie udało się więc zorganizować powszechnego systemu opartego o ubezpieczenia społeczne.

Udało się to natomiast po II wojnie światowej i ten system mający swoje korzenie w całkowicie odmiennej sytuacji społeczno-gospodarczej przetrwał do czasów współczesnych. Jak zauważył dr Zalewski, dosyć paradoksalna różnica między systemami, które rozwijały się przez cały XX w., a obecnymi polega na tym, że żeby pomniejszyć ryzyko generowane przez rynek, systemy ubezpieczeń stworzyły jeden duży system zabezpieczenia społecznego, głównie w krajach zachodnich. „Jednak współcześnie, przynajmniej niektóre z tych ubezpieczeń, wcale nie pomniejszają ryzyka czy niepewności, a wręcz je generują. Problem polega na tym, że proponując rozmaite instytucje państwa opiekuńczego, w tym instytucje ubezpieczeniowe, wprowadziliśmy logikę działania rynku, a rynek jest oparty na ryzyku i to tworzy swojego rodzaju niepewność. A więc współczesne systemy ubezpieczeniowe przeważnie działają w oparciu o logikę rynkową ze wszystkimi negatywnymi konsekwencjami” – dodał.

W opinii dr Zalewskiego naprawianie sytuacji poprzez dokonywanie zmian w samym systemie zabezpieczenia społecznego jest próbą leczenia skutków, a nie przyczyn. Przyczyny problemu leżą głównie w kwestiach związanych z rynkiem pracy, ale z pewnością nie rozwiąże ich mityczna elastyczność rynku pracy. Będzie ona jedynie pogłębiała problemy i powiększała wystąpienie ryzyk socjalnych.

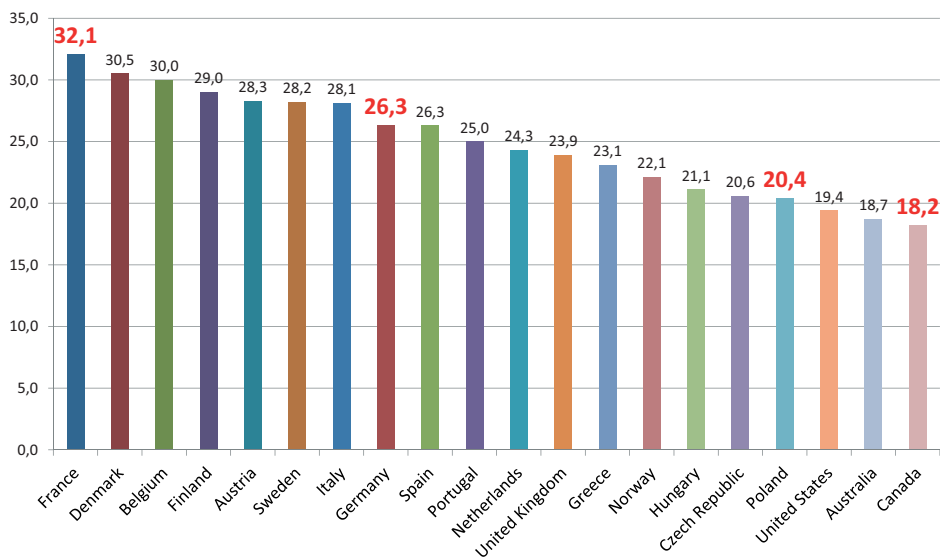
Ubezpieczenia to przede wszystkim solidarność.

Mirosława Boryczka, członek Zarządu ds. Ekonomiczno-Finansowych w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, przedstawiła uczestnikom konferencji wykresy dotyczące ubezpieczeń na wypadek długowieczności. Jak mówiła, zaczęliśmy od strachu, że będziemy żyć tak długo, że nie będziemy w stanie pracować, że zdarzy się taki moment w naszym życiu, kiedy choć bardzo byśmy chcieli osiągać dochody, nie będziemy w stanie, ponieważ będziemy starzy. Co się stanie, jeśli stracę możliwość zarobkowania, jeżeli będę miał

Ubezpieczenia społeczne nie są nastawione na osiągnięcie zysku. Zajmujące się nimi instytucje publiczne prowadzone są pod nadzorem państwa i przez to zapewniają społeczeństwu wysoki poziom bezpieczeństwa.

dziecko, jeżeli ulegnę wypadkowi przy pracy, jeżeli zachoruję? To były pytania stawiane od początku i właśnie od takich zdarzeń postanowiliśmy się ubezpieczać. Potem od ryzyka, strachu przeszliśmy do nadziei, że kiedyś przyjdzie taki moment, gdy nie będziemy musieli pracować i zasłużymy sobie na to, że chociaż ciągle sprawni i zdolni do pracy, uzyskamy świadczenie z ubezpieczenia.

„Ubezpieczenia społeczne, a emerytalne przede wszystkim, zmieniły się z ubezpieczenia społecznego na rodzaj zwykłego transferu socjalnego, świadczenia, które z ryzykiem ma niewiele wspólnego. Natomiast w pozostałych ubezpieczeniach, szczególnie rentowych i wypadkowych, ciągle poruszamy się w sferze ryzyk” – wyjaśniała przedstawicielka ZUS. Przedstawiła wykres pokazujący, jak wyglądają

WYKRES 1. Wydatki socjalne w poszczególnych państwach europejskich, USA, Kanadzie i Australii (w % PKB)


Źródło: Dane OECD, 2012 r.

wydatki socjalne w stosunku do PKB w wybranych krajach OECD. Liderem jest tu Francja, gdzie sięgają one ponad 30 proc. PKB. Polska jest dosyć daleko na tej liście. Bliżej nam do Kanady, która zajmuje jej ostatnią pozycję. Zastanawiała się, czy „system, który Polacy wymyślili w czasach dzikiego kapitalizmu, w czasach kiedy ubezpieczenie społeczne było kluczowym dla przetrwania społeczeństwa i dla realizowania jego podstawowych wartości, ma szansę przetrwania w takim społeczeństwie zachodnim, jakim znamy teraz”. Za najważniejsze pytanie uznała to, czy stać nas na to, by system był ciągle taki sam. W jej opinii, niestety, nie bardzo. Na przykład Niemcy świetnie sobie radzą, jeżeli chodzi o transfery socjalne (26 proc. PKB), ale ich emerytury są dużo mniejszym obciążeniem dla społeczeństwa. Będzie to kluczowa sprawa w najbliższych latach.

W naszej obecnej dyskusji w systemie emerytalnym chodzi o to, czy nie pracować, jeżeli jeszcze się może, czy mieć przywilej po osiągnięciu pewnego wieku, czy może być zabezpieczonym na starość, jeżeli nie będzie się w stanie pracować. Jak argumentowała Miro-

sława Boryczka, zachodnie społeczeństwa przyjmują, że jeżeli nie jest się w stanie pracować, to państwo uznaje za słuszne zajmowanie się takim człowiekiem, transferuje środki między pracującymi a niepracującymi, wszystko jedno, czy dzieje się to za pomocą transferów socjalnych, czyli pomocy społecznej, czy z systemów ubezpieczeniowych. „Należy pamiętać o tym przy bardzo silnym trendzie. W Polsce zgubiliśmy gdzieś bowiem myślenie o tym, że jest to system oparty na solidarności. Tymczasem każdy system zabezpieczenia socjalnego, każdy system pomocy osobom, które są w niedostatku, jest oparty na solidarności tej samej generacji bądź solidarności międzypokoleniowej” – mówiła przedstawicielka ZUS.

Zaznaczyła, że Polska musi się uporać z dwoma problemami. Pierwszy to ustalenie na co nas stać, drugi – jak poradzić sobie z tym, czy chcemy być społeczeństwem, w którym obowiązują zasady solidarności, czy kładziemy nacisk na indywidualną gospodarność. „Jeśli przyjmujemy drugie założenie, to z przerażeniem należy skonstatować, że idea ubezpieczeń społecznych była w ogóle niepotrzebna” – podsumowała.

Bezpieczeństwo przy dywersyfikacji ryzyka.

Pełniąca obowiązki prezesa Izby Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych Małgorzata Rusewicz odniosła się do raportu przygotowanego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej wspólnie z Ministerstwem Finansów dotyczącego systemu emerytalnego oraz propozycji zmian w tym zakresie. Jak podkreśliła, reforma z 1999 r. wprowadziła obowiązujący obecnie system i była bez wątpienia zmianą radykalną. Dotychczasowy system, który wcześniej w całości był państwowy, repartycyjny, a więc emerytury finansowane były z bieżących składek, został zastąpiony przez system mieszany, państwowo-prywatny, z segmentem kapitałowym. Cała koncepcja była kontrowersyjna i przez długi czas dyskutowana nie tylko w gronie ekspertów, polityków, ale również w Komisji Trójstronnej.

Ostatecznie przyjęto system trójfilarowy, który dzisiaj funkcjonuje w Polsce. Ta konstrukcja miała cztery zalety i odpowiadała poniekąd na pytanie, gdzie szukać wspólnego punktu, czyli z jednej strony dążenia do silnej indywidualizacji w polityce społecznej, coraz silniejszego przywiązania do składek, które każdy z ubezpieczonych odkłada na swoje konto, z potrzebą solidaryzmu. Jeżeli chodzi natomiast o cztery zalety, to koncepcja ta opierała się na założeniu wielostopniowości obowiązkowego systemu, wyłącznie państwa repartycyjnego, nowy miał być mieszany, repartycyjno-kapitałowy z zarządzaniem państwowo-prywatnym, z rozłożeniem ryzyka między rynek pracy i rynek kapitałowy (dywersyfikacja ryzyka).

W nowy system emerytalny wbudowane zostały bodźce ekonomiczne, tj. formuła zdefiniowanej składki, która miała zapewnić racjonalność systemu emerytalnego, mając na uwadze wyzwania demograficzne stojące przed Polską. To miało wprowadzić pewną racjonalność zarządzania systemem. Po trzecie koncepcja miała stwarzać szanse na pozytywne efekty makroekonomiczne poprzez drugi filar kapita-

łowy. W efekcie nastąpiło wzmocnienie rynku kapitałowego i wzrost gospodarczy. Po czwarte, miała zapewnić wypłacalność systemu emerytalnego w dłuższej perspektywie.

W opinii Małgorzaty Rusewicz te wszystkie cztery punkty mają nadal znaczenie. Przypomniała, że niedawno Parlament Europejski przyjął Białą Księgę do spraw stabilnych i adekwatnych emerytur, która mówi, że systemy emerytalne mają dzisiaj kluczowe znaczenie, nie tylko dla przyszłości ubezpieczonych, ale również dla powodzenia całej polityki społecznej i wzrostu gospodarczego w poszczególnych krajach europejskich. Podnosi się również to, że dzisiaj na jednego emeryta przypadają cztery osoby pracujące, a za 50 lat na jednego emeryta przypadać będą tylko dwie osoby w wieku produkcyjnym. W związku z tym systemy emerytalne, również polski, staną przed ogromnymi wyzwaniami: więcej osób w wieku emerytalnym, na które będą wypłacane większe środki, wzrost wydatków na opiekę zdrowotną, mniej osób pracujących, na których system emerytalny się opiera. W związku z tym ważna jest rozmowa na temat obowiązkowego systemu emerytalnego, ale również na temat systemu indywidualnego oszczędzania. Jak mówiła ekspertka, „Biała Księga, którą przyjął Parlament Europejski, buduje nie tylko diagnozę, ale przede wszystkim wskazówki dla poszczególnych krajów europejskich, odnosząc się do konieczności dywersyfikacji ryzyka, mówiąc o systemach trójfilarowych. W związku z tym debata w Unii Europejskiej idzie trochę w poprzek debaty, która dotyczy się obecnie w Polsce. Biała Księga wyraźnie mówi o konieczności reformowania systemów emerytalnych i odwołuje się do przykładów państw członkowskich, które wprowadziły rozwiązania uzupełniające publiczny system repartycyjny prywatnymi kapitałowymi systemami emerytalnymi”. Przypomniała też wskazanie ze strony Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej, która była inicjatorem powstania Białej Księgi, by systemy kapitałowe stanowiły w pewien

sposób uzupełnienie istniejących systemów emerytalnych.

Jak zaznaczyła Małgorzata Rusewicz, ogłoszony w lipcu polski raport nie odnosi się do tego, w jaki sposób funkcjonuje I filar systemu, czyli ZUS, a wydaje się to istotne, biorąc pod uwagę fakt, w jakiej nierównowadze finansowej się on znajduje. Z danych ZUS wynika, że w 2012 r. refundacja do FUS z tytułu przekazania składek do OFE wynosiła nieco ponad 8 mld zł, natomiast dotacja z budżetu państwa do ZUS, przeznaczona głównie na uzupełnienie niewystarczających wpływów ze składek, wyniosła blisko 40 mld zł. Podkreśliła też, że dyskusja, która się toczy, w ogóle nie odnosi się do III filaru. Tymczasem z badań Homo Homini wynika, że 74 proc. badanych chciałaby i rozumie sens odkładania dodatkowych środków na emeryturę. Z drugiej strony, ponad 60 proc. nie stać na to, by takich transferów we własnym zakresie dokonywać. Jednocześnie 70 proc. osób w wieku poniżej 40 lat uważa, że nie jest to jeszcze ich problem.

„Głównym pytaniem jest dzisiaj to, jak reformować sys-

tem emerytalny, żeby rzeczywiście był bardziej bezpieczny, ale nadal dywersyfikował ryzyka. Jednocześnie chodzi i to, by nie odwracać reformy systemu wprowadzonego ponad 14 lat temu poprzez wprowadzanie szybkich i nie do końca przemyślanych rozwiązań” – stwierdziła na zakończenie swojej wypowiedzi szefowa PTE.

Debata o przyszłości systemu. Tradycyjną już konferencyjną debatę prowadziła redaktor naczelna kwartalnika „Dialog” Anna Grabowska. Podkreśliła, że analizując dziś wady, zalety, przyszłość systemu emerytalnego w Polsce, nie sposób uniknąć tematu Otwartych Funduszy

Emerytalnych. Jest to temat medialny, często wywołujący gorące debaty ekspertów mających odmienne zdania. Ale system to nie tylko OFE, ale również np. składki opłacane przez budżet za kobiety wychowujące dzieci, brak oskładkowania umów o dzieło, specjalne regulacje z jednej strony dla przedsiębiorców, z drugiej dla wybranych grup pracowników, to zbyt ubogi Fundusz Rezerwy Demograficznej, niemal „martwy” III filar i brak zachęt do lokowania w nim środków, to w końcu niedokończona reforma z 1998 r. i brak rozwiązań dotyczących chociażby wypłaty emerytur z OFE.

„Część z tych kwestii była już dyskutowana w dialogu społecznym. Na razie ze względu na zawieszenie prac w Trójstronnej Komisji przez związki zawodowe debaty te zostały wstrzymane. Z tym większą uwagą warto więc będzie wysłuchać uwag przedstawicieli partnerów społecznych, którzy na konferencję w CPS „Dialog” przyjęli zaproszenie” – powiedziała redaktor naczelna „Dialogu”. Pytała uczestników konferencji, czy polski system emerytalny jest w stanie sprostać rosnącej

stopniowo liczbie emerytów, a malejącej pracujących i jednocześnie odprowadzających składki? Co mogłoby go uratować? Czy nie powinniśmy się przypadkiem spodziewać, że za np. 10–20 lat system będzie stać najwyżej na wypłatę emerytur minimalnych równych dla wszystkich?

W opinii profesorów. O powiązaniach debaty emerytalnej z kwestią wynagrodzeń mówił podczas konferencji prof. Kazimierz Frieske, dyrektor Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych. W jego opinii „nie jest wykluczone, że jedną z przesłanek niewydolności systemu emerytalnego jest poziom i struktura wynagro-

Debata w Polsce po ukazaniu się raportu skupiła się wyłącznie na jednym filarze i wbrew nazwie, którą raport z przeglądu systemu emerytalnego przyjął, mamy do czynienia z przeglądem tylko jednego, mniejszego wycinka tego systemu, który jeszcze dodatkowo został pomniejszony w 2011 r. z uwagi na ograniczenie części składki przekazywanej do OFE.

dzeń w Polsce”. Odwołał się do analiz Nicolasa Baara, który mówił, że jeżeli zostanie podniesiony poziom wynagrodzeń, to przy utrzymaniu dotychczasowych składek dochody systemu będą większe. Dodał, że zmiany w strukturze wynagrodzeń są bardzo ryzykowne i muszą być miarkowane wzrostami produktywności. W Polsce mamy pewne pole manewru związane z realizacją tego postulatów, a więc możliwy jest wzrost wynagrodzeń, i to taki, by nie generować inflacji, ale zmienić sytuację FUS i budżet państwa. To samo dotyczy struktury wynagrodzeń. Stworzyłoby to pewną elastyczność tego budżetu na konieczność finansowania deficytu ZUS.

Profesor Marek Góra ze Szkoły Głównej Handlowej odniósł się do problemu FRD. W jego opinii fundamentalnym nieporozumieniem jest cel przypisywany temu Funduszowi, ponieważ nie da się stworzyć funduszu „na czarną godzinę”. Przypomniał, że jego celem od początku było stworzenie pewnego bufora, który łagodzi różnicę w liczebności po stronie płacących i pobierających świadczenia.

„Podbieranie środków z FRD już teraz jest motywowane brakiem pieniędzy w systemie. Nie udało się zapisać tego w taki sposób, by było to niemożliwe. Teraz środki, które w nim są, właściwie natychmiast są wysysane, ponieważ generalnie ich brakuje. W takich okolicznościach żadna rezerwa nie będzie miała szans się utrzymać” – powiedział prof. Góra. Dodał, że martwi go daleko idąca ideologizacja problemu, jak podzielić przyszłe PKB między tych, którzy w przyszłości będą pracować, i tych, którzy pracować nie będą. Każdy system emerytalny ma bowiem wygenerować sensowny sposób podzielenia przyszłego PKB.

Używanie terminu „solidarność” w odniesieniu do systemu emerytalnego czy całości ubezpieczeń społecznych może powodować pułapkę semantyczną. Każdy powszechny system emerytalny, jest z definicji solidarnościowy. W przyszłości pokolenie przyszłych pracujących podzieli się bowiem z pokoleniem przyszłych emerytów tym, co to pierwsze pokolenie wytworzy.

Według profesora SGH podział systemu ubezpieczeń emerytalnych na dwie części dobrane działa.

Profesor Góra podkreślił, że bardzo silnie sprzeciwia się temu, by uznać za solidarnościowy system, w którym PKB zostanie podzielone na podstawie decyzji polityków. To nie ma nic wspólnego z solidarnością.

„Decyzje polityczne nie są w stanie zmienić wysokości świadczeń, mogą zmienić jedynie ich dystrybucję. Średnia wysokość świadczeń dana jest przez strukturę demograficzną. Nie ma innej złotówki, którą możemy wpłacić emerytowi, niż złotówka, której nie zapłacimy

pracownikowi za jego pracę. System emerytalny jest normalnym sposobem organizacji społeczeństwa, nie ma innego sposobu przeniesienia części wartości wytworzonej przez nas dzisiaj, jak przesunięcie dochodu w czasie” – podsumował.

Według prof. Wojciecha Otto z Uniwersytetu Warszawskiego, jeżeli wyobrazimy sobie w systemie o zdefiniowanej składce osobę, która w wieku 65 lat przechodzi na emeryturę taką, jaką sobie wypracowała, i taką samą emeryturę zechcemy dać osobie 50-letniej, to ta druga musiałaby płacić znacznie wyższe składki. Nie byłoby to 19,5 proc. z pensji, tak jak w wypadku pierwszej osoby, ale 75 proc. Wtedy mogliby dostać takie samo świadczenie. Podał, że 13 osób musi pracować do 67. roku życia, żeby sfinansować opłacanie emerytury temu, który dostanie ją już w wieku 50 lat, przy założeniu, że poziom tych emerytur będzie taki sam.

Zdaniem partnerów społecznych. Andrzej Strębski z OPZZ zwrócił uwagę, że w Europie, a nawet po części w Polsce, mamy

do czynienia nie tylko z systemem ubezpieczeniowym, ale również zaopatrzeniowym. U nas dotyczy to służb mundurowych. Istnieją więc dwa rozwiązania – albo opłacamy swoje przyszłe świadczenia ze składki, albo z budżetu. Mówił, że już w momencie wprowadzania reformy, zarówno ci, którzy tworzyli jej teoretyczne podwaliny, jak i sami politycy, mieli świadomość, że w momencie przekazywania części składki do OFE będzie brakowało pieniędzy na bieżące wypłaty świadczeń. Dlatego zakładano m.in., że z budżetu państwa będzie trzeba dokładać środki. Dziś niezrozumiałe jest więc stałe podkreślanie, ile to z budżetu państwa trzeba dopłacać emerytom.

„Zasadniczym pytaniem staje się to, czy nie jest to wykorzystywanie przez polityków sytuacji, by zmniejszać transfery społeczne, chociażby przez obniżanie wysokości świadczeń” – mówił ekspert OPZZ. Dodał, że bardzo istotną kwestią jest równowaga, którą należałoby zachować między wysokością składki a dopłatami z budżetu, co z kolei będzie się wiązało z wysokością podatków na rzecz budżetu państwa. „Jeżeli nie chcąc zwiększać obciążeń

pracą, podnieśliśmy składkę emerytalną choćby o 1 proc., przy jednoczesnym obniżeniu o 1 proc. podatków, to mielibyśmy bardziej zrównoważony FUS, a dopłaty z budżetu państwa byłyby niższe” – zaznaczył.

Ekspert OPZZ przypomniał, że według OECD stopa zastąpienia w Polsce w perspektywie najbliższych kilkudziesięciu lat będzie systematycznie malała. Równocześnie maleć mają wydatki na emerytury w stosunku do PKB. „Należy więc popatrzeć, w jaki sposób dzielony jest budżet państwa. Każda władza ma jakieś priorytety. Jedni chcą dawać więcej na świadczenia socjalne, inni nie” – stwierdził Andrzej Strębski.

Według innego przedstawiciela OPZZ, Piotra Szumlewicza, w Polsce nie ma uniwersalnych świadczeń społecznych. Przyjmuje się, że trzeba sobie na nie zasłużyć, a ostatnie propozycje rządu, by bezrobotni przyjmowali pierwszą ofertę pracy, gdyż inaczej zabrany zostanie im dostęp do służby zdrowia, to bardzo niebezpieczny kierunek. Argumentował, że „świadczenia powinny być uniwersalne, traktowane jako prawo obywatela; nie one są zresztą



Fot. CPS „Dialog”

Uczestnicy panelu dyskusyjnego w ramach konferencji w CPS „Dialog”

problemem, ale bardziej problematyczne są nieprawidłowości podatkowe, ich niskie stawki dla najbogatszych, zbyt niski CIT, podatek liniowy dla przedsiębiorców”.

„Jeżeli rodzina wydająca dwa razy tyle, ile zarabia, zostanie zapytana, czy ją stać na posłanie córki do lepszej szkoły, dzięki której w przyszłości zwiększy swoje możliwości zarobkowania, to rodzina taka może odpowiedzieć, że w tym celu zrezygnuje z wakacji czy innych wydatków. Bilans jest zawsze całkowity, a więc stać nas na wszystko i na nic, ale na pewno nie w sytuacji, kiedy wydajemy dwa razy więcej niż zarabiamy i nie mamy żadnej możliwości kredytowej” – mówił Jeremi Mordasewicz z Konfederacji Lewiatan. Według niego argument, że emerytury z nowego systemu są już o 1000 zł niższe niż te ze starego systemu jest „zabiegiem, który prowadzi na manowce”. Podał, że w 2013 r. wydamy 190 mld zł na emerytury i renty, a 110 mld zł zbierzemy w postaci składek. Musimy więc dołożyć 80 mld. Jeżeli źle zostanie nakreślona granica solidarności, doprowadzi to do zjawiska upubliczniania kosztów i jednoczesnej prywatyzacji korzyści, z którą mamy do czynienia w Polsce. To z kolei osłabia motywację do pracy i podnoszenia kwalifikacji, osłabia zdolności i skłonność do oszczędzania. W efekcie wolniejsze będą: wzrost gospodarczy, wzrost produktywności, wzrost wynagrodzeń.

Ekspert Lewiatana mówił, że waloryzacja w I filarze przynosi korzyści osobom, które zbliżają się do emerytury lub będą ją niedługo pobierały. Ta, która obecnie jest proponowana, z czasem doprowadzi do bankructwa tego filaru i wprowadzi dodatkowe napięcia.

„Jeżeli w chwili obecnej trzy osoby pracują na jednego emeryta, a w pokoleniu jego dzieci będą to już tylko dwie osoby, to proste jest, iż 1/3 jego emerytury powinna pochodzić z oszczędności, a 2/3 z jego składek. Inne rozwiązanie to nieuczciwość w stosunku do następnego pokolenia, które zostanie skazane na wegetację bądź emigrację” – podsumował Jeremi Mordasewicz.

Bogdan Kubiak z NSZZ „Solidarność” przypomniał, że zaprezentował w Zespole ds. Ubezpieczeń Trójstronnej Komisji projekt zmiany ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Chodziło o poszerzenie zakresu oskładkowania.

Po dyskusjach ministerstwo pracy zobowiązało się do przedstawienia wstępnego projektu ustawy, która wprowadzałaby stosowne zmiany w zakresie składek od umów zlecenia, kumulacji podstaw do ubezpieczenia oraz oskładkowania dochodów członków rad nadzorczych. Jego zdaniem sprawa ta w dalszym ciągu jest jednak otwarta, a odpowiednie, całościowe zmiany zwiększyłyby wpływy do FUS.

„Wielokrotnie przekonaliśmy się o tym, że państwu ufać nie można. Niemal każda decyzja rządu, która zostaje przyjęta, po dwóch, trzech latach okazuje się nietrafiona. Dotyczy to np. służby zdrowia, w której wzrost kosztów poruszany jest od 15–20 lat” – powiedział w debacie Zbigniew Bujas z Forum Związków Zawodowych. Zaznaczył, że reprezentuje środowisko medyczne i widzi, że od lat nie ocenia się rzeczywistych kosztów postępu medycznego, nie dostosowuje diagnostyki, organizacji pracy. Wskazał na rosący problem zatrudniania pielęgniarek na kontraktach, co także powoduje zmniejszanie wpływów do ZUS.

Mówiąc o ewentualnym przenoszeniu środków z OFE do ZUS, co proponuje rząd, przedstawiciel FZZ stwierdził, że nie ma jednego idealnego systemu, ale z pewnością najważniejsza jest stabilizacja. Jej brak powoduje, że młodzi ludzie po ukończeniu uczelni wyjeżdżają na Zachód, gdzie mają lepsze warunki pracy, stabilizację zawodową i zapewnioną emeryturę. Jeśli chodzi o dobrowolne wpłaty na III filar emerytalny, to zdaniem Zdzisława Bujasa należy brać pod uwagę zarobki Polaków, które wprost wpływają na brak możliwości takiego oszczędzania. „Nie możemy się tutaj porównywać do zachodnich pracowników” – dodał. ■

Dominika Szaniawska

Reprezentatywność to w dialogu społecznym klucz do wszystkiego. Obojętnie, czy występuje ona na poziomie krajowym, wojewódzkim, czy w poszczególnych zakładach pracy

Znaczenie reprezentatywności w dialogu społecznym

„Reprezentatywność wczoraj i dziś” – to temat konferencji, która odbyła się 3 czerwca 2013 r. w siedzibie Związku Rzemiosła Polskiego w Warszawie. Uczestniczyli w niej eksperci, partnerzy społeczni, przedstawiciele Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Jak zauważył, otwierając konferencję, prezes Związku Rzemiosła Polskiego Jerzy Bartnik spotkanie na temat reprezentatywności jest jednym z kolejnych. Ma na celu przybliżenie nas do modelu sprawnego dialogu społecznego. Propozycje w tym zakresie są różne, często bardzo skrajne, ale w rzeczowej, merytorycznej dyskusji z pewnością można dojść do porozumienia.

Wzmocnienie dialogu w regionach. Jak zaznaczył minister pracy i polityki społecznej Władysław Kosiniak-Kamysz, kwestie związane z funkcjonowaniem dialogu na poziomie poszczególnych regionów, województw, Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego, ale też zakładów pracy są niezwykle istotne.

„Dziś nie wszystko jest tak, jakbyśmy chcieli. Dlatego tak ważne jest podsumowanie tego, co jest teraz i wyciągnięcie odpowiednich wniosków” – powiedział. Dodał, że konieczne jest zarezerwowanie większej ilości środków finansowych dla reprezentatywnych organizacji społecznych, które tworzą dialog na po-

ziomie regionu. Uzupełnia on bowiem to, co dzieje w Komisji Trójstronnej.

„Musimy znaleźć klucz do ożywienia dialogu wojewódzkiego, żeby nie sprowadzał się on tylko do posiedzenia WKDS. Dialog w regionach może być znacznie bardziej efektywny od dialogu krajowego. Trzeba jednak zwiększyć jego prestiż” – podkreślił minister pracy. Stwierdził też, że dziś wielu Polaków w ogóle nie wie, że istnieje Komisja Trójstronna, ani czym się zajmuje. Należy zatem zastanowić się, co zrobić, żeby promować instytucje dialogu, żeby dotrzeć do jak największej liczby odbiorców.

Za równie istotne minister Władysław Kosiniak-Kamysz uznał dobre funkcjonowanie dialogu autonomicznego – także na poziomie regionów. Umożliwi on dochodzenie do porozumienia najpierw między pracodawcami i związkami zawodowymi, a dopiero potem ze stroną rządową.

„Wielu pracowników i pracodawców nie wie niestety, że funkcjonują na ich terenie Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego, jakie mają kompetencje. Być może mają ich za mało. Z pewnością musimy gdzieś znaleźć perspektywę rozwoju regionalnego. Będzie to łatwiejsze, gdy 85 proc. funduszu społecznego zostanie rozdysponowane na poziomie regionalnym” – mówił minister. W jego opinii wzmocnienia dialogu regionalnego nie da się narzucić z góry. To zależy od samych jego uczestników, od partnerów społecznych. Inicjatywa wzmocnienia dialogu na poziomie województw musi przyjść z dołu. I to także tam istnieje bez-

względna potrzeba zmian w reprezentatywności, co przyczyni się do wzmocnienia i usprawnienia dialogu.

Najważniejsze to słuchać innych. „Jako związek zrzeszający rzemieślników jesteśmy bardzo blisko pracy, pracownik jest jednym z nas. Sprawa reprezentatywności jest więc dla nas ważna na każdym szczeblu. Nie mamy jednak wiary w to, że można coś osiągnąć dzięki rozmowie” – powiedział w swoim wystąpieniu prezes Związku Rzemiosła Polskiego Jerzy Bartnik. Zaznaczył, że ważne jest, by głosy reprezentantów były rzeczywistymi głosami ludzi, żeby osoba taka była kompetentna i stanowiła swoistą instytucją ostrzegawczą.

Prezes ZRP zauważył, że obecnie zaczynamy mieć problem z uczestnictwem. Związki zawodowe już obserwują niechęć ludzi do przestępowania do jakichkolwiek organizacji. Dlatego reprezentatywność musi być oparta o instytucje utrwalające model rzeczywistych powiązań, od centralnego szczebla organizacji do samego dołu. Instytucje te nie mogą repre-

zentować jedynie swoich członków, ale całe grupy społeczne będące uczestnikami rynku gospodarczego. Jerzy Bartnik wskazał jako przykład ZRP, który zrzesza tysiące konkretnych zakładów, ale w Komisji Trójstronnej reprezentuje cały określony fragment rynku. Związek zrzesza 30 czy 40 proc. pracowników z danego sektora, ale negocjacje w instytucjach dialogu społecznego, np. w kwestii rynku pracy, edukacji dotyczą potencjalnie każdego, a nie tylko tych zrzeszonych. To są działania realne, aktualnie ważne dla dialogu jako takiego. Jak wskazywał, organizacje reprezentatywne, związkowe i pracodawców, w coraz większym stopniu będą musiały reprezentować określone grupy uczestniczące w partnerstwie społecznym i gospodarczym, a nie tylko swoich członków. Staną się wyrazicielami interesów tych grup.

Tymczasem, jak zauważył prezes ZRP, potwierdzając reprezentatywność w Komisji Trójstronnej, która wymaga 300 tys. zatrudnionych, często musimy posługiwać się materiałami już archiwalnymi. W efekcie udowodnienie reprezentatywności wymaga zbyt wielu



Fot. Archiwum ZRP

W konferencji ZRP udział wziął minister pracy i polityki społecznej Władysław Kosiniak-Kamysz

zabiegów administracyjnych, zbierania dokumentacji itd. Koszty ekonomiczne tych działań są zbyt duże, więc zmiana sposobu wykazywania reprezentatywności jest konieczna.

Jerzy Bartnik odniósł się również do problemu powiązania Komisji Trójstronnej i jej działań z Wojewódzkimi Komisjami Dialogu Społecznego. Wskazał jako przykład WKDS województwa śląskiego, która ma na swoim terenie mocną pozycję. Problemem jest jednak to, że na szczeblu centralnym nie zauważa się impulsu, który płynie z regionów, nawet silnych w dialogu. Brak tu odpowiedniej komunikacji, co także wymaga jak najszybszej poprawy.

Podsumowując, prezes ZRP podkreślił, przede wszystkim trzeba umieć słuchać partnerów. Jest to pierwszy krok na drodze do prawdziwego dialogu. „Poszczególne organizacje uczestniczące w tym procesie powinny, załatwiając sprawy dla siebie, zawsze uwzględniać interesy innych” – powiedział.

Ustępstwa drogą do porozumienia. „Pomyśl co do poprawy jakości dialogu społecznego na poziomie centralnym i regionalnym oraz ich wzajemnych relacji rodzą się w praktyce” – powiedział w swoim wystąpieniu prof. Juliusz Gardawski z SGH. Wyjaśnił, że wymagają one tego, co się nazywa demokracją deliberatywną, w której chodzi o tworzenie klimatu do wspólnego namysłu nad zagadnieniem, które dotyczy wszystkich. Jest ona tym mocniej akcentowana, im w większym stopniu poszczególne społeczeństwa stają wobec procesu globalnego.

„Nasza gospodarka to tzw. zależna gospodarka rynkowa. To obszar, w którym sami możemy zdecydować o rozważaniu instytucjonalnym. Zagrożenia gospodarcze stoją przed wszystkimi grupami zawodowymi” – mówił prof. Juliusz Gardawski.

Przypomniał, że w historii dialogu społecznego w Polsce były momenty bliskie deliberatywności i rzeczywistej debacie partnerskiej. Dziś stawiamy sobie pytanie, na ile kapitalizm

w Polsce sprzyja bądź nie prowadzeniu dialogu czy kreowaniu kultury dialogu, kompromisu. Jeżeli instytucje są ugruntowane w klimacie sprzyjającym współpracy, to zderzenia są dużo mniejsze.

„Są takie okresy, kiedy nasze relacje są najważniejsze i wtedy kompromis jest postrzegany jako kultura słabości. Może być też tak, że kompromis jest traktowany jako wartość” – zaznaczył.

Nawiązał do lat 90. ubiegłego stulecia, gdy uważano, że w Polsce powstanie kapitalizm inny niż na Zachodzie, będzie czymś pośrednim między Azją a Europą. Będziemy państwem, w którym ważne są interesy grupowe. Okazało się, że wyznawcy tej teorii nie mieli racji.

Przypomniał, że Polska jest jedynym krajem w Europie Wschodniej i Centralnej, w którym nie uruchomiono Komisji Trójstronnej w pierwszym okresie najtrudniejszych transformacji. W międzyczasie w wielu krajach udało się dzięki dialogowi wynegocjować reformy. U nas NSZZ „Solidarność” jako jedyny wówczas związek niekojarzony z poprzednią władzą podjęła decyzję, że zgadza się na rządy technokratyczne. Uwierzyła bowiem w słowną umowę, że rząd będzie pamiętał o klasie pracowniczej i że związki dostaną satysfakcję moralną. Udawało się to przez dwa lata. I tak, rząd nie debatował, lecz wprowadzał rozwiązania, które wymagały negocjacji społecznych, ale bez tych negocjacji.

Profesor Gardawski wskazał też na różnice cechujące dialog społeczny w poszczególnych państwach Europy Środkowo-Wschodniej czy nawet Grupy Wyszehradzkiej. W niektórych nich dialog jest potrzebny tylko okazjonalnie, gdy trzeba zaakceptować konkretne rozwiązania. Na co dzień rząd się jednak z nim ani jego uczestnikami nie liczy. Przytoczył daleko posunięty liberalizm na Łotwie czy w Estonii, co spowodowało np., że pracownicy sfery budżetowej zgodzili się na 20 proc. obniżenie wynagrodzeń bez żadnych negocjacji. Przyczyn tej uległości należy zda-



Fot. Archiwum ZRP

Na zdjęciu prelegenci: prof. Juliusz Gardawski z SGH, zastępca dyrektora Departamentu Dialogu Społecznego w MPiPS Agata Oklińska, minister Władysław Kosiniak-Kamysz, prezes ZRP Jerzy Bartnik.

niem eksperta doszukiwać się w lęku przed Rosją. Mają przed nią uchronić właśnie technokratyczne rządy wzmacniające gospodarkę i społeczeństwo świadomie godzi się na to. Inny przykład zakorzenionej gospodarki liberalnej, ale już nie technokratycznych rządów, to Węgry. Powiązanie siły i skuteczności dialogu z kryzysem można natomiast zaobserwować w Słowenii.

Odnosząc się do aktualnej sytuacji dialogu społecznego w Polsce, zaznaczył, że obecnie konieczne jest stworzenie klimatu do debaty na temat reprezentatywności. W jego opinii z pewnością będzie to lepsze niż jakakolwiek arbitralna decyzja technokratów. Polską sytuację na przestrzeni lat określił jako chwiejny korporatyzm, w którym dialog raz jest silniejszy, raz słabszy, zależnie od okoliczności. Do tego dochodzi właśnie problem reprezentatywności. „Musimy przypomnieć sobie, że sukcesem dialogu nie jest obrona własnego stanowiska za wszelką cenę przez którąkolwiek ze stron, ale debata i wzajemne ustępstwa prowadzące do poro-

zumienia” – argumentował prof. Juliusz Gardawski.

Wzmocnienie reprezentatywnych. Agata Oklińska, zastępca dyrektora Departamentu Dialogu Społecznego w MPiPS, poinformowała o propozycji przygotowanej przez resort pracy, a dotyczącej właśnie reprezentatywności. Przewiduje ona, że rozwiązania z działu XI Kodeksu pracy byłyby przeniesione na grunt ustawy o sporach zbiorowych. Chodzi o wystawienie wspólnej reprezentacji związkowej do prowadzenia sporu zbiorowego, a gdy nie jest to możliwe, udział w nim co najmniej jednej organizacji reprezentatywnej. Zaznaczyła, że musi to być jeszcze przedmiotem debat w zespołach Trójstronnej Komisji. Dodała, że generalnym celem zmian dotyczących reprezentatywności organizacji związkowych jest wzmocnienie organizacji reprezentatywnych poprzez przyznanie wyłącznie im uprawnień dotyczących zbiorowego prawa pracy. ■

Adam Maciejewski

System emerytalny Chile, na którym po części wzorowała się Polska, nie spełnił oczekiwań ani co do wysokości świadczeń, ani ich bezpieczeństwa. Po 25 latach funkcjonowania 40 proc. pracujących nie miało prawa nawet do emerytury minimalnej

Emerytury kapitałowe – niekoniecznie na Bermudach

„Emerytury kapitałowe – dobrodziejstwo czy krzywda ubezpieczonych?” – pod takim tytułem odbyła się 10 czerwca 2013 r. w siedzibie Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych debata z udziałem przedstawicieli resortu pracy oraz świata nauki reprezentujących różne poglądy na temat teraźniejszości i przyszłości polskiego systemu emerytalnego.

Jak powiedział na wstępie przewodniczący OPZZ Jan Guz, problem zabezpieczenia emerytalnego jest jednym z najważniejszych problemów społecznych i ekonomicznych, ponieważ dotyczy dochodów 1/3 mieszkańców naszego kraju. Zdaniem związku system ten jest niewydolny, a pogląd ten podzielają również eksperci. Niektórzy wręcz snują katastrofalną wizję, że system się załamie, że nie będą mogły być wypłacane świadczenia emerytalno-rentowe. Podkreślił, że nasza przyszła emerytura zależeć będzie od wielu czynników, a jednym z nich jest wysokość wynagrodzenia i w efekcie wysokość składek oraz to, w jaki sposób i gdzie są one przekazywane. Będzie zależała od tego, czy będziemy na tzw. umowach śmieciowych, czy na umowach o pracę, od gospodarowania środkami finansowymi, które przez lata swojej aktywności zawodowej odłożyliśmy.

Jan Guz przypomniał, że 14 lat temu rozbudowano w nas nadzieje na dostatnie, spokojne życie na emeryturze. Niestety, z biegiem lat

nadzieje te przestały przystawać do rzeczywistości. Dziś pytamy, czy nie stracimy pieniędzy, które odłożyliśmy przez okres aktywności zawodowej, czy OFE muszą być obowiązkowe, czy nie możemy sami decydować, gdzie oszczędzać na emeryturę? Do ubożenia emerytów dochodzi także fakt zmniejszania się legalnego zatrudnienia. „Przez 24 lata liczba osób pracujących zmniejszyła się o 2,3 mln. Nowy system generuje dług publiczny. W ocenie społeczeństwa bilans reformy emerytalnej wypada negatywnie” – powiedział przewodniczący OPZZ.

Rok burzliwych dyskusji. Podsekretarz stanu w MPiPS Marek Bucior przypomniał, że w 2011 r. przyjęta została ustawa ograniczająca poziom składki przekazywanej do OFE, że teraz jest zapisywana na dodatkowym subkoncie w ZUS stanowiącym część I filaru emerytalnego. Jednak środki te przeznaczone są jednocześnie na bieżące wypłaty emerytur.

„To, że system emerytalny jest pewny, a emerytury będą wypłacane osobom ubezpieczonym, o tym przesądzą gwarancje państwa. Wszystkie inne kwestie dotyczące tego, co dzieje się ze składkami, mają znaczenie drugorzędne” – zaznaczył wiceminister pracy. Dodał, że system repartycyjny charakteryzuje się właśnie tym, że składki odprowadzane od osób aktywnych zawodowo są zużywane na wypłatę dzisiejszych emerytur. Tym samym będzie musiał się charakteryzować przyszły system emerytalny, ponieważ tylko pokolenie osób pracujących może zapewnić wypłatę emerytur osobom już nieaktywnym zawodowo. Gdybyśmy chcieli uzależnić w pełni finansowanie świad-

czeń z systemu ubezpieczeń społecznych od tego, ile zbieramy składek, to niewątpliwie musielibyśmy te składki podnosić albo radykalnie obcinać świadczenia. Podsekretarz stanu podał, że składki odprowadzone w 2013 r. na ubezpieczenia społeczne wyniosą niecałe 130 mld zł, a świadczenia wypłacone z systemu to ok. 185 mld zł. Oznacza to, że państwo musi wspierać Fundusz Ubezpieczeń Społecznych poprzez przekazywanie ogromnej dotacji. Podkreślił też, że w 2013 r. musi zostać określony sposób wypłaty świadczeń dożywotnich ze środków zgromadzonych w OFE.

Kolejne kwestie do opracowania wskazane przez wiceministra pracy to wypłaty emerytur z OFE oraz wysokość pobieranych przez nie prowizji. Trzeba szybko zaproponować zmiany w tym zakresie. W 2013 r. dojdzie również do nowelizacji ustawy o OFE pod wpływem prawa unijnego. Chodzi o konieczność podniesienia poziomu inwestycji zagranicznych z aktywów OFE. Zgodnie z propozycją ministra finansów ma to następować stopniowo, by ostatecznie pozwolić na inwestowanie za granicą 30 proc. aktywów OFE. W tej sytuacji bardzo dużego znaczenia zaczyna nabierać kwestia wpływu OFE na gospodarkę państwa, która miała być silna. Powstaje pytanie, jak będzie to wyglądało przy znacznych inwestycjach zagranicznych. „W tej sytuacji 2013 r. będzie rokiem burzliwej debaty, w której będą dyskutowane kwestie związane z dobrowolnością członkostwa w funduszach emerytalnych. Na pewno jednak nie ma możliwości powrotu do wyliczania emerytury według starego systemu” – podsumował podsekretarz stanu Marek Bucior.

OFE nie powinny powstać. Profesorka Leokadia Oręziak ze Szkoły Głównej Handlowej zaznaczyła na wstępie swojego wystąpienia, że od dawna reprezentuje pogląd, iż OFE nigdy nie wolno było utworzyć, a skoro już powstały, to trzeba je było dawno zlikwidować. Jak mówiła, do 2010 r. powstało w związku z nimi 100 mld zł dodatkowego długu.

W opinii prof. Oręziak reforma przeprowadzona w 1999 r. pod hasłem zagrożeń demograficznych wymuszona została przez sektor finansowy, przez wielkie korporacje, mię-

dzynarodowe instytucje finansowe, które dostrzegły dla siebie możliwość ogromnych zysków z tytułu opodatkowania na swoją rzecz milionów ludzi w danym kraju. System ten jest niezwykle krzywdzący dla kraju, który go wprowadza, i dla tych ludzi, którzy mieliby otrzymywać emeryturę. OFE nie pomaga w żadnych zagrożeniach demograficznych, a przeciwnie, tworzy mnóstwo innych zagrożeń, szczególnie dla wypłacalności Polski.

„Gdyby nie redukcja składki w 2011 r., dług związany z OFE jeszcze by wzrósł, a już wtedy wynosił 300 mld zł. Poza aktywami zgromadzonymi w funduszach, ich dzisiejsza wartość to około 270 mld zł. Jest także dług w wysokości 300 mld zł na chwilę obecną i będzie ciągle rósł. Sam się on nie spłaci i nie wezmą go na siebie obrońcy OFE. Spada więc na nas wszystkich” – argumentowała ekspertka. Z powodu OFE powiększa się dług publiczny, nie tylko dlatego, że OFE inwestują w obligacje skarbowe, ale również dlatego, że od 1999 r. rząd musi co roku refundować ZUS-owi ubytek składki, która zamiast na wypłatę bieżących emerytur dla 5 mln osób idzie na grę na giełdzie.

„Jeżeli okaże się, że nie możemy dalej się zadłużać, a jest to bardzo możliwe, bo kryzys zadłużenia trwa, wiele krajów zbankrutowało, to utrzymywanie tego kosztownego pasożytniczego systemu będzie wymagało od nas ogromnych wyrzeczeń. Będą cięcia wydatków publicznych na szpitale, leki, dożywianie dzieci, infrastrukturę” – powiedziała prof. Oręziak. Jej zdaniem koncerty międzynarodowe, by utrzymać OFE, są w stanie szantażować Polskę. Sektor finansowy mocno broni tego źródła zysku i tylko on na nim zyskuje. Nasz kraj jedynie ryzykuje. Same odsetki przy oprocentowaniu w wysokości 5 proc. długu 300 mld zł to średnio 15 mld zł rocznie.

„Dla przyszłego emeryta OFE również są krzywdzące. Nie ma on wyboru. Został wstawiony jak rzecz do tego systemu i nie może nic zrobić, by się z tego wyrwać. Pod koniec życia dowie się, że gracze giełdowi i rynek finansowy grali jego emeryturą i przegrali” – podkreślała prelegentka. Przytoczyła przykład Chile, kiedy to w ciągu jednego roku stracono 60 proc. zysków zarobionych w ciągu 26 lat. W Argen-

tynie w 2002 r. wartość aktywów OFE spadła o 60 proc. przez jeden rok, co zresztą stało się przyczyną likwidacji OFE w tym kraju.

Profesor Oręziak mówiła, że patrząc na skład portfela funduszy emerytalnych, mniej więcej połowa to skarbowe papiery dłużne. W początkowych latach było to około 70–80 proc., co już wskazuje na bezsens tego systemu. Oznacza bowiem, że obligacje, które są w portfelach OFE, ktoś musi wykupić, gdy trzeba będzie wypłacać emerytury. Będą to ówczesznie pracujący. Trzeba też pamiętać, że im wyższa jest rentowność polskich obligacji, tym więcej dopisze się do rachunku członka OFE, a od tych kwot towarzystwa emerytalne wezmą sobie procentową prowizję, czyli im więcej się dopisze, tym więcej zarobią OFE. To bezsensowny transfer finansów na rzecz podmiotów zagranicznych. Drugi komponent to akcje. Jak zaznaczyła ekspertka, jeżeli przestaniemy inwestować w obligacje, a zaczniemy w akcje, to ryzyko będzie jeszcze większe. Na przykład w 2011 r. ZUS przekazał do OFE 15 mld zł. Te pieniądze nie tylko nie zostały tam pomnożone, ale w 2012 r. niemal w całości stracone.

Mówiąc o przyszłości naszego systemu emerytalnego, zaproponowała rozwiązanie węgierskie, w którym pierwszym krokiem było zawieszenie przekazywania składek do OFE. Następnie należy dać ludziom czas na podjęcie decyzji, czy chcą pozostać w OFE. Jeśli tak, niech grają na własny rachunek. Jeżeli przegrają, nie zostanie im to wyrównane z naszych podatków. Na Węgrzech, gdy powiedziano, że nie będzie gwarancji emerytury z II filaru, 98 proc. członków węgierskich OFE nie zdecydowało się w nich pozostać i wróciło do tamtejszego odpowiednika naszego ZUS. Z około 3,1 mln członków OFE zostało około 90 tys. Aktywa tych, którzy wrócili do ZUS, przeszły do finansów publicznych, a dług publiczny Węgier spadł o ponad 9 proc. PKB, obligacje zostały umorzone, zaś akcje przekazano specjalnemu funduszowi, który może je zbywać w rozsądnym czasie, tak by nie doszło do tąpnięcia na giełdzie. Co jeszcze istotne, środki, które zostały uwolnione, przeznaczono na zmniejszenie podatków dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz na wsparcie sytuacji

demograficznej kraju poprzez pomoc rodzinom wielodzietnym.

Niepotrzebnie straszy się ludzi. „OFE zostało wybrane do batalii, która toczy się w Polsce wokół narastającego długu państwa. Stwierdzono, że to właśnie OFE są winne zadłużeniu państwa” – mówiła podczas debaty pełnomocnik rządu ds. reformy zabezpieczenia społecznego Ewa Lewicka. Jej zdaniem zadłużenie bierze się z decyzji politycznych polegających na tym, że pewnych decyzji nie podejmuje się w porę albo są one błędne. Cały nowy system emerytalny został zbudowany dla przyszłości, starego nie dałoby się utrzymać, chyba że obciążając kolejne pokolenia. Emerytury z FUS i OFE są liczone w ten sam sposób. Ile obywatel uzbierał przez swoją aktywność zawodową, plus pomnożenie tej kwoty przez waloryzację konta w FUS lub inwestowanie w OFE, tyle emerytury dostanie. Na to jednak nakłada się również demografia. Nowy system miał, podkreśliła Ewa Lewicka, zapobiec wszystkim negatywnym kwestiom starzenia się społeczeństwa, temu że coraz mniej osób wchodzi na rynek pracy, bo coraz mniej się rodzi, a ci, którzy żyją, żyją dłużej po przejściu na emeryturę. Iluzje na temat OFE wzięły się z niefortunnnych reklam.

„Nie OFE było celem reformy, ale nowy system kształtowania świadczeń w przyszłości w oparciu o taką samą zasadę, i dla OFE, i dla indywidualnego konta, które zostało nam utworzone w FUS. Zasada ta obowiązuje do dzisiaj, jest przedmiotem różnych oczekiwań” – argumentowała prelegentka. Według niej, gdyby FUS był jedynym filarem funkcjonującym w Polsce, dług byłby dokładnie taki sam. Natomiast kiedy tworzy się filar kapitałowy, to zobowiązania przenosi się do nowego systemu, nie generuje się długu, a przenosi go na zupełnie nowe podmioty. Odnosząc się do kwestii dobrowolności oszczędzania w OFE i ZUS, wskazała na III filar, który w zasadzie nie działa, bo ludzie nie decydują się na wyjęcie z kieszeni nowej składki, dlatego że OFE są obowiązkowe. „Gdyby w Polsce chciano zorganizować system dobrowolny, byłby on o wiele

droższy niż system OFE” – stwierdziła Ewa Lewicka. Zaznaczyła, że przekazywanie pieniędzy do systemu kapitałowego pozbawione jest ryzyka, że ktoś zmieni reguły gry. Natomiast system państwowy jest podatny na błędne decyzje i zaniechania rządzących.

Była szefowa PTE zauważyła, że problem nie polega na tym, że OFE źle inwestują lub, że źle zaprojektowano system. W ciągu tych kilkunastu lat stopa zwrotu, jaką uzyskiwało OFE, to średniorocznie 6,5 proc. po odliczeniu opłat. Dlatego nie należy straszyć społeczeństwa, mówiąc, że fundusz emerytur społecznych się zawali z powodu OFE, bo zawali się on tylko nieodpowiednimi decyzjami. W opinii Ewy Lewickiej nie ma powodu do robienia alarmu z tego powodu, jak działa dzisiaj system emerytalny w Polsce, choć powinien zostać skorygowany. Wiele do naprawienia jest w systemie FUS, którego niewydolność wkrótce będzie się objawiała np. w systemie rentowym, jeśli nie zostanie on zmieniony. „Nigdy też system emerytalny nie będzie systemem sprawiedliwym, jeśli nie będzie powszechny i jednolity” – podsumowała ekspertka.

System nie musi być drogi. Profesor Wojciech Otto z Uniwersytetu Warszawskiego mówił, że Komitet Obywatelski ds. Bezpieczeństwa Emerytalnego od razu przez dziennikarzy okrzyknięty został komitetem na rzecz obrony OFE. Tymczasem Komitet broni się przed etykietą obrońców OFE w takiej postaci, w jakiej teraz są. „Obecnie mamy oprócz nieco znolizowanego projektu zmian efektywnościowych w OFE także projekt wypłat z tych oszczędności pomyślany jako system, w którym wypłaty prowadzone są przez prywatne instytucje” – powiedział. Dodał, że w oparciu o rozwiązanie kapitałowe funkcjonuje wiele rozwiązań w rozwiniętych krajach Europy Zachodniej i OECD. Najczęściej są to fundusze powiązane z korporacjami będącymi pracodawcami, np. fundusz związany z British Telecom obsługujący teraz mniejszych pracowników płacących składki oraz byłych pracowników pobierających świadczenia.

W opinii prof. Otto bardzo wiele osób, mówiąc o prawie wyboru, dąży do tego, żeby uzyskać rezultat w postaci przesunięcia dużej części oszczędności z OFE do ZUS-u. Tymczasem prawo wyboru nie musi być mieszane ze sprawą transferu. Wybór niekoniecznie musi prowa-



Konferencja w OPZZ z udziałem przedstawicieli świata nauki, MPiPS i partnerów społecznych.

Fot. Archiwum OPZZ.

dzic do zaburzeń na rynkach. Jak zaznaczył ekspert, dziś wszyscy porównują wyniki OFE do waloryzacji w ZUS i porównania te wychodzą całkiem dobrze dla OFE.

Jeżeli chodzi o projekt Komitetu odnośnie wypłat, które prowadziłyby instytucje prywatne, to w opinii prof. Otto doświadczenia rynków nie są najlepsze. Powszechnie sądzi się, że ryzyko zawarte w emeryturach dożywotnich jest tak duże, że ich obsługa musi być droga, a żądania ubezpieczonych będą musiały być duże. Tymczasem, jeśli wymogi kapitałowe w stosunku do ubezpieczonych będą niewielkie, to możliwe będą też niskie opłaty.

System chilijski nie spełnił nadziei.

W opinii rzeczownika ubezpieczonych, dr Aleksandry Wiktorow, nie można skarżyć się, że OFE za mało zarobiło, ponieważ zakłady ubezpieczeń na życie, chociażby prywatne, same tworzą produkty, które mogą być dobre albo złe. Natomiast OFE regulowane jest ustawowo od początku do końca i można stwierdzać, że wszystko jest prowadzone zgodnie z przepisami. Skarg na samo funkcjonowanie OFE od strony formalnej jest bardzo niewiele, w 2012 r. – 145, podczas gdy do ZUS wpłynęło ich prawie 16 tys. Skargi na OFE dotyczyły głównie problemu przy transferach, opóźnienia wypłat.

Doktor Wiktorow zaznaczyła, że z formalnego punktu widzenia istnieje bezpieczeństwo ubezpieczonego, ponieważ wszystko jest uregulowane ustawowo, jest zagwarantowana minimalna stopa zwrotu. Przypomniała, że była w Chile, gdy Polska konsultowała wprowadzenie systemu emerytalnego na wzór tego państwa. Miała wówczas obawy, czy u nas się sprawdzi, gdyż w Chile był tylko jeden filar – kapitałowy. W 2008 r. była w Chile ponownie na konferencji poświęconej 25-leciu systemu emerytalnego i wtedy jego twórcy przyznali, że nie spełnił ich oczekiwań, a cele, jakie sobie postawili, to poprawa sytuacji na rynku pracy, dążenie do większych zarobków, podniesienie poziomu bezpieczeństwa socjalnego. Celów tych nie osiągnięto – nie zaczęło pracować więcej ludzi, a około 40 proc. z tych, którzy pracowali, nie miało prawa do nawet minimalnej emerytury. Dlatego wprowadzono reformę systemu chilijskiego, dodając coś w rodzaju pierw-

szego filaru, by można było gwarantować minimalne emerytury. We wszystkich krajach Ameryki Łacińskiej sytuacja jest zupełnie inna.

„Kiedyś mówiono, że stary system repartycyjny jest wrażliwy na demografię, a kapitałowy nie, że wrażliwy jest na spadek płac, a kapitałowy nie, że wrażliwy jest na bezrobocie, a kapitałowy nie. System repartycyjny zaś odporny jest na inflację i zawirowania na rynkach, a kapitałowy nie. Za to naciskom politycznym może ulegać tylko system repartycyjny. Dzisiaj tabelka ta jest od początku do końca nieprawdziwa. Obydwa systemy dokładnie jednakowo reagują” – argumentowała Aleksandra Wiktorow. Stwierdziła, że dziś można wysnuć wnioski, że cały system emerytalny jest dla kogoś, kto całe życie pracował i dobrze zarabiał. Natomiast jeśli są jakiegokolwiek zawirowania w karierze zawodowej, to ten system dobry nie jest. I to właśnie było widać po 25 latach jego funkcjonowania w Chile. Ekspertka przypomniała też, że zapisywaniu się do systemu kapitałowego miało sprzyjać to, że jest przejrzysty, sprawiedliwy, nie ma redystrybucji, jest łatwy w realizacji. Tymczasem nie ma drugiego systemu tak trudnego do realizacji. Dowodem na to jest prawie dwukrotny wzrost zatrudnienia w ZUS osób zajmujących się obsługą składek, wydzielaniem ich i przekazywaniem do OFE. Podkreśla się też dzisiaj błąd w założeniach, gdyż możliwe jest albo dziedziczenie uzbieranych kwot, albo ubezpieczenie.

„Przy systemie zdefiniowanej składki zakładamy, że człowiek żyje przeciętnie 20 lat na emeryturze, jeżeli ktoś umrze wcześniej, oddajemy jego pieniądze, ale jeżeli ktoś będzie żył dłużej niż 20 lat, to co z nim zrobimy?” – pytała dr Wiktorow.

Prelegentka odniosła się też do kwestii wyboru, który jej zdaniem będzie dla ludzi trudny. Dziś np. więcej ludzi zmienia OFE z dobrego na gorszy. „Musimy pamiętać, że z czasem będziemy mieć w emeryturach do czynienia z tzw. starym portfelem i nowym, coraz bardziej kapitałowym i w coraz mniejszym stopniu opartym na kapitale początkowym. Emerytury z tego portfela będą stale malały” – podsumowała Aleksandra Wiktorow. ■

Dominika Szaniawska

Człowiek ma zdobywać dobra materialne po to, by mając zapewniony byt – oddawać się rozwojowi duchowemu

Resort pracy zamierza usprawnić polską spółdzielczość

Spółdzielczość jest dobrą formą walki z wykluczeniem społecznym i służy budowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Trzeba jednak sporo pracy, aby ideę spółdzielczości ożywić w Polsce na nowo – taka opinia powtarzała się najczęściej w wystąpieniach wielu uczestników konferencji pt. „Spółdzielczość jako forma przeciwdziałania bezrobociu oraz kształtowania integracji i ekonomii społecznej” zorganizowanej 20 czerwca 2013 r. w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.

Władysław Kosiniak-Kamysz, minister pracy i polityki społecznej, otwierając spotkanie, stwierdził, że spółdzielczość zyskuje na atrakcyjności w czasach, gdy kryzys i spowolnienie gospodarcze wyczerpuje możliwości działalności biznesowej nastawionej wyłącznie na zysk.

„Wysiłkiem przedsiębiorczości wielu Polaków bronimy się, ale trzeba sformułować nowe podejście. Tu jest przestrzeń dla spółdzielczości, dla ekonomii społecznej, gdzie wartością jest w równym stopniu zysk co działanie, czyli aktywność społeczna, aktywizacja zawodowa i walka z wykluczeniem” – powiedział minister. Dodał, że jego zdaniem ekonomia społeczna jest dobrą odpowiedzią na czas spowolnienia i kryzysu gospodarczego.

Wskazał, że niedaleko mamy gotowe do naśladowania państwa, które dobrze i skutecznie rozwinęły spółdzielczość. Niemcy, Włochy,

Szwecja to kraje, gdzie spółdzielczość odnowiona i zrewitalizowana dobrze odpowiada na wyzwania dzisiejszego rynku. Minister przypomniał, że pod koniec 2012 r. w Polsce było 512 spółdzielni socjalnych, tj. o ponad 100 więcej niż rok wcześniej. To zdaniem ministra pokazuje, że w trudnych czasach społeczna przedsiębiorczość jest potrzebna. W ocenie ministra stworzone przed kilku laty spółdzielnie socjalne, we współpracy z samorządami, doskonale sobie radzą z regulowaniem rynku pracy. Szef resortu pracy dodał, że można pomagać bezrobotnym, organizując im staże, udzielać pożyczek na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej, ale w przypadku osób znajdujących się na granicy wykluczenia społecznego najwydajniejszym instrumentem jest wspieranie podmiotów ekonomii społecznej. Minister przypomniał, że wraz z Bankiem Gospodarstwa Krajowego (BGK) jest już realizowany program ich wspierania. Na ten cel przeznaczono około 25 mln zł, a pierwszy milion już trafił do beneficjentów. Jako dobry przykład podał gminę Raciechowice w województwie małopolskim, gdzie z inicjatywy burmistrza, we współpracy z Ochotniczą Strażą Pożarną, powstała spółdzielnia socjalna świadcząca usługi żywieniowe i porządkowe. Zatrudnienie utrzymały wszystkie osoby pracujące w likwidowanych stołówkach szkolnych. Spółdzielcy ci utworzyli także gospodarstwo agroturystyczne i centrum konferencyjne.

„Gdy pytamy przedsiębiorców, czego im brakuje u nowych pracowników, wskazują na umiejętność współpracy, bo tego już nie uczy polska szkoła. Mam nadzieję, że to się będzie zmieniać, abyśmy umieli stworzyć wspólnoty i grupy współpracujące” – podsumował Władysław Kosiniak-Kamysz.

Brak dobrych przepisów i nowego ducha. Jednym z najważniejszych postulatów zgłaszanych podczas konferencji był apel o zlikwidowanie podwójnego opodatkowania oraz włączenie spółdzielczości do prac Komisji Trójstronnej. Wiele miejsca poświęcił temu problemowi Alfred Domagalski, prezes zarządu Krajowej Rady Spółdzielczej (KRS). W swoim wystąpieniu wskazał, że spółdzielczość jako jedna z form zbiorowej aktywności nie jest nastawiona na maksymalizację zysku. W podobnym tonie wypowiedzieli się Henryk Wujec, minister w Kancelarii Prezydenta RP oraz Józef Flis, prorektor Wszechnicy Polskiej.

„Spółdzielnie znakomicie wpisują się w społeczeństwo obywatelskie i tworzą wartość dodatkową, upowszechniając własność, współgospodarzenie i samoorganizację, wykazując korzyści z łączenia drobnego kapitału” – przekonywał prezes Domagalski. Jego zdaniem niezbędne są jednak zmiany w systemie prawnym i podatkowym, chociażby przyjęcie rozwiązań międzynarodowych przez Polskę niespektowanych. Przypomniał, że w Zaleceniu nr 193 Międzynarodowej Organizacji Pracy w ust. 10.1 zapisano, że państwa członkowskie powinny przyjąć ustawodawstwo i regulacje dotyczące spółdzielni oparte na wartościach i zasadach spółdzielczych wyszczególnionych

w ust. 3 oraz, kiedy to stosowne, nowelizować to ustawodawstwo i regulacje.

„Dotychczasowa praktyka legislacyjna różni się wyraźnie z treścią tego zalecenia” – stwierdził prezes KRS. Wyjaśnił, że zmianę sytuacji prawnej spółdzielczości w naszym kraju rozpocząć należy od usunięcia nierówności w traktowaniu spółdzielni w stosunku do podmiotów prawa handlowego. Należą do nich m.in. opodatkowanie w spółdzielniach mieszkaniowych wbrew powszechnej zasadzie tylko części przychodów, obowiązek prowadzenia przez małe spółdzielnie pełnej księgowości, podczas gdy spółki osobowe mogą stosować uproszczoną ewidencję oraz zniesienie podwójnego opodatkowania – najpierw dochodów spółdzielni, a później ich członków. Jego zdaniem właściwe jest opodatkowanie wyłącznie członków spółdzielni jako ostatecznych odbiorców zysków spółdzielni.

Za bardzo niesprawiedliwe prezes Domagalski uznał też pozostawienie środowiska spółdzielczego poza dialogiem społecznym w Komisji Trójstronnej, tylko dlatego, że nie tworzy struktury korporacyjnej. Tymczasem spółdzielnie to nie tylko 8 mln członków, ale ponad 300 tys. zatrudnionych w nich na etatach pracowników.

W swoim wystąpieniu podkreślił też, że polska spółdzielczość nie jest pozostałością z czasów gospodarki planowej, bo najstarsze nasze spół-



Fot. A. Maciejewski

Należy zmienić wizerunek spółdzielczości w Polsce – o tym mówili uczestnicy konferencji w MPiPS.

dzielnie obchodziły w 2012 r. 150 lat nieprzerwanej działalności. Pierwszą formą wspólnotowej działalności będącą pierwowzorem współczesnej spółdzielni było „Hrubieszowskie Towarzystwo Rolnicze dla Ratowania się Wspólnie w Nieszczęściach”, założone w 1816 r. przez ks. Stanisława Staszica.

„To mit, że spółdzielczość nie mieści się w realiach gospodarki rynkowej. Na świecie związanych jest ze spółdzielczością ponad miliard ludzi, a najsilniejsze spółdzielnie funkcjonują w wysoko rozwiniętych krajach świata. Miliard członków spółdzielni na całym świecie to miliard znanych z imienia i nazwiska współwłaścicieli majątku spółdzielczego. To trzykrotnie więcej niż liczba wszystkich udziałowców w spółkach kapitałowych” – powiedział prezes KRS. Dodał, że w dłuższym czasie spółdzielnie potrafią okazać się efektywniejsze niż system komercyjny, bowiem sprzyjają optymalizacji ludzkich decyzji. Dowiodła tego w swych badaniach amerykańska uczona Elinor Ostrom, otrzymując za to Nagrodę Nobla z dziedziny ekonomii za 2009 r.

Także badania spółdzielczej działalności podjęte z inicjatywy ONZ wykazały, że 2190 spółdzielni z 81 krajów w trudnych czasach kryzysu zwiększyły swoje przychody o 24 proc., podczas gdy firmy kapitałowe o 6,5 proc. Płace w spółdzielniach wzrosły o 28 proc., w spółkach zaś o 24 proc. Jednak zanotowany spadek zysków w mniejszym stopniu dotyczył spółek niż spółdzielni, co oznacza, że za kryzys najwyższą cenę w systemie kapitałowym płać pracownicy i konsumenci – stwierdził Domagański.

Zwrócił też uwagę na funkcjonujący mit, jakoby spółdzielnie były takimi samymi firmami, jak spółki kapitałowe. „To zupełnie błędny sposób postrzegania spółdzielni, sprzeczny z ich założeniami ideowymi, zasadami i wartościami. Takie kwalifikowanie spółdzielni stanowi dziś najpoważniejszą barierę w kształtowaniu warunków prawnych ich funkcjonowania. W Polsce warunki prawne funkcjonowania spółdzielni są trudniejsze niż podmiotów prawa handlowego, co przyczynia się do powstawania różnych nieprawidłowości. Konieczne jest więc uznanie odmienności spółdzielni od spółek kapitałowych poprzez usankcjonowanie we właściwy sposób międzynarodowych zasad

spółdzielczych” – zaapelował szef Krajowej Rady Spółdzielczej. Stan destrukcji polskiego systemu spółdzielczego wskazuje jego zdaniem chociażby syntetyczny wskaźnik, jakim jest udział spółdzielczości w tworzeniu PKB. Wynosi on poniżej 1 proc., podczas gdy średnio w UE stanowi około 6 proc.

Wariant dla małych i średnich firm. To, w jaki sposób takie efekty osiągnięto i jakie są doświadczenia europejskie w przekształcaniu małych i średnich przedsiębiorstw w spółdzielnie pracy w warunkach kryzysu ekonomicznego przedstawił Bruno Roelants, sekretarz generalny CICOPA (Międzynarodowego Komitetu Spółdzielni Przemysłowych, Rzemieślniczych i Usługowych). Omówił możliwości przekształceń małych i średnich przedsiębiorstw w spółdzielnie pracy w warunkach kryzysu ekonomicznego. Drugi z gości zagranicznych, dr Hans Knoblen, były doradca kanclerza Helmuta Kohla, opowiedział o przekształcaniach w niemieckiej spółdzielczości, która dzięki wprowadzonym zmianom skutecznie rywalizuje z globalnymi sieciami i posiada od 15 do 40 proc. udziału w rynku w zależności od branży.

Dr Knoblen zwrócił uwagę, że małe biznesy, w tym spółdzielcze, tworzone przez ludzi z silną motywacją, mogą ożywić handel i usługi w centrach miast i sprzyjać wzrostowi zatrudnienia, w przeciwieństwie do wielkich sieci nstawionych wyłącznie na zysk.

W Niemczech, jak podał dr Hans Knoblen, istnieje ponad 1,1 tys. spółdzielni kredytowych liczących 17,3 mln członków. Obroty sektora spółdzielczego przekraczają 500 mld euro i stanowią 18 proc. PKB. Dla porównania sektor motoryzacyjny generuje obroty rzędu 350 mld euro.

Zdolność do współdziałania. „Aby osiągnąć pełnię człowieczeństwa, niezbędne są ideały” – powiedziała prof. Maria Szyszkowska, prezentując referat „Konkurencja czy współpraca – dylemat systemów wartości”. Stwierdziła w nim m.in., że spółdzielczość prowadzi do rozwoju społecznego indywidualizmu, uczy ludzi szerszego spojrzenia i uświadamia, że są częścią społeczności, a nawet kosmosu. Zwróciła uwagę, że liberalizm ekonomiczny

XIX w. w znacznie większym stopniu cenil rozwój duchowy człowieka niż obecny neoliberalizm. „John Stuart Mill głosił, że człowiek ma zdobywać dobra materialne po to, by mając zapewniony byt – oddawać się rozwojowi duchowemu. Nie kwestionowano w XIX w. pomocy państwa, podkreślając, że powinna być skierowana na osoby niedające sobie rady, jak również na obronę zwierząt przed możliwym sadyzmem człowieka” – przypominała prof. Szyszkowska. Jej zdaniem neoliberalizm rozwinął bezwzględność w dążeniu do bogacenia się, a więc zarazem stosunek do drugiego człowieka jako do konkurenta.

„Niszczona u nas własność spółdzielcza rozwija cenne właściwości człowieka, a mianowicie życzliwość, zdolność do współdziałania, niesienie pomocy słabszemu, wrażliwość, zdolność do altruizmu. Istniejące stosunkowo do niedawna maszoperie, czyli spółdzielnie rybackie, uczyły na przykład nieść pomoc rybakowi, który wrócił bez połowu. To dzielenie się z nim przez tych, którym dopisało szczęście w łowieniu ryb, nie miało nic z filantropii, która obraża biednych, o czym pisał już Prus w „Lalce”. Była to postawa wynikająca z poczucia braterstwa z innymi ludźmi” – podkreśliła prof. Szyszkowska.

Problemem jest brak zaufania. Rolę spółdzielni w kontekście programu Europa 2020 przedstawił w swoim wystąpieniu Cezary Miżejewski, prezes Zarządu Ogólnopolskiego

Związku Rewizyjnego Spółdzielni Socjalnych. Zakłada ona m.in. zwiększenie do 170 tys. miejsc pracy w podmiotach ekonomii społecznej i zwiększenie przekazania realizacji zadań publicznych wartości 5 mld zł. „Obywatelsko jesteśmy potęgą, bo mamy 8 mln członków w spółdzielniach. Ale zatrudniają one 2,7 do 3 proc. ludzi, zaś udział spółdzielczości w PKB to 1,6 proc. Spółdzielczość sama przyczynia się do tego, że traktowana jest jako relikw PRL-u, chociaż działają w naszym kraju setki nowoczesnych spółdzielni” – powiedział prezes ZOZRSS. Odniósł się także do zadań spółdzielczości określonych w Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej.

Zakłada się w nim, że do 2020 r. podmioty ekonomii społecznej staną się ważnym elementem aktywizacji osób w trudnej sytuacji oraz dostarczycielem usług użyteczności publicznej działającymi w społeczności lokalnej. Miżejewski wskazał jednak, że przez 10 ostatnich lat nie zmieniło się nastawienie obywateli do siebie, więc wciąż Polska ma najniższy wskaźnik zaufania społecznego. Badano ten wskaźnik, pytając ludzi, czy byliby skłonni podjąć działalność biznesową z osobami spoza rodziny. W 2002 i w 2012 r. twierdząco odpowiedział taki sam odsetek 50 proc. ankietowanych. Do wskazanych barier dodał także ogólny brak chęci otwarcia się na sektor spółdzielczy i traktowanie go jako relikw, a nie potencjału. ■

Adam Maciejewski



Fot. A. Maciejewski.

Prof. Maria Szyszkowska podczas konferencji mówila o dylematach systemów wartości.

NOTY O AUTORACH

PRZEMYSŁAW DZIDO – politolog, prawnik, doradca podatkowy. Publikował na łamach „Nowej Europy”, „Rzeczpospolitej”, „Gazety Prawnej”. Jest autorem książek na temat VAT i kas fiskalnych, ekspert prawny Forum Związków Zawodowych. Był członkiem Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych z ramienia Business Centre Club, a następnie Związku Rzemiosła Polskiego, gdzie zajmował się kwestiami budżetu oraz polityki gospodarczej i rynku pracy.

ANNA GRABOWSKA – prawnik, dziennikarka specjalizująca się w tematyce gospodarczej i społecznej. Pisała m.in. do „Rzeczpospolitej” i Polskiej Agencji Prasowej. Ekspert Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych w zakresie dialogu społecznego i doradca ds. społeczno-prawnych FZZ. Autorka książek i poradników z zakresu VAT, kas fiskalnych, opodatkowania pracy i działalności gospodarczej Polaków pracujących za granicą oraz europejskich rad zakładowych. Redaktor naczelna kwartalnika „Dialog”.

TOMASZ GRZEGORZ GROSSE – politolog, historyk i socjolog, doktor habilitowany nauk politycznych, profesor nadzwyczajny na Uniwersytecie Warszawskim. Specjalista w zakresie polityk gospodarczych Unii Europejskiej, rozwoju regionalnego, prawa wspólnotowego i zarządzania w administracji publicznej.

KAROLINA KICHEWKO – doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce. Zainteresowania naukowe: stosunki przemysłowe, dialog społeczny, partnerstwo społeczne, dialog obywatelski, grupy interesu. Współpracuje z Political Studies Association of Ireland.

JACEK MĘCINA – dr hab., prawnik, politolog i polityk społeczny, absolwent Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych oraz Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Od 1993 r. pracownik naukowy Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW, adiunkt w Instytucie Polityki Społecznej. Sekretarz stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, członek Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, przewodniczący Rady Dyrektorów Personalnych. Członek Rady Ochrony Pracy przy Sejmie RP, mediator z listy Ministra Pracy i Polityki Społecznej, aktywny uczestnik negocjacji w zakresie zbiorowych stosunków pracy na szczeblu zakładowym. Członek Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej, Stowarzyszenia Prawa Pracy oraz Stowarzyszenia Societas Humboldtiana Polonorum.

ARTUR RYCAK – doktor nauk prawnych, wykładowca Uczelni Łazarskiego w Warszawie, sędzia delegowany do Ministerstwa Sprawiedliwości; specjalizuje się w prawie pracy, prawie urzędniczym i cywilnych sporach sądowych; autor wielu opracowań ze wskazanych dziedzin, w tym monografii „Powszechna ochrona trwałości stosunku pracy”, współautor podręcznika akademickiego „Prawo pracy”; kierownik Akademii Prawa Sądowego Uczelni Łazarskiego.

MAŁGORZATA STARCZEWSKA-KRZYSZTOSEK – dr nauk ekonomicznych, główna ekonomistka Konfederacji Lewiatan, wykładowca na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego. Członkini Rady Gospodarczej przy Prezesie Rady Ministrów, członkini Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, członkini High Level Group on Administrative Burdens w Komisji Europejskiej, a także Financial Affairs Committee oraz Entrepreneurship & SME Committee w BusinessEurope, członkini Komitetu Monitorującego NSRO 2007–2013, a w jego ramach Przewodnicząca Grupy Roboczej ds. MSP. Członkini Komitetu Monitorującego PO IG. Zajmuje się badaniem warunków rozwoju przedsiębiorstw, w tym innowacyjnością, analizą i oceną funkcjonowania i rozwoju przedsiębiorstw.

ANDRZEJ STĘPNIKOWSKI – wicedyrektor Zespołu Oświaty Zawodowej i Problematyki Społecznej Związku Rzemiosła Polskiego, członek Komitetu Doradczego KE ds. Kształcenia Zawodowego, członek Rady Zarządzającej Europejskiego Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego i członek Komitetu Szkoleniowego Europejskiej Unii Rzemiosła oraz Małych i Średnich Przedsiębiorstw (UEAPME). Z wykształcenia z pierwszej profesji technik mechanik precyzyjny, a następnie absolwent Uniwersytetu Warszawskiego na kierunku stosunki międzynarodowe oraz Akademii Narodowej. Obecnie doktorant z zakresu ekonomii pracy w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych.

BARBARA SURDYKOWSKA – asystentka w Katedrze Prawa Pracy Uniwersytetu im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, autorka wielu artykułów poświęconych problematyce rynku pracy i europejskiego dialogu społecznego, ekspert Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”.

KATARZYNA ŻUKROWSKA – prof. zw. dr hab., kierownik Katedry Bezpieczeństwa Międzynarodowego Szkoły Głównej Handlowej, specjalista w zakresie międzynarodowych stosunków gospodarczych i politolog, autorka 465 publikacji.

CENTRUM PARTNERSTWA SPOŁECZNEGO „DIALOG” IM. ANDRZEJA BĄCZKOWSKIEGO

MINISTERSTWO PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

ul. Limanowskiego 23, 02-943 Warszawa
sekretariat – tel.: (+48 22) 380-50-50, fax (+48 22) 380-50-52
szkolenia – tel.: (+48 22) 380-50-10/11



Centrum Partnerstwa Społecznego „DIALOG” pełni funkcje ośrodka badawczo-doradczego powołanego do wspierania rozwoju idei dialogu społecznego. Z uwagi na swoją misję służy mediacji i doradztwu w zapobieganiu, łagodzeniu i rozwiązywaniu konfliktów społecznych oraz wspiera instytucje porozumienia społecznego. W Centrum odbywa się wiele spotkań i posiedzeń zespołów problemowych w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych, która jest filarem dialogu społecznego w Polsce oraz trójstronnych zespołów branżowych. Organizowane są również konferencje, seminaria i warsztaty dla partnerów dialogu społecznego.

ZAPLECZE KONFERENCYJNE

Proponujemy Państwu zmodernizowane, nowoczesne zaplecze konferencyjno-noclegowe, z którego korzystają instytucje publiczne, krajowe i zagraniczne organizacje pozarządowe, a także liczni przedsiębiorcy. Mamy do zaoferowania **sześć klimatyzowanych sal konferencyjnych**. Zapewniamy nowoczesne wyposażenie konferencyjne: sprzęt nagłaśniający, kabiny do obsługi tłumaczenia symultanicznego, łącze internetowe, projektory multimedialne, sprzęt komputerowy, jak również profesjonalną obsługę techniczną. Gwarantujemy przeprowadzenie imprez na najwyższym poziomie.



projektory multimedialne, sprzęt komputerowy, jak również profesjonalną obsługę techniczną. Gwarantujemy przeprowadzenie imprez na najwyższym poziomie.

POKOJE GOŚCINNE

Do dyspozycji gości oddajemy 44 miejsca noclegowe. Pokoje wyposażone są w telewizję kablową oraz pełen węzeł sanitarny. Gościom Centrum zapewniamy możliwość korzystania z:

- bezprzewodowego internetu;
- sali restauracyjnej;
- usług cateringowych;
- parkingu.

