

Kompetencje cywilizacyjne

PIOTR SZTOMPKA 77

*Budowa kompetencji
cywilizacyjnych
to największe wyzwanie
w Polsce. Warunkują
one modernizację –
autentyczną demokrację,
sprawny wolny rynek
oraz otwarte
społeczeństwo*

Między prawami socjalnymi a wolnością przedsiębiorczości

BARBARA SURDYKOWSKA 105

*W wielu krajach
zawierane są umowy
społeczne określające
metody i proporcje,
w jakich dzielone
są efekty wzrostu
wydajności pracy*

Produktywna praca i gospodarka

ANDRZEJ KARPIŃSKI 41

*Dialog społeczny
w europejskich koncernach
uzyskał silniejsze
podstawy prawne.
Pracownicy będą mieli
lepsze warunki
do organizowania
europejskich rad
zakładowych,
a tym samym
do budowania owocnej
współpracy z zarządami*

Dialog społeczny w europejskich koncernach

ROMUALD JAGODZIŃSKI 16

R A D A N A U K O W A

prof. Piotr Błędowski, Szkoła Główna Handlowa

dr Jan Czarzasty, Szkoła Główna Handlowa

prof. Kazimierz Frieske, Uniwersytet Warszawski

prof. Juliusz Gardawski, Szkoła Główna Handlowa

dr Monika Głądoch, Uniwersytet Mikołaja Kopernika

prof. Stanisława Golinowska, Uniwersytet Jagielloński

prof. Jarosław Górniak, Uniwersytet Jagielloński

dr Tomasz Grzegorz Grosse, Polska Akademia Nauk

dr Krzysztof Hagemeyer,

Międzynarodowa Organizacji Pracy

prof. Janusz Hryniewicz, Uniwersytet Warszawski

prof. Józefina Hrynkiewicz, Uniwersytet Warszawski

prof. Krzysztof Jasiocki, Polska Akademia Nauk

prof. Mieczysław Kabaj,

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

prof. Andrzej Karpiński, Polska Akademia Nauk

prof. Jacek Kochanowicz, Uniwersytet Warszawski

prof. Wiesława Kozek, Uniwersytet Warszawski

prof. Elżbieta Kryńska, Uniwersytet Łódzki

dr Anna Kwiatkiewicz, Szkoła Główna Handlowa

prof. Ewa Leś, Uniwersytet Warszawski

dr Jacek Męcina, Uniwersytet Warszawski

prof. Włodzimierz Pańków, Polska Akademia Nauk

doc. Bożena Balcerzak-Paradowska,

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

dr Marek Rymśza, Uniwersytet Warszawski

prof. Jacek Sroka, Uniwersytet Wrocławski

prof. Aleksander Surdej, Uniwersytet Ekonomiczny

dr hab Ryszard Szarfenberg, Uniwersytet Warszawski

prof. Urszula Sztanderska, Uniwersytet Warszawski

dr Rafał Towalski, Szkoła Główna Handlowa

prof. Jerzy Wratny, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

dialog
Pismo Dialogu Społecznego

nr 2 (25)

ISSN 1734-9117

Wydaje:

Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”
im. A. Bączkowskiego, na zlecenie Ministerstwa
Pracy i Polityki Społecznej,
ul. B. Limanowskiego 23, 02-943 Warszawa
tel. 22 380 50 80
www.cpsdialog.pl

Redaktor naczelny:

dr Andrzej Zybala, a.zybala@cpsdialog.pl

Sekretarz redakcji:

Joanna Lizut, j.lizut@cpsdialog.pl

Łamanie i druk:

Zakład Wydawniczo-Poligraficzny
Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej
ul. Bracka 4, 00-502 Warszawa

Nadesłane teksty podlegają recenzji.

SPIS TREŚCI

Oblicza dialogu

- 3 Wyzwania współczesności
JERZY WRATNY
- 16 Dialog społeczny w europejskich koncernach
ROMUALD JAGODZIŃSKI
- 31 Wokół spójności i innowacyjności polskiej gospodarki
TOMASZ GRZEGORZ GROSSE
- 41 Produktywna praca i gospodarka
ANDRZEJ KARPIŃSKI
- 52 Dialog instytucjonalny
BEATA CIĘŻKA
- 62 Inkluzywny rynek pracy
BARBARA SURDYKOWSKA
- 68 W kierunku nowoczesności
IRENA DRYLL

Laboratorium myśli

- 77 Kompetencje cywilizacyjne
PIOTR SZTOMPKA

Książki, Publikacje, Recenzje

- 90 Dialog w europejskich przedsiębiorstwach
JAN CZARZASTY
- 99 Dialogiem w kryzys
MICHAŁ MIERZWA
- 105 Między prawami socjalnymi a wolnością przedsiębiorczości
BARBARA SURDYKOWSKA
- 112 W labiryncie życia. Między pracą a domem
DOROTA MARCINIAK
- 120 Wokół partycypacji pracowniczej
IRENA DRYLL
- 127 Inkluzywna Polska
RAFAŁ BAKALRARCZYK

- 16: Dialog społeczny w europejskich koncernach
ROMUALD JAGODZIŃSKI

Nowa dyrektywa o europejskich radach zakładowych przynosi silniejsze podstawy prawne do ich działalności. Prawa pracowników ponadnarodowych koncernów do informacji i konsultacji będą skuteczniej realizowane. Zwiększy się odsetek rad, dostęp do szkoleń itp. Ale kluczową sprawą będzie jakość implementacji dyrektywy na szczeblu krajowym i, sposób, w jaki rady wprowadzoną jej zapisy w życie.

- 41: Produktywna praca i gospodarka
ANDRZEJ KARPIŃSKI

W wielu krajach partnerzy społeczni zawierają umowy społeczne określające metody i proporcje, w jakich dzielone są efekty wzrostu wydajności pracy pomiędzy pracodawców a pracowników. W Polsce w trakcie ostatnich 20 lat wytworzyliśmy o 78 proc. większy dochód narodowy przy zatrudnieniu niższym o 21 proc. Z kolei w przemyśle wytwarzaliśmy 2,1-krotnie większą produkcję przy zatrudnieniu niższym o 36 proc.

- 77: Kompetencje cywilizacyjne
PIOTR SZTOMPKA

Polska, jak i inne społeczeństwa Europy Środkowo-Wschodniej stoją przed wyzwaniem zbudowania kompetencji cywilizacyjnych. Jest to warunek brzegowy i konieczny osiągnięcia modernizacji, w tym autentycznej demokracji, sprawnie funkcjonującego wolnego rynku oraz otwartego społeczeństwa. Kompetencje cywilizacyjne odnoszą się do głównych płaszczyzn funkcjonowania nowoczesnego, rozwiniętego społeczeństwa: gospodarki, ustroju politycznego, świadomości społecznej i życia codziennego.

DRODZY CZYTELNICY

62: Inkluzywny rynek pracy

BARBARA SURDYKOWSKA

W marcu tego roku europejscy partnerzy społeczni podpisali kolejne ponadsektorowe porozumienie autonomiczne. Tym razem dotyczy ono tak zwanego inkluzywnego/włączającego społecznie rynku pracy. Zdefiniowano go jako umożliwiający wszystkim osobom w wieku produkcyjnym podjęcie pracy płatnej i umożliwiającej rozwój. Porozumienie dotyczy zatem tych osób, które doświadczają trudności w wejściu, powrocie albo integracji z rynkiem pracy. Obejmuje również tych pracowników, którzy choć zatrudnieni są bezpośrednio zagrożeni utratą pracy.

99: Dialogiem w kryzys

MICHAŁ MIERZWA

W 2009 r. głównym czynnikiem kształtującym relacje społeczne w Europie był kryzys gospodarczy. Raport pt. „Industrial relations developments in Europe 2009” dostarcza diagnozę stosunków przemysłowych w Europie opisuje, że europejscy pracodawcy z BusinessEurope nawoływali do odnowy społecznej gospodarki rynkowej, a Europejska Konfederacja Związków Zawodowych domagała się zawarcia tzw. nowego „zielonego” porozumienia oraz zerwania z kapitalizmem w stylu „kasyno”.

68: W kierunku nowoczesności

IRENA DRYLL

Partnerzy społeczni na różne sposoby uczestniczyli w fundamentalnej dla Polski debacie o organizacji działalności ośrodków naukowych i badawczych. Miała ona wyjątkowy charakter, ponieważ przyniosła konsensus polityczny w parlamencie. Nowa organizacja nauki zawiera wiele nowoczesnych rozwiązań organizacyjnych, w tym między innymi system ewaluacji ośrodków badawczo-naukowych.

Wyzwania to chleb powszechni obecnej naszej codzienności. W obecnym wydaniu „Dialogu” część z nich zostało zidentyfikowanych i opisanych, czasami zdiagnozowanych do pewnego stopnia. Opisanie oznacza zwykle krok w kierunku ich zrozumienia, a to stwarza warunki do ostrożnego kreślenia pewnych alternatyw programowych.

P. Sztompka formułuje najszerzej rozumiane wyzwania stojące przed Polską. Formułuje model kompetencji cywilizacyjnych, które uznaje za warunek brzegowy i konieczny osiągnięcia modernizacji, czyli takiego modelu społeczeństwa, które dobrze radzi sobie w organizacji własnej demokracji, wolnego rynku oraz otwartego społeczeństwa. Wskazuje na kulturowe trudności, które stoją na drodze do modernizacji i jakby „wykucia” w nas samych takich kwalifikacji, które dają nam szansę na sprawne poruszanie się w labiryntach nowoczesności, a także umożliwiają korzystanie z niebywałego uroku współczesności.

Dalsze wyzwania opisują kolejni autorzy. A. Karpiński pokazuje znaczenie i uwarunkowania wydajności ekonomicznej. To podstawa do właściwego zakorzenienia w europejskiej gospodarce opartej na silnej rywalizacji w zakresie właśnie wydajności pracy i produktywności gospodarki. Temat głębiej drąży T.G. Grosse, który pokazuje fundamentalne dylematy w polityce gospodarczej: jaką część funduszy unijnych powinniśmy przeznaczyć na inwestycje w badania i rozwój, na najnowsze technologie, a jaką część na infrastrukturę (na przykład drogi). W powyższym klimacie utrzymuje się także tekst I. Dryll, która opisuje proces dialogu wokół istotnej zmiany programowej. Od 1 października wchodzi w życie pakiet reformatorski, którego celem jest jakby „wydobycie” więc z polskiej nauki na rzecz rozwoju. Wydatki na te cele nie są u nas wysokie, ale tym bardziej istotne są zmiany instytucjonalne, które racjonalizują wykorzystanie nakładów publicznych i motywują sektor prywatny do działalności innowacyjnej.

Poza tym prezentujemy szereg zagadnień bezpośrednio związanych z mechanizmami dialogu. J. Wratny, opisuje trudne wyzwania stojące przed związkami zawodowymi, a R. Jagodziński, proces wypracowywania nowych regulacji dotyczących europejskich rad zakładowych. B. Surdykowska, omawia nowe porozumienie europejskich partnerów społecznych, które dotyczy inkluzywnego rynku pracy. J. Czarzasty przedstawia wyniki II edycji Europejskiego Sondażu Przedsiębiorstw, a M. Mierzwa, raport „Stosunki przemysłowe w Europie w 2009”. Przedstawiamy także – piórem D. Marciniak – zagadnienia godzenia ról zawodowych i rodzicielskich, co wciąż pozostaje kluczowym czynnikiem budowania inkluzywnego i dynamicznego rynku pracy.

Andrzej Zybala

Mimo że spada liczba członków związków zawodowych, nikt z analityków zbiorowych stosunków pracy nie dopuszcza możliwości wyeliminowania ich z życia społeczno-gospodarczego. Podkreśla się, że wciąż pozostają one żywotnymi instytucjami o silnych fundamentach – pisze JERZY WRATNY

Wyzwania współczesności wobec spadku członkostwa w związkach zawodowych

W ostatnim dwudziestoleciu w miarę upływu lat narastał kryzys ruchu związkowego. Wskazują na to choćby znane analizy socjologiczne formułujące tytuły typu: „Upadek bastionu”, „Odczarowanie mitu”, „Związki zawodowe na rozdrożu”.

Ruch związkowy podlegał erozji, a wyrazem tego był spadek liczby przedsiębiorstw, w których działały związki, zmniejszanie się liczby członków związków w poszczególnych kategoriach przedsiębiorstw czy też obniżanie się względnego statusu związkowców wśród załóg¹.

Spadek przynależności związkowej obrazują dane statystyczne. Według badań CBOS w 1991 roku do związków należało 19 procent Polaków w wieku produkcyjnym, w 1997 roku – 12 procent, a w 2001 roku zaledwie 7 procent. W grupie pracowników najemnych odsetek członków związków zawodowych wynosił w 1999 roku 20 procent, w 2001 roku – 18 procent, a pod koniec 2007 roku – 17,6 procent, co dawało około dwóch milionów osób. Przynależność do Solidarności, będącej najliczniejszym nurtem związkowym, deklarowało 540 tys. osób.

W ostatnich latach słabła dynamika procesu spadkowego, co pozwala prognozować, że stan uzwiązkowienia zaczął się stabilizować na

niskim poziomie. Dodajmy, że rozkład stopnia uzwiązkowienia w poszczególnych sektorach przedstawia się krańcowo nierównomiernie. Związki zawodowe są szczególnie silnie zakorzenione w tradycyjnych gałęziach przemysłu (kopalnie, stocznie), a to może nie zapowiadać im obiecującej przyszłości, gdyż są to tak zwane sektory schodzące.

Ponadto związki pozostają najliczniejsze w sektorze szeroko pojętej własności państwowej zarówno w tradycyjnej postaci przedsiębiorstw państwowych, jak i w postaci jednoosobowych spółek Skarbu Państwa (przedsiębiorstwa skomercjalizowane) czy też sprywatyzowanych, ze znaczącymi udziałami własności Skarbu Państwa. Podobnie wygląda sytuacja w przedsiębiorstwach komunalnych. W przedsiębiorstwach całkowicie sprywatyzowanych widać wyraźną tendencję do zanikania związków zawodowych. Najniższy, śladowy stopień uzwiązkowienia występuje w nowych przedsiębiorstwach prywatnych, zakładanych od początku jako przedsiębiorstwa z kapitałem prywatnym.

Powyższe dane wskazują, że można bronić tezy, iż marginalizacja związków zawodowych wiąże się z przekształceniami własnościowymi gospodarki narodowej². Z kolei związki, chcąc wzmocnić stan liczebny, muszą umieć pozyskiwać nowych członków w branżach takich jak handel wielkopowierzchniowy czy ochrona osób i mienia³.

Badania moje i Marka Bednarskiego nad przedstawicielstwami pracowniczymi w przed-

TABELA 1. CZŁONKOSTWO W ZWIĄZKACH ZAWODOWYCH W LATACH 1991–2008 WG DEKLARACJI ANKIETOWANYCH

WSKAZANIA RESPONDENTÓW WEDŁUG TERMINÓW BADAŃ															
IV 1991	VI 1992	XII 1993	III 1994	IX 1995	VI 1996	III 1999	V 2000	VII 2001	VII 2002	X 2003	IX 2004	IX 2005	II 2006	XI 2007	I 2008
W PROCENTACH															
19	16	10	14	11	11	11	9	8	6	8	8	9	7	6	8

Źródło: *Przynależność do związków zawodowych. Raport CBOS, oprac. A. Mokrzyński, Warszawa 2008.*

TABELA 2. ODSETEK CZŁONKÓW ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH WŚRÓD PRACOWNIKÓW NAJEMNYCH

CZŁONKOWIE ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH WŚRÓD PRACOWNIKÓW NAJEMNYCH	1991	2000	2007	2008
W PROCENTACH	28	20	14	17

Źródło: jak w tabeli 1.

siębiorstwach komercjalizowanych i prywatyzowanych pokazują bardziej wycieniowany obraz sytuacji⁴. Wynika z nich, że związki były najsilniejsze, czy też miały największe wpływy, w okresie funkcjonowania jednoosobowej spółki Skarbu Państwa. Wówczas wyeliminowano radę pracowniczą, a państwowy właściciel zachowywał się biernie⁵.

Apogeum tych wpływów przypadało na okres bezpośrednio poprzedzający prywatyzację, gdy związki negocjowały z kandydatem na nowego właściciela pakiet socjalny. Po prywatyzacji warunki działania związków się skomplikowały, gdyż właściciel nie chciał się z nimi dzielić władzą. Nastąpiło wyraźne osłabienie znaczenia związków i pewien, chociaż na ogół nie drastyczny, spadek ich liczebności. Przyczyną spadku nie była jednak bezpośrednio prywatyzacja przedsiębiorstwa (ani tym bardziej jego wcześniejsza komercjalizacja), lecz niechęć związków polityka rządów powołanych przez nowego właściciela.

Anatomia problemów. Związki zawodowe ulegają marginalizacji wskutek spadku liczby członków, ale także z powodu rozdrobnienia organizacyjnego. Jego przejawem jest powstawanie nowych central wywodzących się zarówno z Solidarności, jaki z OPZZ. I tak

z Solidarności wyodrębnił się bardziej radykalny związek Solidarność '80, zarejestrowany w 1991 roku, zaś z tego ostatniego wypączkował Sierpień '80, o orientacji lewackiej, powiązany z Polską Partią Pracy.

Z kolei od OPZZ odłączyło się wiele związków branżowych, które w 2002 roku utworzyły trzecią dużą centralę pod nazwą Forum Związków Zawodowych. Jej geneza wiąże się z pewnymi inicjatywami podejmowanymi w latach 90. przez Unię Pracy. Nowa konfederacja stanowi stosunkowo luźne zrzeszenie ponad 60 organizacji, których głównym celem było uzyskanie reprezentatywności umożliwiającej członkostwo w Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych. Do Forum Związków Zawodowych należą między innymi: Ogólnopolski Związek Zawodowy Pielęgniarek i Położnych, Federacja Związków Zawodowych Pracowników PKP, NSZZ Policjantów, Związek Zawodowy Inżynierów i Techników, Porozumienie Związków Zawodowych „Kadra”, a także secesjonista z Solidarności – Solidarność '80⁶.

Można także wskazać kategorię „inne związki”, czyli niezrzeszone w żadnej z istniejących konfederacji. Do tej kategorii należą przede wszystkim związki zakładowe. W niektórych zakładach pracy liczba zakładowych organizacji sięga kilkunastu lub w skrajnych

przypadkach kilkudziesięciu ogniw⁷. Organizacje związkowe przekształcają się wówczas w partykularne grupy interesów. „Pączkowanie” związków zawodowych dyktowane jest też niekiedy dążeniem liderów do ochrony swoich miejsc pracy, a więc interesem prywatnym, a nie zbiorowości pracowniczych.

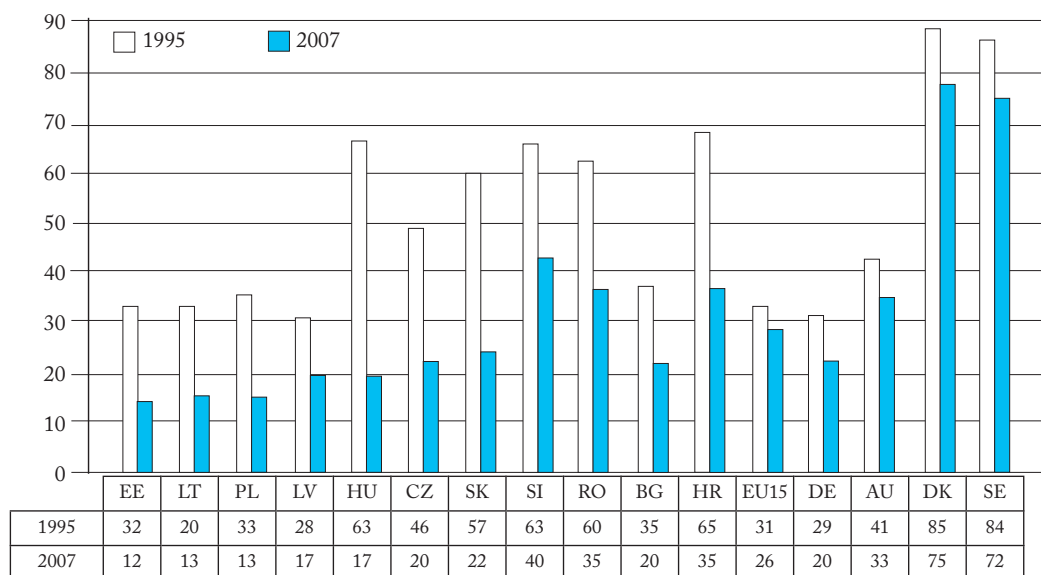
Trendy międzynarodowe. W przytłaczającej większości państw Unii Europejskiej widać spadek stopnia syndykalizacji, w tym we wszystkich krajach postkomunistycznych. O ile spadek ten w krajach starej Unii, mierzony w odstępnie lat 1995–2004, nie następował na ogół szczególnie drastycznie, o tyle był on zdecydowanie wyraźniejszy w krajach postkomunistycznych. Przykładowo na Węgrzech zanotowano spadek z 63 do 17 procent, w Czechach z 41 do 22 procent, na Słowacji z 57 do 31 procent. W Polsce – z 33 do 17 procent⁸.

Cywilizacja poprzemysłowa. Zasadnicza część przyczyn tego stanu rzeczy ma charakter

ogólnocywilizacyjny. Następują przekształcenia stosunków zatrudnienia, polegające między innymi na coraz szerszym zastępowaniu klasycznej umowy o pracę umowami nietypowymi (na przykład telepraca). Następuje przy tym wzrost wiedzy i kwalifikacji pracowników, którzy z tego tytułu stają się coraz częściej partnerami pracodawcy, co prowadzi do znikania tradycyjnego konfliktu między stronami, a to właśnie on stanowi rację bytu związków zawodowych⁹.

Istotna jest także okoliczność, że epoka poprzemysłowa charakteryzuje się kurczeniem historycznej bazy związków zawodowych, jaką stanowiły sektory obecnie określane jako schyłkowe. Jean-Claude Javillier wyróżnia, z powołaniem się na ankiety Międzynarodowego Biura Pracy, następujące przyczyny spadku przynależności do związków zawodowych w świecie: rosnąca stopa bezrobocia, rozwój nowych nietypowych form zatrudnienia, pojawienie się nowych rodzajów pracowników w kręgu białych kołnierzyków, polityka władz

WYKRES 1. SPADEK LICZBY CZŁONKÓW ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH W EUROPIE: UZWIĄZKOWIENIE W ROKU 1995 I 2007



Skróty: BG – Bułgaria; CZ – Czechy; EE – Estonia; HR – Chorwacja (dołączona do zestawienia ze względu na status wiodącego państwa ubiegającego się o członkostwo w UE); HU – Węgry; LV – Łotwa; LT – Litwa; PL – Polska; RO – Rumunia; SI – Słowenia; SK – Słowacja; EU15 – kraje członkowskie UE do 2004 r.; AU – Austria; DE – Niemcy; DK – Dania; SE – Szwecja

Źródło: H. Kohl, *Wolność związkowa, praw pracowników i dialog społeczny w Europie Środkowo-Wschodniej i na Bałkanach Zachodnich, Raport Fundacji Eberta, Warszawa 2009.*

publicznych (na przykład w Wielkiej Brytanii podczas antyzwiązkowych działań Margaret Thatcher) oraz słaba siła przyciągania samych związków zawodowych¹⁰.

Wnikliwą analizę tej niekorzystnej dla ruchu związkowego sytuacji przeprowadził Szymon Jakubowicz¹¹. Za główną przyczynę kryzysu uznaje on konserwatyzm związków zawodowych tkwiących mentalnie w epoce fordowskiej, podczas gdy współczesność wymaga stawienia czoła nowym wyzwaniom. W tym kontekście autor pozytywnie ocenia występującą w niektórych krajach (Szwecja, Niemcy) tendencję do przekształcania „syndykalizmu pracowniczego”, ograniczonego do typowo związkowej polityki taryfowej, w „syndykalizm obywatelski”, dostrzegający szersze spektrum problemów społecznych.

Polskie stosunki przemysłowe.

Obraz stosunków przemysłowych w Polsce w niemałym stopniu kształtuje zjawiska opisane powyżej. Do nich dołączają się także wzmiankowane przyczyny charakterystyczne dla naszego kraju i częściowo wspólne grupie państw postkomunistycznych. „Na górze” należą do nich upolitycznienie central związkowych, nieodpowiadające preferencjom wyborców, „na dole” zaś – pojawienie się realnych pracodawców-właścicieli, z reguły nieprzychylnie nastawionych do partnera związkowego, starających się nie dopuścić do powstawania ogniw związkowych w zakładach pracy lub dążących, jeżeli warunki na to pozwalają, do wyeliminowania czy zmarginalizowania istniejących organizacji.

Jako jedną z przyczyn zmniejszającej się liczebności członków związków można także wskazać zjawisko nazwane przez Juliusza Gardawskiego konfliktowym pluralizmem. Na skutek zmian po roku 1989 zaczęło powstawać wiele różnych organizacji związkowych zarówno na poziomie ponadzakładowym, jak i zakładowym. Współistnienie nawet niekie-

dy kilkunastu związków w zakładzie pracy powodowało konkurencję między nimi. Zaczęły one tracić możliwość reprezentowania ogółu pracowników w przedsiębiorstwie, a zamiast tego skupiały się na własnej klienteli. W świadomości pracowników ich obraz coraz częściej kojarzył się nie z obroną całej załogi, ale z obroną swoich „zasłużonych” członków. W rezultacie pracownicy coraz rzadziej zaczęli do związków wstępować, gdyż nie wierzyli, że w razie zwolnień będą one bronić nowych członków¹².

Atrakcyjność związków zawodowych pod tym względem zmniejsza się zresztą wskutek coraz bardziej ograniczonych możliwości wpływania na ochronę miejsc pracy swoich członków (oraz nawet nie członków, korzystających ze związkowego parasola ochronnego). Uwarunkowania ekonomiczne wymusiły ewolucję orzecznictwa sądów. Traktują one obecnie wypowiedzenie umowy o pracę jako zwykły środek rozstania się z pracownikiem; tym samym głos związków zawodowych w tych sprawach niewiele się liczy. Przynależ-

ność do związków zawodowych może mieć nawet skutek wręcz odwrotny do oczekiwań pracownika, gdyż w sytuacji napięcia między kierownictwem zakładu pracy a organizacją związkową pracodawca będzie się starał zwalniać w pierwszej kolejności związkowców. Dotyczy to zwłaszcza pracowników zatrudnionych na podstawie umów terminowych. Stosunki pracy takich osób w praktyce nie są w ogóle chronione.

Związki zawodowe – elementem ładu społecznego.

Mimo tych niepokojących zjawisk nikt z analityków zbiorowych stosunków pracy nie dopuszcza możliwości wyeliminowania w przewidywalnym czasie związków zawodowych z życia społeczno-gospodarczego. Podkreśla się, że są one instytucjami żywotnymi, mającymi silne fundamenty¹³, są

Komisja Kodyfikacyjna Prawa Pracy wysunęła propozycję, aby reprezentatywność uzależnić nie od liczby członków, ale od poparcia załogi dla danego związku.

Rola związków zawodowych w życiu politycznym i społeczno-gospodarczym

Za ojczyznę ruchu związkowego uchodzi Anglia. W drugiej połowie XVII wieku wykształciła się tam instytucja mężów zaufania (*shop stewards*), którzy reprezentowali współpracowników w kontaktach z właścicielami przedsiębiorstw, głównie pracujących na rzecz rozbudowy floty i handlu morskiego. Ale początki tworzenia zrzeszeń robotniczych w Anglii datują się na ostatnie ćwierćwiecze XVIII wieku. Organizacje robotnicze rozwijały się, począwszy od tworzenia struktur elitarnych, które zrzeszały najwyższej kwalifikowanych rzemieślników, następnie obejmowały one stopniowo pozostałe grupy pracowników, co w rezultacie doprowadziło do powstania masowych *trade unions*.

Model brytyjski charakteryzował się najwyższym stopniem niezależności związków zawodowych. Według opinii wyrażonej w literaturze „stanowi on jeden z nielicznych przypadków w historii instytucji społecznych, które realizują założone cele”¹. O znaczeniu politycznym brytyjskich *trade unions* świadczy powołanie przez związki zawodowe w tym kraju własnej reprezentacji politycznej w postaci Partii Pracy (*The Labour Party*).

W innych krajach formowanie się ruchu związkowego nie odbywało się w tak sprzyjających warunkach i nie było aż tak spektakularne². W Niemczech dopiero po zniesieniu ustawodawstwa antysocjalistycznego w 1890 roku mogły jawnie działać związki zawodowe o orientacji socjalistycznej, powiązane z SPD. We Francji po klęsce Komuny Paryskiej organizacje zawodowe proletariatu zostały zalegalizowane w 1884 roku. Charakteryzował je trwały konfliktowy charakter, wyraźne podziały ideologiczne oraz brak powiązania z jedną partią polityczną.

W krajach uprzemysłowionych wraz z legalizacją związków zawodowych przyznano im prawo do zawierania umów zbiorowych oraz – pod pewnymi warunkami – prawo do strajku.

Na płaszczyźnie międzynarodowej za zwieńczenie procesu legitymizacji związków zawodowych uznaje się w szczególności uchwa-

lenie konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy, proklamujących wolność związkową jako jedno z trzech (obok zakazu pracy przymusowej i zakazu dyskryminacji w stosunkach pracy) podstawowych praw człowieka w dziedzinie społeczno-ekonomicznej. Kluczowe znaczenie miały trzy z nich, a mianowicie konwencja nr 87 z 1948 roku, nr 98 z 1949 roku, nr 135 z 1971 roku oraz nr 151 z 1987 roku³.

Także inne dokumenty określają międzynarodowe standardy w dziedzinie swobód związkowych (odnoszą się one również do organizacji pracodawców). Wydawane były pod auspicjami Organizacji Narodów Zjednoczonych⁴, Rady Europy⁵ oraz Wspólnoty Europejskiej⁶. Na przykład zgodnie z artykułem 12 ustęp 1 Karty praw podstawowych każdy ma prawo do tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla obrony swoich interesów.

Katolicka nauka społeczna, zwłaszcza nauczanie Jana Pawła II, wniosła wkład do kształtowania wizji związków zawodowych w duchu praw człowieka⁷.

¹ W. Widera, tamże, s. 64

² Por. J. Gardawski, *Związki zawodowe na rozdrożu*, Warszawa 2001, s. 20–26.

³ Konwencja nr 87 z 1948 r. o wolności związkowej i ochronie praw związkowych, nr 98 z 1949 r. o prawie organizowania się i rokowań zbiorowych, nr 135 z 1971 r. o ochronie przedstawicieli pracowników w przedsiębiorstwach, nr 151 z 1987 r. o ochronie prawa organizowania się i procedurze określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej. Wszystkie ratyfikowane przez Polskę.

⁴ W szczególności Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych z 1966 r. (ratyfikowany przez Polskę).

⁵ Europejska karta socjalna z 1961 r. (ratyfikowana przez Polskę), zrewidowana w 1996 r., podpisana przez Polskę w 2005 r., lecz dotychczas nieratyfikowana.

⁶ Wspólnotowa karta podstawowych praw socjalnych pracowników z 1989 r. oraz Karta praw podstawowych Unii Europejskiej z 2000 r., obecnie włączona do Traktatu Lizbońskiego z 2007 r. Traktat wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. Tekst karty opublikowany w zbiorze *Wybór dokumentów prawa międzynarodowego dotyczących praw człowieka, Księga jubileuszowa Rzecznika Praw Obywatelskich*, tom II, Warszawa 2008.

⁷ Por. J. Wrątny, *Związki zawodowe w Polsce w świetle postulatów nauczania społecznego Kościoła*, „Chrześcijaństwo w świecie” z 1989 r., nr 187.

TABELA 3. MOTYWY PRZYNALEŻNOŚCI DO ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH W POLSCE (W PROCENTACH)

DLACZEGO NALEŻY PAN(I) DO ZWIĄZKU ZAWODOWEGO?	N = 58
OBRONA PRAW I INTERESÓW PRACOWNICZYCH	35
POCZUCIE BEZPIECZEŃSTWA, WSPARCIA, OCHRONA PRZED ZWOLNIENIEM Z PRACY	12
CHĘĆ NIESIENIA POMOCY INNYM KOLEGOM, CHĘĆ DZIAŁANIA NA RZECZ INNYCH	11
POCZUCIE ZAUFANIA DO ZWIĄZKU, BO WYWALCZYŁ PODWYŻKI	9
ZGODNOŚĆ WŁASNYCH POGŁĄDÓW NA SPRAWY SPOŁECZNE I POLITYCZNE Z POGŁĄDAMI WYRAŻANYMI PRZEZ ZWIĄZEK	9
PRZYWCZYKAJENIE („KIEDYS SIĘ ZAPISAŁEM I TAK ZOSTAŁO”)	9
NADZIEJE NA POPRAWĘ SVOJEJ SYTUACJI ZWIĄZANE Z PRZYNALEŻNOŚCIĄ DO ZWIĄZKU ZAWODOWEGO	6
WIARA W SIŁĘ WSPÓLNEGO (GRUPOWEGO) DZIAŁANIA W WALCE O PRAWA I INTERESY PRACOWNICZE	5
BO W ZAKŁADZIE JEST ZWIĄZEK	5
BO WSZYSCY (WIĘKSZOŚĆ) NALEŻĄ DO ZWIĄZKU	4
INNE PRZYCZYNY	6*

* Procenty nie sumują się do 100, ponieważ respondenci mogli podać więcej niż jeden.

Źródło: jak w Tabeli 1.

koniecznym i ważnym partnerem społecznym¹⁴, istotnym elementem współczesnego kapitalizmu, podtrzymującym – jako siła przeciwna wobec kapitału – przebieg procesów rynkowych¹⁵. Również, jak wynika to z badań Jerzego Wratnego i Marka Bednarskiego, istnienie i oddziaływanie związków zawodowych przesądza o realnym znaczeniu pozazwiązkowych reprezentacji pracowniczych w rodzaju powoływanych od 2006 roku rad pracowników.

Między polityką a światem pracy. Po roku 1990 oba nurty związkowe zmuszone zostały do przedefiniowania swojej tożsamości. W wypadku Solidarności od 1989 roku można mówić, że to był już inny związek niż ten z okresu 1980–1981. Wprawdzie zachowano tradycję oraz struktury organizacyjne, ale związek zaangażował się politycznie¹⁶. Również oblicze OPZZ w otoczeniu kapitalistycznym musiało się zmienić. Obie centrale miały wyraźne preferencje polityczne. Solidar-

TABELA 4. PRZYCZYNY NIENALEŻENIA DO ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH W POLSCE (W PROCENTACH)

DLACZEGO NIE NALEŻY PAN(I) DO ZWIĄZKU ZAWODOWEGO?	N = 282
NIE MA ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH W MOIM MIEJSCU PRACY	46
BRAK CHĘCI, POTRZEBY NALEŻENIA DO ZWIĄZKU	33
KRYTYCZNA OCENA DZIAŁALNOŚCI ZWIĄZKÓW	7
UTRATA ZAUFANIA DO ZWIĄZKÓW I OSÓB, KTÓRE SĄ W ICH KIEROWNICTWIE	5
BRAK CZASU	4
BRAK INFORMACJI O DZIAŁALNOŚCI ZWIĄZKÓW W ZAKŁADZIE PRACY	3
NIE MA ZWIĄZKÓW, KTÓRE BY MI ODPOWIADAŁY	1
ZBYT KRÓTKI STAŻ PRACY	1
PRACA W MAŁEJ, PRYWATNEJ FIRMIE	1
USTAWA NIEZEWALAJĄCA NA PRZYNALEŻNOŚĆ DO ZWIĄZKU	1
INNE PRZYCZYNY	4*

* Procenty nie sumują się do 100, ponieważ respondenci mogli podać więcej niż jeden.

Źródło: jak w Tabeli 1.

ność popierała rządy prawicowe oraz opozycję prawicową w okresie rządów lewicowych (1993–1997 i 2001–2005), a nawet w pewnym okresie sprawowała władzę za pośrednictwem swojej reprezentacji politycznej – Akcji Wyborczej Solidarność¹⁷, będącej dominującym partnerem w koalicji AWS–UW (1997–2001). OPZZ, odwrotnie, wspierało lewicę postkomunistyczną.

Solidarność w o wiele większym stopniu niż OPZZ wpłynęła na układ stosunków społeczno-gospodarczych i politycznych w III Rzeczypospolitej. Związek ten co najmniej dwukrotnie roztoczył parasol ochronny nad przełomowymi reformami w państwie. Pierwszy raz zapewnił poparcie pakietowi reform Leszka Balcerowicza (1989–1990), które w sposób „szokowy” zmierzały do ustanowienia w gospodarce stosunków rynkowych oraz do zakrojonej na dużą skalę prywatyzacji¹⁸. Po raz drugi uczynił to, udzielając poparcia przedsięwziętym w 1998 roku przez rządy AWS-UW czterem kluczowym reformom różnych dziedzin życia społecznego.

Reformy te, chociaż obiektywnie uzasadnione, pociągnęły za sobą koszty społeczne w postaci bezrobocia, pogłębiających się nierówności, pauperyzacji sporych odłamów społeczeństwa. Spowodowało to rozczarowanie rządami prawicowymi wywodzącymi się z nurtu Solidarności i przez nią wspieranymi. Zarysował się rozdział między naturalną rolą związku zawodowego jako rzecznika i obrońcy świata pracy a zaangażowaniem politycznym Solidarności na rzecz reform o charakterze wolnorynkowym. Osłabiło to związek i było jedną z przyczyn postępującego spadku przynależności do związku. Inną przyczyną był odpływ przywódców i działaczy związkowych, którzy uzyskali wysokie stanowiska partyjne i państwowe¹⁹.

Z kolei nurt firmowany przez OPZZ mógł tracić wiarygodność w oczach swoich człon-

ków w okresie rządów SLD, który mimo że posługiwał się lewicową retoryką, to jednak w wielu sferach realizował program o zabarwieniu liberalno-prawicowym. Warto zauważyć, że dopiero koalicja PO–PSL, sprawująca władzę od 2007 roku, pozbawiona jest zaplecza związkowego. Według niektórych opinii świadczy to o wygasaniu *stricte* politycznej aktywności związków zawodowych²⁰.

Uprawnienia związków zawodowych.

Zakres działania związków w Polsce odpowiada obecnie standardom międzynarodowym charakterystycznym dla państw demokratycznych o gospodarce rynkowej. Artykuł 4 ustawy o związkach zawodowych oddaje taki paradygmat działalności związkowej, zgodnie z którym związki zawodowe reprezentują pracowników i inne osoby korzystające z prawa koalicji, a także bronią ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych²¹.

Ramy prawne, w jakich związki zawodowe prowadzą działalność, można uznać za sprzyjające im w dążeniach do zapewnienia sobie kluczowej pozycji w środowiskach pracowniczych. Związki zawodowe uzyskały dominującą pozycję jako przedstawicielstwo pracujących. Jest to skutek rozbudowanego ustawodawstwa, które przyznaje im wiele istotnych uprawnień w różnych segmentach stosunków pracy oraz – szerzej – w życiu społecznym kraju. Zakres tych uprawnień stanowi po części spuściznę modelu związków zawodowych z okresu minionego. Ale w znacznym jednak stopniu zakres ten został rozszerzony w okresie transformacji po odzyskaniu suwerenności państwa w 1989 roku. Są jeszcze inne formy reprezentacji pracowników, ale mają one charakter posiłkowy, zastępczy. Ponadto jeśli występują one obok organizacji związkowych w danym zakładzie pracy, to są z reguły od nich zależne w sensie prawnym (na przykład komisje bhp) lub przynajmniej

Związki, chcąc wzmocnić stan liczebny, muszą umieć pozyskiwać nowych członków w sektorach usług, takich jak handel wielkopowierzchniowy czy ochrona osób i mienia.

tylko faktycznym, na przykład przedstawiciele pracowników w radach nadzorczych spółek czy nawet członkowie w radach pracowników, którzy po nowelizacji ustawy o informacji i konsultacji pracowniczej wybierani są przez całą załogę, a nie desygnowani, jak to było wcześniej, przez reprezentatywne organizacje związkowe (por. przypis 31).

Do tradycyjnych uprawnień związków zawodowych należą ich kompetencje w zakresie rutynowych spraw zakładowych, wśród których można wyróżnić indywidualne sprawy pracownicze, w szczególności udział organizacji związkowych w procedurach prowadzących do rozwiązania stosunku pracy. W ich gestii są także

sprawy o wymiarze zbiorowym (wprowadzanie nietypowych form zatrudniania, czas pracy, plan urlopów, a zwłaszcza bhp i fundusz socjalny). Związki uczestniczą w stanowieniu zakładowych źródeł prawa pracy (regulaminy pracy, regulaminy wynagradzania oraz wymagające uzgodnienia ze związkami zawodowymi inne akty prawa wewnątrzzakładowego). Gros tego rodzaju uprawnień związkowych zostało uwzględnionych w kodeksie pracy, ale nie mała ich część ma oparcie w przepisach ustaw pozakodeksowych. Niektóre z tych uprawnień mogą być wykonywane przez pozazwiązkowe przedstawicielstwa pracowników, co dzieje się w zasadzie tylko w zakładach, w których nie ma związków.

Pięć modeli związków zawodowych

Juliusz Gardawski wyróżnia pięć typów związków zawodowych, które są wypadkową systemów stosunków przemysłowych ukształtowanych w danym kraju lub w grupie krajów¹.

(1) System monokratyczny, charakterystyczny dla państw totalitarnych, w którym rolę związków zawodowych najlepiej oddaje symbol „pasa transmisyjnego od partii do mas”; (2) system radykalno-konfliktowy, cechujący okresowo nastawienia związków o orientacji marksistowskiej w krajach kapitalistycznych; (3) system etatystyczny, charakterystyczny dla Francji, cechujący się daleko posuniętą bezpośrednią ingerencją państwa w dziedzinę stosunków pracy, co stanowi odpowiedź na radykalną postawę związków w tym kraju; (4) system pluralistyczny (neoliberalny), determinujący status amerykańskich związków zawodowych, w którym rola państwa jest drugoplanowa, a przetargi między pracą a kapitałem toczą się na szczeblu przedsiębiorstwa i poddane są grze rynkowej; (5) system korporacjonistyczny, kojarzony szczególnie z Niemcami. W jego ramach na różnych szczeblach prowadzone są według uporządkowanych reguł negocjuje trójstronne, struktura zaś stosunków pracy przybiera kształt piramidy. Związki zawodowe w systemie korporacyjnym występują jako ważny dla ustroju państwa podmiot współokreślający kierunki polityki w dziedzinie społeczno-gospodarczej,

między innymi w drodze zawierania tzw. paktyw społecznych².

Inną, nawiązującą do typów tożsamości związków zawodowych, propozycją klasyfikacji jest ich podział na związki konfrontacyjne (kontestacyjne), kooperacyjne, wypełniające funkcje podobne do samorządu załogi, oraz związki kooperacyjne, w sposób jawny lub ukryty podporządkowujące się pracodawcy, obdarzone także mianem „żółtych” związków zawodowych³.

Według Krzysztofa Wojciecha Barana „związki zawodowe to organizacje społeczne zrzeszające ludzi pracy o charakterze korporacyjnym. Są one dobrowolną formą samoorganizacji zbiorowości pracowniczej w stosunkach przemysłowych państw cywilizowanych”⁴.

¹ J. Gardawski, *Związki zawodowe na rozdrożu*, Warszawa 2001, s. 27–32.

² W ujęciu historii doktryn polityczno-prawnych korporacjonizm definiuje się jako „doktrynę społeczną głoszącą, że podstawą ustroju państwa powinny być korporacje zawodowe zrzeszające pracowników i pracodawców danej branży produkcji lub usług”, M. Maciejewski w: *Encyklopedia Prawa*, Warszawa 2004, s. 307–308.

³ J. Gardawski, tamże, s. 32–39, z powołaniem się na innych autorów zajmujących się socjologią stosunków przemysłowych (B. Gąciarz, W. Pańków, M. Federowicz, W. Kozek, W. Morawski).

⁴ K.W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 125–126.

Szeroki jest jednak zakres uprawnień związkowych, przy których wykonywaniu nie mogą być one, nawet w nieuzwiązkowanych zakładach, wyręczane przez pozazwiązkowe ciała przedstawicielskie. Dotyczy to zwłaszcza współdziałania z pracodawcą przy stanowieniu regulaminów zakładowych, które w zakładach bez związków wydawane są samodzielnie przez pracodawcę.

Monopol układowy. Związki zawodowe mają pełny monopol w dwóch kluczowych zakresach stosunków przemysłowych, a mianowicie w dziedzinie rokowań nad układami zbiorowymi pracy i innymi podobnymi do układów porozumieniami zbiorowymi²² oraz w dziedzinie sporów zbiorowych, organizowania strajków i innych form protestu²³.

W dziedzinie zbiorowego prawa pracy podstawową formą aktywności związków zawodowych jest negocjowanie i zawieranie układów zbiorowych pracy. Organizacja związkowa, będąca stroną układu, jest od momentu podpisania jego współgospodarzem, co przesądza o szczególnej randze tego autonomicznego źródła prawa pracy.

Do kanonu uprawnień związkowych należą: wszczynanie sporów zbiorowych, udział w procedurach pokojowych służących ich rozwiązywaniu oraz organizowanie strajków i innych form protestu. Broń strajkowa umożliwia związkom zawodowym przymuszanie strony pracodawczej do zawierania korzystnych dla pracowników porozumień, w tym zwłaszcza układów zbiorowych.

Obecnie wysuwane są postulaty, aby w zakładach, w których nie ma związków, spór zbiorowy mógł być prowadzony przez niezwiązkowe przedstawicielstwo pracowników, na przykład przez wyłoniony *ad hoc* komitet strajkowy²⁴. Wiąże się to z opisaną wyżej niską

liczbą członków związków, co pozbawia bardzo liczne grupy pracowników instrumentów zbiorowej ochrony ich interesów. Efektem takiego „niezwiązkowego sporu” musiałoby być także „niezwiązkowe porozumienie” podobne do układu zbiorowego. Słabość związków zawodowych sprawia, że ich siła przetargowa jest, generalnie biorąc, niewielka, co skutkuje obserwowanym kryzysem regulacji stosunków pracy za pomocą układów. Również częstota i zasięg zatargów zbiorowych oraz strajków nagłaśnianych przez media nie są w skali kraju zbyt wielkie, gdyż skupiają się one tylko w określonych dziedzinach zatrud-

nienia (własność państwowa, samorządowa, przemysły schyłkowe), gdzie związki zawodowe są tradycyjnie mocniej zakorzenione.

Ogólnie biorąc, nastawienie związków charakteryzuje się wymuszoną okolicznościami kooperatywnością, przy niskim stopniu realizacji postulatów związkowych²⁵.

Wpływ na politykę państwa. O swoistościach modelu związków zawodowych w Polsce nie decyduje jednak

wyłącznie ustawodawstwo regulujące ich działalność w zakładach czy w gałęziach pracy w ramach przypisanej im funkcji reprezentacji i obrony pracujących. Największe centrale związkowe²⁶ uczestniczą także w instytucjach dialogu społecznego, głównie w pracach Komisji Trójstronnej, a także w różnych formach paktów społecznych. Dzięki tym instytucjom wzrasta niepomniernie znaczenie głównych nurtów związkowych (jak również reprezentatywnych organizacji pracodawców) jako partnera dopuszczonego do uczestniczenia w wytyczaniu kierunków polityki społeczno-gospodarczej państwa oraz w uzgadnianiu zmian legislacyjnych. Tę aktywność należy odróżniać od angażowania się niektórych nurtów związkowych na rzecz popierania tej czy innej partii

Siła i potencjał związków zawodowych zależą od wielu czynników, w tym od charakteru ich struktur organizacyjnych, modelu relacji z pracodawcami, uprawnień poszczególnych ogniw związkowych itp.

oraz jej programów. Praktyka taka jest powszechnie oceniana jako upolitycznienie, które przynosi związkom straty.

Powołanie Komisji Trójstronnej oraz nadanie jej rangi ustawowej (choć niekonstytucyjnej) świadczy o zamiarze ukształtowania ustroju zbiorowych stosunków pracy według modelu korporacyjnego. Determinuje to również pozycję związków zawodowych (a właściwie tylko dużych reprezentatywnych organizacji)²⁷. Dzięki Komisji Trójstronnej zyskują one możliwość uczestniczenia w kształtowaniu istotnych parametrów polityk publicznych, w szczególności w zakresie państwowej polityki płac i świadczeń. Komisja stanowi trójstronne forum dialogu społecznego prowadzonego dla godzenia interesów pracowników, interesów pracodawców oraz dobra publicznego (art. 1 ust. 1).

Komisja uzyskała uprawnienia do negocjowania porozumień w ważnych kwestiach polityki społeczno-gospodarczej. W tej dziedzinie istotna jest praktyka współdziałania stron i panującego w niej klimatu. W różnych okresach układała się ona rozmaicie, ale w swym podstawowym wymiarze ma charakter z góry ustalony i w zasadzie rutynowy. Od działań tego typu należy odróżniać zawieranie w sytuacjach wyjątkowych paktów (umów) społecznych, czyli trójstronnych porozumień o szerokim zakresie przedmiotowym, głęboko ingerujących w tkankę życia społeczno-gospodarczego²⁸.

Nie miały takiego charakteru wielkie porozumienia społeczne z 1980 roku ani porozumienia okrągłego stołu z 1989 roku (por. uwagi w rozdziale I). Umową społeczną w klasycznej postaci był za to, wspomniany wyżej, Pakt o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania z 1993 roku, którego efektem było uzyskanie przyzwolenia sił społecznych na transformację gospodarki w kierunku pełniejszego jej urynkowania w zamian za liczne koncesje na rzecz pracy (bonusy prywatyzacyjne, korzystne zmiany prawa pracy). Niestety, ponawiane próby wynegocjowania kolejnych porozumień o podobnym zasięgu z różnych przyczyn się nie powiodły²⁹.

Struktura ruchu związkowego. Siła i potencjał związków zawodowych zależą od wielu czynników, w tym z pewnością od charakteru ich struktur organizacyjnych, modelu relacji z pracodawcami, uprawnień poszczególnych ogniw związkowych itp. W literaturze przedmiotu trafnie zauważono, że obecna struktura ruchu związkowego przypomina układ dwubiegunowy³⁰. Zakładowe organizacje związkowe dominują bowiem w sferze relacji pracowników z pracodawcami. Osłabiło to pozazwiązkowe formy przedstawicielstwa pracowniczego.

Z drugiej strony, w strukturach związkowych istotne uprawnienia mają konfederacje oraz centralne organy związków ogólnokrajowych. Z kolei białą plamą pozostaje przestrzeń między „biegunami”, w której działają struktury branżowe lub inne byty o charakterze pośrednim, na przykład zarządy regionów w strukturze Solidarności. Zbigniew Hajn krytykuje zdecentralizowany model zbiorowych stosunków pracy, w którym zakładowe organizacje związkowe są z reguły wyposażone w osobowość prawną. Nawet jeżeli są one tylko ogniwem w strukturach ponadzakładowych, to jednak stają się quasi-związkami zawodowymi.

Nasz model jest skutkiem zaszczości historycznych, gdyż zarówno Solidarność, jak i OPZZ powstawały oddolnie, poczynając od zakładu pracy. W wielu krajach jest inaczej. Zwłaszcza w modelu niemieckim związki zawodowe działają na zewnątrz zakładów pracy, w strukturach branżowych. Obecny polski model uznawany jest często za mniej wartościowy, nieodpowiadający standardom międzynarodowym oraz tendencjom przeważającym w świecie. Remedium miałoby być przeorientowanie modelu związków zawodowych w kierunku struktur branżowych.

Poglądy te znalazły odzwierciedlenie w projekcie zbiorowego kodeksu pracy. Przyjęto w nim założenie, że zakładowa komórka związkowa powinna działać, nie jak dotychczas, w imieniu własnym, lecz w imieniu całego związku zawodowego, którego jest formalnie częścią (na przykład Komisja Zakładowa

NSZZ Solidarność). W konsekwencji zakładowe organizacje związkowe (zwane w projekcie sekcjami związkowymi) mają być – inaczej, niż dopuszcza to obowiązująca ustawa – pozbawione możliwości nabywania na podstawie statutów osobowości prawnej. W myśl tej koncepcji stroną zakładowego układu zbiorowego byłaby nie organizacja zakładowa, ale związek zawodowy, w którego imieniu organizacja ta podejmowałaby czynności.

W świetle powyższej koncepcji związek zawodowy mógłby zawierać układ zakładowy, nawet w razie nieistnienia w ogóle sekcji związkowej lub niezależnie od niej. Za szkody spowodowane działaniami organizacji zakładowych w razie strajku lub akcji protestacyjnej, wszczętych lub prowadzonych niezgodnie z prawem, odpowiadałby związek, a nie jego komórka zakładowa. Implikuje to większy wpływ związku na działania podejmowane przez organizację zakładową, co w skrajnym przypadku mogłoby oznaczać konieczność uzyskania zgody instancji nadrzędnej na zorganizowanie strajku. Pozbawienie organizacji zakładowych osobowości prawnej uniemożliwiłoby im samodzielne występowanie w obrocie cywilnoprawnym.

Jednak w obecnych okolicznościach przesunięcie ośrodka decyzyjnego z organizacji zakładowej na związek branżowy (o ile taki istnieje) lub inną strukturę ponadzakładową mogłoby osłabić *per saldo* ruch związkowy w ogóle, co spotkałoby się zapewne ze sprzeciwem związków zawodowych mających komórki zakładowe. Struktury branżowe (ponadzakładowe) nie zechcą przy tym ponosić odpowiedzialności za działania wymuszone przez organizacje zakładowe. Z kolei pracodawcy w większości wypadków – wyłączwszy sytuacje, w których stosunki między nimi a organizacjami zakładowymi układają się wyjątkowo antagonistycznie – nie będą sobie życzyli, aby działalność tych organizacji była sterowana z zewnątrz.

Związki reprezentatywne i niereprezentatywne. Istotne wydaje się również zagadnienie podziału związków na reprezentatywne i pozbawione przywileju reprezentatywności.

W następstwie tego podziału organizacje reprezentatywne uzyskują szczególne uprawnienia, z jakich nie korzystają pozostałe związki.

Wprowadzenie pojęcia reprezentatywności związku zawodowego jest wynikiem ewolucji prowadzącej od zasady równych praw do selektywnego traktowania związków. Po przełomie 1989 roku, gdy dopuszczono do pluralizmu związkowego, położono nacisk na równouprawnienie wszystkich związków zawodowych (por. art. 1 ust. 3 ustawy z 1991 roku o związkach zawodowych). Doszło jednak do znacznego rozdrobnienia w ruchu związkowym. Zaczęto zatem poszukiwać formuły różnicowania związków ze względu na uprawnienia przysługujące im z mocy ustawy. Trudne – choćby technicznie – było traktowanie małych lokalnych związków na równi z potężnymi, wywierającymi znaczący wpływ na życie kraju.

W 1994 roku doszło do nowelizacji kodeksu pracy w dziale jedenastym, gdzie zdefiniowano pojęcie reprezentatywności w kontekście zawierania ponadzakładowych układów zbiorowych pracy, w wyniku zaś kolejnej nowelizacji z 2000 roku wprowadzono pojęcie reprezentatywności na użytek zawierania układów szczebla zakładowego. Z kolei ustawą z 2001 roku o Komisji Trójstronnej ustalono reguły reprezentatywności, odnoszące się do stron pracowników i pracodawców w niej zasiadających. Kryteria reprezentatywności nawiązują do liczebności członków danej organizacji, a więc do statystycznych wyznaczników jej roli.

Ustawa o Komisji Trójstronnej postawiła wymóg posiadania określonej liczby członków przez ogólnokrajowe struktury związkowe (co najmniej 300 tys.), ale został on uzupełniony warunkiem prowadzenia działalności w różnych branżach. Obecnie za reprezentatywne w świetle przepisów ustawy uznano NSZZ Solidarność, OPZZ oraz Forum Związków Zawodowych.

Organizacje reprezentatywne w rozumieniu tej ustawy mają uprzywilejowaną pozycję w zakresie negocjowania ponadzakładowych układów zbiorowych pracy, a także przysługują im wyjątkowe uprawnienia w stanowieniu prawa

(opiniowanie założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych, opiniowanie dokumentów konsultacyjnych oraz projektów aktów prawnych Unii Europejskiej, występowanie z wnioskami o wydanie lub zmianę ustawy albo innego aktu prawnego w zakresie spraw objętych zadaniami związku zawodowego). Mogą także desygnować swoich przedstawicieli do różnych gremiów: Komisji Trójstronnej, rad zatrudnienia, rad nadzorczych ZUS i innych.

Z kolei na szczeblu zakładowym przy określaniu reprezentatywności zakładowych organizacji związkowych również bierze się pod uwagę kryteria ilościowe. Uwzględnia się także okoliczności, czy dana organizacja jest afiliowana przy reprezentatywnej centrali związkowej.

Reprezentatywne organizacje zakładowe mają uprzywilejowaną pozycję przy negocjowaniu zakładowych układów zbiorowych pracy oraz regulaminów zakładowych. Przysługuje im również prawo desygnowania przedstawicieli do europejskich rad zakładowych, spółek europejskich oraz spółdzielni europejskich, jeżeli spełnione są warunki określone przepisami wydanymi na podstawie odpowiednich dyrektyw UE³¹. Obecny stan prawny uważany jest jednak za niezadowalający, gdyż pracodawcy mają często do czynienia z kilkoma organizacjami reprezentatywnymi, co komplikuje stosunki pracodawcy z przedstawicielstwem związkowym.

Komisja Kodyfikacyjna Prawa Pracy wysuwała propozycję, aby reprezentatywność uzależnić nie od liczby członków, ale od poparcia załogi dla danego związku. Referendalny tryb wyłaniania związku reprezentatywnego (model amerykański) w warunkach spadającej liczby członków związku zapewniłby organizacji związkowej, wskazanej przez załogę, społecznie bardziej wiarygodną legitymację do działania w jej imieniu niż stosowanie kryterium liczby członków. Konsekwencją przyjęcia tego rozwiązania byłoby występowanie w każdym uzwiązkowionym zakładzie pracy tylko jednego związku reprezentatywnego.

Rozwiązanie takie sprzyjałoby umocnieniu się zakładowych struktur związkowych przez

wskazanie organizacji dominującej, która według intencji projektodawców lepiej spełniałaby rolę reprezentacji i ochrony pracowników niż kilka organizacji działających jednocześnie i niekoniecznie stawiających sobie te same cele³². ■

¹ J. Gardawski, W. Pańków, *Odczarowanie mitu – związki zawodowe w badaniach empirycznych*, w: J. Gardawski, B. Gąciarz, A. Mokrzyzewski, W. Pańków *Upadek bastionu? Związki zawodowe w gospodarce prywatyzowanej*, Warszawa 1999, s. 247–248. Zjawiska te są odbiciem klimatu społecznego, który J. Gardawski określił mianem syndromu porzuconego społeczeństwa. Por. tego autora *Przyzwolenie gospodarcze. Robotnicy wobec rynku i demokracji*, Warszawa 1996, s. 190–193 oraz inne publikacje tego autora.

² Też tę szczególnie akcentuje J. Gardawski, *Związki zawodowe na rozdrożu*, s. 60–64.

³ P. Ostrowski, *Powstawanie związków zawodowych w sektorze prywatnym w Polsce*, Warszawa 2009, s. 132.

⁴ Por. J. Wratny, M. Bednarski, *Wpływ prywatyzacji na zbiorowe stosunki pracy*, Warszawa 2005, s. 100–102 oraz 167.

⁵ Okres ten nasi respondenci określali mianem „miodowych lat” lub „raju związkowego”, w którym związki faktycznie sprawowały władzę w spółce. Tamże, s. 101.

⁶ Por. J. Gardawski, *Ewolucja polskich związków zawodowych*, s. 491–494.

⁷ Rekordzistą pod tym względem jest, jak można sądzić, przedsiębiorstwo wielozakładowe PKP Cargo, w którym na koniec marca 2009 r. działały 263 zakładowe organizacje związkowe. Informacja uzyskana od Zespołu Prawa Pracy Komisji Trójstronnej.

⁸ Dane Generalnej Dyrekcji Zatrudnienia Komisji Europejskiej, 2006 r. Cytuję za J. Gardawskim, *Związki zawodowe między fordyzmem a postfordyzmem, Kryzys fordowskich związków zawodowych w: Polacy pracujący a kryzys fordyzmu*, red. J. Gardawski, s. 439. Z danych Komisji Europejskiej wynika, że najniższy odsetek członków związków wśród pracowników najemnych występuje obecnie we Francji i w Hiszpanii (dla 2004 r. było to odpowiednio 8 i 16 procent). Z kolei najwyższy odsetek cechuje kraje skandynawskie. Najwyższy, wynoszący 80 procent, w Danii. Na Malcie i w Luksemburgu nastąpił minimalny wzrost liczby członków związków.

⁹ Por. R. Jurkowski, *Negocjacje zbiorowe, kiedy o czym i jak rozmawia pracodawca z przedstawicielstwem pracowników*, Warszawa 2000, s. 461 i 462.

¹⁰ Por. tego autora *Droit du Travail*, Paris, 1996, s. 384.

¹³ Sz. Jakubowicz, *Kryzys związków zawodowych w rozwiniętych krajach świata*, „Przegląd”, nr 11/12 z 1993 r.

¹² J. Gardawski, *Konfliktowy pluralizm polskich związków zawodowych*, Warszawa 2003, s. 34–35.

¹³ W. Kozek w pracy zbiorowej *Zbiorowe stosunki pracy w Polsce w perspektywie integracji europejskiej*, red. W. Kozek, Warszawa 1997 r., s. 9.

¹⁴ M. Seweryński, *Związki zawodowe w krajach postkomunistycznych. Ustawodawstwo, problemy, perspektywy*. W pracy zbiorowej

- wiej *Syndykalizm współczesny i jego przyszłość*, red. H. Lewandowski, Łódź 1996, s. 211.
- ¹⁵ W. Widera, *Związki zawodowe jako niezależny podmiot...* z powołaniem się na poglądy S. Perlmana i J.K. Galbraitha, s. 63–64.
- ¹⁶ Por. J. Gardawski, *Związki zawodowe na rozdrożu*, s. 135 i nast.; W. Widera *Związki zawodowe jako niezależny podmiot w stosunkach przemysłowych...*, s. 72 i nast.; B. Jagusiak, OPZZ i NSZZ „Solidarność” w systemie politycznym Polski w latach 1989–2001; Toruń, s. 154 i nast.
- ¹⁷ Akcja Wyborcza Solidarność była blokiem wyborczym 37 ugrupowań pravicowych, zawiązanym w czerwcu 1996 roku w związku z wyborami parlamentarnymi w 1997 r.
- ¹⁸ Więcej na temat postaw robotników wobec zjawisk gospodarczych i politycznych w tym okresie por. J. Gardawski, T. Żukowski, *Robotnicy 1993. Wybory ekonomiczne i polityczne*, Warszawa 1994.
- ¹⁹ Na aspekt wyczerpywania się kapitału związkowego w toku realizacji misji reformatorskiej zwraca uwagę W. Pańków. Por. tego autora *Funkcje związków zawodowych w zakładach pracy*, w pracy zbiorowej *Upadek bastionu?...* s. 68.
- ²⁰ Według opinii B. Jagusiaka rola związków zawodowych „...zamyka się w tendencji zmierzającej do zdominowania i monopolizacji przez związki zawodowe systemu politycznego, którą z czasem zaczęła wypierać tendencja przeciwna – powrót do tradycyjnej roli związków zawodowych w systemie politycznym. Był to proces sprowadzający się do łączenia w działalności związku roli politycznej i obrony interesów pracowniczych, zdominowania związku przez politykę (...) i wreszcie kryzysu i powrotu do tradycyjnej roli...”, tamże, s. 197.
- ²¹ Przepis ten stanowi wyraz etosu pierwszej Solidarności stawiającej na pierwszym miejscu godność człowieka pracy przeciwstawianą stereotypowi „robola” z czasów dyktatury komunistycznej.
- ²² Por. art. 59 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 241¹⁴ par. 1 pkt 1 i art. 241²³ k.p.
- ²³ Por. art. 59 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 2 ust. 1 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych.
- ²⁴ Taką propozycję zawiera projekt zbiorowego kodeksu pracy przygotowany przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Pracy, działającą w latach 2002–2006, projekt opublikowano na stronie internetowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej – <http://www.mpips.gov.pl>. Propozycję tę przedstawiam szerzej i omawiam w artykule *Charakterystyka i ocena wybranych rozwiązań w projekcie zbiorowego kodeksu pracy*, „Polityka Społeczna” nr 3 z 2009 r., s. 5–6.
- ²⁵ Por. B. Gąciarz, *Dynamika zbiorowych stosunków pracy w wybranych działach przemysłu i sekcjach usług publicznych w Upadek bastionu...*, s. 245. Por. również wypowiedź konferencji w Szkole Głównej Handlowej w 2006 r. Materiały z konferencji *Związki zawodowe od konfrontacji do kooperacji* pod red. J. Czarzastego i A. Kulpy-Ogonowskiej, Warszawa 2006.
- ²⁶ Pełna nazwa: Komisja Trójstronna do spraw Społeczno-Gospodarczych.
- ²⁷ Por. zwłaszcza W. Morawski, *Korporatyzm: wylanianie się nowych stosunków przemysłowych w Polsce* w pracy zbiorowej *Negocjacje. Droga do paktu społecznego* pod red. T. Kowalika, Warszawa 1995, s. 278–283. Według J. Gardawskiego model stosunków przemysłowych w naszym kraju charakteryzuje nachylenie w kierunku korporacjonizmu państwowego. Por. *Związki zawodowe na rozdrożu*, s. 31–32.
- ²⁸ Zjawisko paktów społecznych i jego historię w Polsce omawiam w artykule *Umowa społeczna* w „Pracy i Zabezpieczeniu Społecznym” nr 10 z 2007 r.
- ²⁹ Były to Pakt dla pracy i rozwoju, zainicjowany i popierany przez wicepremiera Hausnera w 2003 roku, którego perypetie J. Hausner opisał w *Pętle rozwoju. O polityce gospodarczej lat 2001–2005*, Warszawa 2007, s. 134–136.
- ³⁰ Por. Z. Hajn, *Ustawowy model organizacji polskiego ruchu związkowego i jego wpływ na zbiorowe stosunki pracy* w książce jubileuszowej profesora Tadeusza Zielińskiego *Pracę a wyzwania XXI wieku*, praca zbiorowa pod red. M. Matej-Tyrowicz, L. Nawackiego i B. Wagner, Warszawa 2002, s. 498.
- ³¹ Do niedawna reprezentatywnym zakładowym organizacjom związkowym przysługiwało także wyłączne prawo wybierania rad pracowników. W wyniku wymuszonej wcześniej orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego zmiany ustawy o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji (zmiana weszła w życie 8 lipca 2009 r.) rady mają być wybierane nie w trybie związkowym, lecz przez ogół pracowników.
- ³² Wcześniej w literaturze za takim rozwiązaniem opowiadał się M. Seweryński. Por. tego autora *Problemy statusu prawnego związków zawodowych w Zbiorowe prawo pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, praca zbiorowa pod red. G. Goździewicz, Toruń 2000, s. 133. Zalety i wady metody desygnaacji przy wylanianiu reprezentatywnego związku zawodowego przedstawia M. Latos-Milkowska w opracowaniu *Reprezentatywność w zbiorowych i w indywidualnych stosunkach pracy* w pracy zbiorowej *Indywidualne a zbiorowe prawo pracy* pod red. L. Florka, Warszawa 2007 r., s. 147. Interesujące propozycje dotyczące ustalania reprezentatywności zakładowych organizacji związkowych przedstawił ostatnio J. Stelina w artykule *Nowa koncepcja reprezentatywności organizacji związkowej*, PiZS, nr 6 z 2008 r. Najistotniejszą z nich jest idea reprezentatywności łącznej, mającej przysługiwać więcej niż jednej organizacji chcącej wystąpić w danej sprawie jako wspólna reprezentacja, co sprzyjałoby konsolidacji związków. Tamże, s. 4–5.

Nowa dyrektywa o Europejskich Radach Zakładowych stanowi znaczący postęp w zakresie zapewnienia skuteczności praw do ponadnarodowego informowania pracowników i konsultowania się z nimi, zwiększenia odsetka ustanowionych rad, dostępu do szkoleń itp.

– pisze ROMUALD JAGODZIŃSKI

Dialog społeczny w europejskich koncernach

Europejskie Rady Zakładowe w nowych regulacjach¹

Chociaż powiedzenie mówi: kompromis nigdy nie wygra konkursu piękności, to podstawy prawne do działalności Europejskich Rad Zakładowych w oparciu o nową dyrektywę 2009/38 są solidniejsze niż dotychczas. Nie należy zapominać jednak, że nowe regulacje stworzyły na razie ramy czy instytucję prawa. Za kluczową trzeba uznać jakość implementacji dyrektywy na szczeblu krajowym i – co istotniejsze – to, w jaki sposób same rady wprowadzają jej zapisy w życie.

We wszystkich krajach Unii rozpoczęto już konieczne działania zmierzające do implementacji dyrektywy. W większości krajów członkowskich przewidywane jest zaangażowanie partnerów społecznych w przygotowanie projektów ustaw czy innych aktów z zakresu prawa pracy i polityki społecznej. W Portugalii już jesienią 2009 roku przyjęto rozwiązania prawne implementujące dyrektywę. Konsultacje z partnerami społecznymi toczą się już obecnie w Belgii, we Francji, w Austrii, Danii oraz w Niemczech. Brak natomiast potwierdzonych informacji o sytuacji

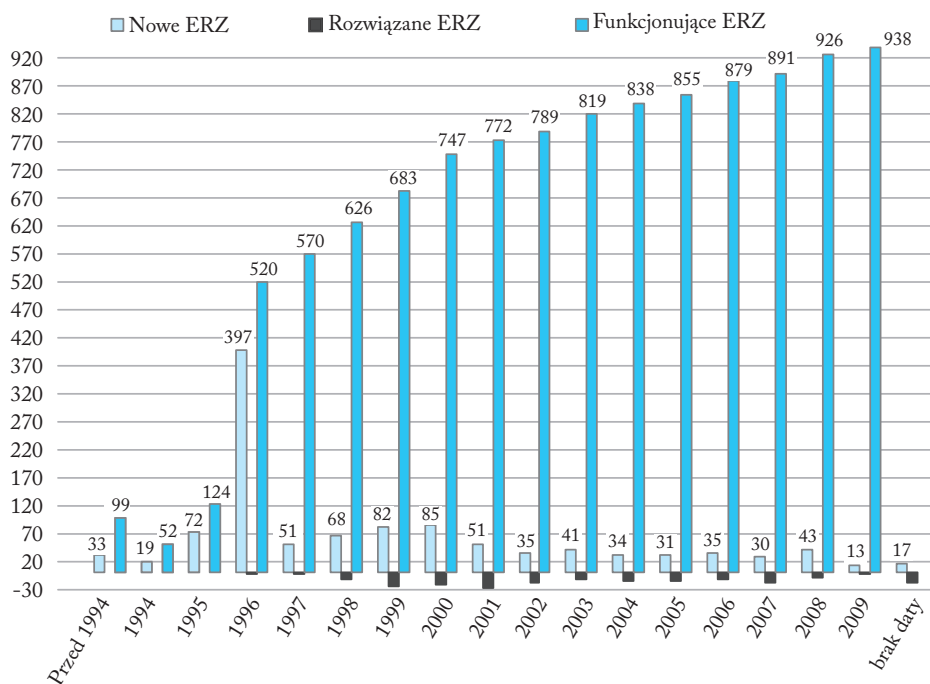
w pozostałych państwach. Mają one czas do 6 czerwca 2011 roku, kiedy mija termin *vacatio legis*.

Najgorszy zaś scenariusz, jaki można sobie wyobrazić, to pośpieszna i powierzchowna implementacja, bez odpowiednich konsultacji z partnerami społecznymi, będąca w zasadzie kalką zapisów dyrektywy. Doświadczenie z implementacją dyrektywy 94/45/EC uczy natomiast, że tolerancja Komisji Europejskiej w zakresie rozwiązań przyjmowanych przez państwa członkowskie w transpozycji dyrektyw o informacji i konsultacji jest znaczna. Nie należy więc liczyć na możliwość poprawienia przyjętych aktów implementacyjnych w drodze zaskarżeń na niepełną bądź niepoprawną implementację. Dlatego też zaangażowanie partnerów społecznych jako takich, a organizacji związkowych szczególnie, w monitorowanie i dialog na temat negocjowanych rozwiązań w zakresie implementacji nowej dyrektywy o ERZ ma tak duże znaczenie.

W ostatnich latach Europejskie Rady Zakładowe postrzegane są coraz bardziej jako podmioty, które powinny podjąć się nowych zadań, na przykład w zakresie kontrowersyjnych negocjacji porozumień ponadnarodowych na szczeblu przedsiębiorstw.

ERZ powinny móc odgrywać w bardziej efektywny sposób swą rolę narzędzi informowania i komunikacji zarządów międzynarodowo-

WYKRES 1. ROZWÓJ EUROPEJSKICH RAD ZAKŁADOWYCH W PERSPEKTYWIE LAT



* – dla 9 ERZ data powstania jest nieokreślona

Źródło: Oprac. własne.

wych koncernów z pracownikami, szczególnie w sytuacjach kryzysowych, takich jak zamykanie zakładów, fuzje międzynarodowe czy reorganizacja produkcji. Ma to związek z intensyfikacją procesów restrukturyzacji, które dotyczą praktycznie wszystkie firmy międzynarodowe.

Ostatnie projekty badawcze zajmujące się tematyką sporów sądowych pomiędzy radami a korporacjami międzynarodowymi² pokazują, że liczba procesów z udziałem ERZ rośnie. Dowodzi to, że prawa rad do informacji i konsultacji są często ignorowane, a także, że gremia te nie posiadały do tej pory dostatecznych narzędzi do realizacji postawionych przed nimi zadań. W tym kontekście trzeba jednoznacznie negatywnie ocenić wszelkie próby „rozwadniania” kluczowych zapisów zawartych w nowej dyrektywie 2009/38. Tym bardziej że prawa do informacji i konsultacji w swej naturze i definicji są uprawnieniami bardzo ograniczonymi i nienaruszającymi decyzyjnych uprawnień kierownictwa przedsiębiorstw.

Pomimo wszelkich krytycznych uwag nową dyrektywę o radach można uznać za istotny krok naprzód w porównaniu z dyrektywą z 1995 roku (94/45/EC). Ważne jest, że osiągnięto kompromis pomiędzy związkami zawodowymi i pracodawcami, co było trudne niejako z założenia. Proces ten jednak był znacznie bardziej ekscytujący niż zwykle oczekiwanie na dalsze uzgodnienia po każdej stronie. W 2008 roku negocjacje nabrały świeżego rozpędu, co całkiem nieoczekiwanie spowodowało obydwie strony do nieformalnego stołu negocjacyjnego oraz uzgodnienia Wspólnego zawiadomienia dla Rady UE. Z drugiej strony, kluczowe były decyzje Komisji Europejskiej, która zmieniła status prawny prac nad zmianami w dyrektywie z nowelizacji dyrektywy (*revision*) na przekształcenie/konsolidację (*recast*). Miało to istotne implikacje dla prac Parlamentu Europejskiego i Rady UE. Dość zaskakująco zmiana została przyjęta w formie serii aktów legislacyjnych: Parlament Europejski przyjął raport

16 grudnia 2008 roku, a Rada zatwierdziła nową dyrektywę w następnym dniu. Takie tempo procesu legislacyjnego w UE nie jest czymś zwyczajnym i fakt, że cały proces został ukończony w ciągu dziesięciu miesięcy, należy zdecydowanie potraktować jako dobry wynik.

Przypomnijmy, że unijna dyrektywa o Europejskich Radach Zakładowych (ERZ) z 1995 roku zakładała wykonanie w 1999 roku przeglądu sposobu jej funkcjonowania. Komisji Europejskiej nie udało się jednak dotrzymać tego terminu. Wśród europejskich partnerów społecznych utrzymywały się zbyt daleko idące różnice zdań, aby mogli dopracować się kompromisowego stanowiska.

W końcu dopiero w 2008 roku został wykonany przegląd dyrektywy oraz powstały propozycje nowych regulacji. Zaaprobował je Parlament Europejski, a już następnego dnia (17 grudnia 2008 roku) – Rada UE.

Poniżej analizujemy proces, który zaowocował zmienioną dyrektywą. Następnie przeanalizujemy główne argumenty i roszczenia europejskich pracodawców i organizacji związkowych, aby zapoznać się z przyczynami ewolucji ich stanowisk w 2008 roku. Dalej przedstawione zostaną ogólnie zmiany wprowadzone przez nową dyrektywę. W ostatniej części artykułu omówiony zostanie rozwój wydarzeń od momentu promulgacji dyrektywy w czerwcu 2009 roku.

Preludium do dyrektywy ERZ z 1994 roku. Komisja Europejska prowadziła prace nad dyrektywą o ERZ w niezwykle trudnych warunkach. Europejscy partnerzy społeczni mieli olbrzymie trudności w ustanowieniu konsensusu dotyczącego kształtu zapisów w dyrektywie. Mimo wszystko Komisja, na podstawie nowych prerogatyw przewidzianych w Protokole Społecznym z 31 października 1991 roku, zdecydowała się jednak kontynuować swoją rolę legislatora. Ostatecznie 22 września 1994 roku przyjęła dyrektywę 94/45/WE.

Stanowiła ona kulminację negocjacji politycznych trwających ponad dekadę. Instytucjo-

nalizacja ERZ rodziła wiele napięć od samego początku, a ilustruje to fakt, że każdy z partnerów społecznych starał się winić pozostałych za obstrukcjonizm i trudności w osiągnięciu porozumienia³.

Co ciekawe, Komisja Europejska⁴ przekazała Parlamentowi Europejskiemu projekt dyrektywy w wielkim pośpiechu, a polityczna akceptacja Rady UE miała znaczenie o wiele większe niż wkład Parlamentu⁵. Dyrektywa zakładała w artykule 15, że zostanie ona poddana przeglądowi, aby stworzyć możliwość – w razie potrzeby – jej dopracowania. Wynikało to z olbrzymiej skali innowacyjności europejskich rad. W zakresie zakładania rad pracowników od połowy lat 80. XX wieku nie istniał żaden precedens prawny, a tylko ograniczony zapis dobrowolnych i „pionierskich” praktyk dotyczących ponadnarodowych informacji i konsultacji w niektórych przedsiębiorstwach międzynarodowych⁶. Dlatego ustawodawca przewidział ostateczny termin, w którym ten innowacyjny instrument – jakim są rady – zostanie zbadany i w razie konieczności dopracowany.

Komisja Europejska zobowiązała się ponownie rozpatrzyć (dokonać przeglądu, ang. *review*) dyrektywę „w porozumieniu z państwami członkowskimi oraz z pracodawcami i pracownikami na szczeblu europejskim” do września 1999 roku. Niedługo przed upływem terminu stało się jasne, że poglądy przedstawicieli związkowych i pracodawców na temat zmian w dyrektywie są zupełnie odmienne. Było to widoczne na ważnej konferencji (28–30 kwietnia 1999 roku), zatytułowanej „Europejskie Rady Zakładowe praktyka i rozwój”, zorganizowanej przez europejskich partnerów społecznych (EKZZ, UNICE i CEEP), przy wsparciu Komisji Europejskiej⁷.

Pozycja Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych. Różnice między partnerami społecznymi zostały klarownie przedstawione, przynajmniej przez związki zawodowe, gdy Komisja Europejska rozpoczęła działania związane z przeprowadzeniem

przeгляdu do września 1999 roku. W grudniu 1999 roku Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (EKZZ) wydała uchwałę wzywającą Komisję do wypełnienia nałożonego na nią obowiązku przeprowadzenia przeglądu i zaproponowania zmian w dyrektywie⁸. Stanowisko EKZZ było o tyle istotne, że wskazywało ono na kluczowe argumenty, które podnosiły różne organizacje związkowe, i określało zasadnicze komponenty ich stanowiska w nachodzących latach.

EKZZ argumentowała – w przeciwieństwie do Zrzeszenia Europejskich Federacji Przedsiębiorców (UNICE)⁹ – że istnienie 600 porozumień w sprawie działania rad w korporacjach ponadnarodowych stanowi wystarczającą podstawę do przeprowadzenia oceny dyrektywy oraz próby poprawy zawartych tam rozwiązań w zakresie informowania i konsultowania pracowników, a także warunków pracy rad. W tej pierwszej kwestii, zdaniem EKZZ, szczególnej uwagi wymagało decydujące zagadnienie dotyczące terminu informowania i konsultowania. Powoływała się na wcześniejsze doświadczenia (szczególnie w sprawie koncernu Renault Vilvoorde z 1997 roku). Konfederacja żądała, aby informacje były „kompleksowe, przekazywane w odpowiednim czasie oraz na bieżąco”, a także aby ich „termin, forma i treść umożliwiały przedstawicielom pracowników szczegółowe zbadanie reperkusji wynikających z proponowanego rozwiązania i dopuszczały konsultacje”¹⁰.

Podkreślono, że członkowie rad nie są często konsultowani, a tylko przedstawia się im fakty dokonane (*fait accompli*). Dotyczy to szczególnie informacji na temat rozwiązań restrukturyzacyjnych (ERZ dowiadywały się o tym głównie z prasy). EKZZ domagała się także dla rad prawa do bycia informowanym o opiniach kierownictwa na temat planowanych kroków (tj. komunikacji przed wdrożeniem) w ramach konstruktywnych konsultacji. Jednak w centrum uwagi znalazły się także metody konsultacji. Europejskie związki zawodowe nalegały, aby informacje były rozpowszechniane na piśmie oraz we wszystkich je-

zykach celem uniknięcia przeszkód w ich zrozumieniu przez przedstawicieli z różnych krajów.

EKZZ prosiła też między innymi o uznanie i uwzględnienie przedstawicieli Europejskich Federacji Przemysłu (EFP¹¹) w Specjalnych Zespołach Negocjacyjnych oraz obniżenie progów pracowniczych regulujących stosowanie dyrektywy ERZ. Ponadto sformułowano postulat, zgodnie z którym członkowie rady uzyskaliby dostęp do zakładów wchodzących w skład danego koncernu. Twierdzono również, że powinny one uzyskać prawo do spotkań przygotowawczych i sprawozdawczych (podsumowujących posiedzenia plenarne z zarządem) oraz lepszego dostępu do specjalistów związkowych.

EKZZ argumentowała także, że Komisja – w oparciu o treść dyrektywy – powinna oficjalnie zaakceptować najważniejsze sankcje. Miałyby one zakładać, że z mocy prawa decyzje biznesowe podjęte z pominięciem procesu konsultacji stają się nieważne. Taką wykładnię zaproponowano na podstawie niesławnej sprawy sądowej dotyczącej Renault Vilvoorde¹².

Stanowisko pracodawców. Odmienne niż EKZZ, organizacje pracodawców na szczeblu europejskim aż do mniej więcej 2003 roku były znacznie bardziej powściągliwe co do przyjęcia oficjalnych rezolucji politycznych w tej sprawie. Jednocześnie nieoficjalne poglądy pracodawców na ERZ ewoluowały przez lata. Warto wspomnieć, że w 1994 roku dyrektywę przyjęto wbrew ich woli i przy ich aktywnym sprzeciwie, z kolei w 2007 roku ERZ zostały uznane przez pracodawców za przydatny instrument¹³.

Ogólnie rzecz ujmując, do początku 2008 roku stosunek organizacji pracodawców do korekty był konsekwentnie negatywny i krytyczny. W 2003 roku UNICE (Zrzeszenie Europejskich Federacji Przedsiębiorców) w odpowiedzi¹⁴ na komunikat Komisji w sprawie średnioterminowego przeglądu agendy polityki społecznej¹⁵ zadeklarowało, że jest „stanowczo przeciw (...) prowadzeniu konsultacji

z partnerami społecznymi w sprawie ewentualnych korekt istniejących dyrektyw lub zmian oraz uzupełnień dyrektyw społecznych UE zgodnie z postanowieniami dyrektyw w sprawie Europejskich Rad Zakładowych (...)", ponieważ „oznaczałoby to wysłanie błędnego sygnału w momencie, gdy starania nowych państw członkowskich powinny koncentrować się na efektywnym wdrożeniu istniejącego stanu prawnego". Stanowisko takie powtarzane było kilkakrotnie – dwa miesiące później przez Jacques'a Schravena, wiceprezesa UNICE, na Trójstronnym Szczycie Społecznym (UNICE, 2003b) oraz przez doktora Jürgena Strube, prezesa UNICE, rok później na Trójstronnym Szczycie Społecznym w Brukseli (25 marca 2004; UNICE, 2004a)¹⁶.

Ponadto UNICE¹⁷ podczas pierwszego etapu konsultacji w sprawie dyrektywy (CEC, 2004) stwierdziło otwarcie, że jest „stanowczo przeciwne korekcie dyrektywy ERZ” oraz uważa, że „najlepszym sposobem na rozwijanie procesu informowania i konsultowania pracowników w przedsiębiorstwach o zasięgu wspólnotowym jest dialog na poziomie poszczególnych spółek”. Według UNICE podstawowym wyzwaniem dla ERZ nie była restrukturyzacja (jak twierdziła Komisja w swoim komunikacie z 2004 roku), ale powiększenie UE i integracja przedstawicieli z nowych państw członkowskich. Taki tok rozumowania został podtrzymany w następnych latach. W 2005 roku w swojej odpowiedzi (UNICE, 2005) na komunikat Komisji w sprawie restrukturyzacji zatrudnienia (CEC, 2005) UNICE było nadal „przekonane, że uruchomienie tego procesu nie było ani pożądane, ani konieczne”.

Język organizacji pracodawców stawał się bardziej radykalny wraz z tym, jak Komisja Europejska czyniła kroki w kierunku formalnej korekty legislacyjnej dyrektywy ERZ. Pra-

codawcy stwierdzili w 2005 roku¹⁸, że „ponieważ radzenie sobie z konsekwencjami działań restrukturyzacyjnych jest z definicji sprawą graczy lokalnych, (...) wszelkie próby zapobiegania lub ograniczenia restrukturyzacji poprzez zacieśnienie gorsetu wokół biznesu byłyby bezowocne”.

Ponieważ rady traktowano jako część zaproponowanego „gorsetu regulacyjnego”, UNICE ponownie potwierdziło, że nadal jest „przekonane, iż uruchomienie tego procesu nie było ani pożądane, ani konieczne”. Podobne znaczenie miał wniosek Grupy 1, reprezentującej pracodawców w Europejskim Komitecie Ekonomiczno-Społecznym (EKES), złożony w 2006 roku przy okazji plenarnego głosowania w sprawie opinii na temat Europejskich Rad Zakładowych (EKES, 2006). Pracodawcy stwierdzili między innymi, że „potencjał Europejskich Rad Zakładowych nie może zostać zwiększony poprzez modyfikację dyrektywy ERZ i poszerzenie jej zakresu. Strony zaangażowane na szczeblu przedsiębiorstwa muszą raczej zachować aktualną swobodę, aby wypełnić swoje indywidualne wymagania w zwyczajowy sposób. Niniejszym przystosowują Europejskie Rady Zakładowe do nowej sytuacji i globalizacji. Jest to możliwe jedynie w istniejących elastycznych ramach, a nie poprzez bardziej restrykcyjne postanowienia prawne”.

Podobnie, po zmianie nazwy z UNICE na BusinessEurope w 2006 roku, prezes Stowarzyszenia Ernest-Antoine Seillière¹⁹ ocenił ewentualne ponowne rozpoczęcie korekty ERZ przez Komisję jako „błache i bezwartościowe” oraz powiedział, że tego typu podejście polegające na „zmuszaniu lub przyspieszaniu pewnych rozwiązań w tym obszarze jest stratą czasu”. W tym samym roku sekretarz generalny BusinessEurope Philippe de Buck opisał ko-

Etap implementacji dyrektywy 2009/38 o Europejskich Radach Zakładowych na grunt prawa krajowego nie jest w żadnym stopniu mniej ważny od procesu legislacyjnego na szczeblu instytucji unijnych, który doprowadził do przyjęcia nowej dyrektywy.

rektę dyrektywy ERZ jako potencjalnie szkodliwą dla realizacji celów Agendy Lizbońskiej związanych z rozwojem i zatrudnieniem (BusinessEurope, 2007). Ponadto wyraził swoje poparcie dla „pomyślnego (...) unikania korekty ram unijnych legislacyjnych w tym obszarze” przez swoją organizację.

Ostatni etap. Komisja Europejska – po wielu latach oczekiwania oraz sporów między partnerami społecznymi – była rozdarta. Balansowała pomiędzy – z jednej strony – obowiązkiem wykonania przeglądu nałożonym na Parlament Europejski i EKES, a z drugiej strony – stanowiskiem przedstawicieli europejskiego świata biznesu, którzy sprzeciwiali się nowym obciążeniom legislacyjnym.

Mimo to w październiku 2007 roku Komisja ogłosiła w swoim Programie prac na 2008 rok²⁰ plan wzmocnienia roli rad w zakresie analizowania i monitorowania działań restrukturyzacyjnych przeprowadzanych w koncernach. Decyzja była najprawdopodobniej umotywowana względami politycznymi i pragmatycznymi. Można przypuszczać, że wynikała z krytycznej oceny własnych działań w sferze praw pracowniczych i konstatacji, że kwestia ta będzie elementem oceny wyników prac Komisji w obszarze społecznym na koniec jej kadencji.

W obliczu tej sytuacji w grudniu 2007 roku Komitet Wykonawczy EKZZ bezzwłocznie przyjął zrewidowane stanowisko w sprawie zmian w dyrektywie o radach. Konfederacja chciała finalizacji procesu legislacyjnego przed końcem 2008 roku. Wynikało to z kalkulacji dotyczącej tego, że rząd francuski zadeklarował (nieformalnie) poparcie dla rewizji dyrektywy, a Francuzi obejmowali przewodnictwo w Unii właśnie w połowie 2008 roku. Natomiast w kolejnym roku sytuacja mogła być tylko gorsza dla przeprowadzenia zmian²¹. Miał nastąpić koniec kadencji Komisji, a także wybory do Parlamentu Europejskiego w połowie 2009 roku, a prezydencję obejmowały kraje, które nie chciały wprowadzenia zmian w dyrektywie o ERZ do planu prac Komisji.

EKZZ obawiała się tylko zwlekania pracodawców tak, aby ukończenie korekty dyrektywy nie było możliwe do grudnia 2008 roku. Dlatego konfederacja ponownie potwierdziła swoje żądania, opierając strategię zmian w dyrektywie o ERZ na czterech kluczowych priorytetach politycznych:

- a) wprowadzeniu lepszych definicji praw do informowania i konsultowania, podniesionych do takiego samego poziomu jak poziom gwarantowany w pozostałych istniejących aktach *acquis communautaire*;
- b) zwiększeniu liczby rad poprzez 1) zmniejszenie progów zatrudnienia uprawniających do stosowania dyrektywy ERZ (z 1000/150 do 500/100 pracowników) oraz 2) wyeliminowanie lub przynajmniej ograniczenie barier związanych z tworzeniem rad. To ostatnie roszczenie wymaga rozstrzygnięcia niepewności i niespójności prawnych (krótszego okresu negocjacji, lepszej definicji przedsiębiorstwa kontrolującego, procedury renegocjacji umów);
- c) poprawie narzędzi roboczych i warunków pracy dla ERZ i SZN (szkolenie, dwa spotkania w roku, lepsze postanowienia dotyczące pomocy specjalistów, postanowienia dotyczące posiedzeń nadzwyczajnych, tłumaczenia spotkań i dokumentów, równowaga płci, nowe tematy dla ERZ oraz dostęp do miejsc pracy);
- d) uznaniu roli związków zawodowych.

Ponadto Konfederacja uzasadniała konieczność zmian w dyrektywie koniecznością jej adaptacji do Karty Praw Podstawowych, która uznaje prawo do informowania i konsultowania za fundamentalne uprawnienie, oraz do dyrektyw UE 2001/86 i 2002/14, przewidujących wyższe standardy informowania i konsultowania. Dodatkowo EKZZ wskazywała także na konsekwencje wynikające z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz sądów krajowych w sprawie ERZ.

Po stronie pracodawców nie opublikowano podobnych dokumentów przedstawiających zmienione stanowisko w sprawie nadchodzą-

cej korekty ERZ aż do momentu wydania przez pracodawców oficjalnej odpowiedzi na komunikat Komisji (CEC, 2008b).

Propozycja skorygowanej dyrektywy.

W lutym 2008 roku Komisja ostatecznie opublikowała komunikat (CEC, 2008b) otwierający drugi etap konsultacji w sprawie korekty dyrektywy ERZ²². Za powód rozpoczęcia procesu legislacyjnego zmian podała „odnowioną Strategię Lizbońską”, a także „program na rzecz lepszej regulacji” (*better regulation programme*). Komisja argumentowała, że projekt zmian w dyrektywie „podkreślał potrzebę dostosowania legislacji w sprawie Europejskich Rad Zakładowych tak, aby uwzględniała nowe potrzeby ekonomiczne i społeczne, w szczególności w świetle wzrostu liczby i skali ponadnarodowych działań restrukturyzacyjnych”²³.

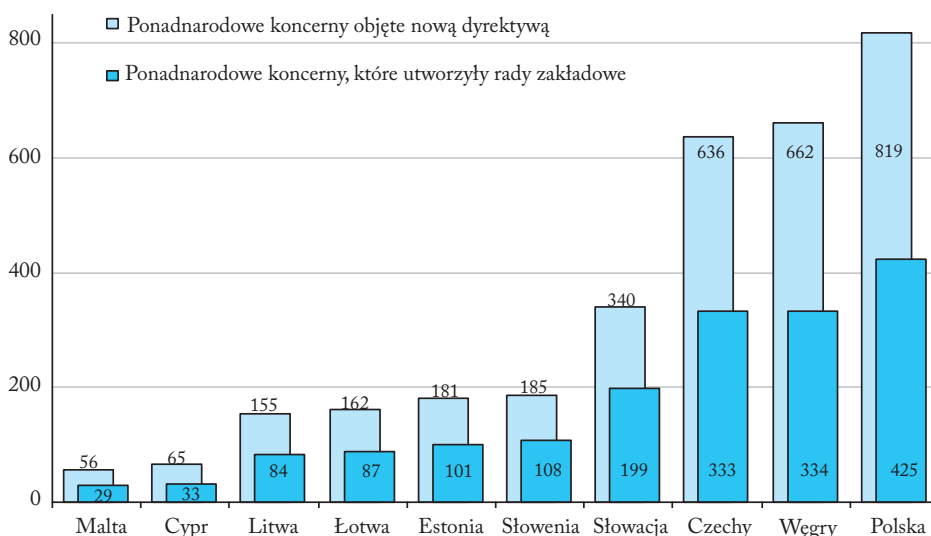
Wydaje się, że stanowisko Komisji można uznać za dążenie do wprowadzania obiektywnie lepszych uprawnień dla ERZ. Komisja chciała lepszego zdefiniowania podstawowych kompetencji ERZ, tj. praw dotyczących informowania i konsultowania, a także wyposażenia tego typu organów w lepsze instrumenty, zapewniające efektywniejsze reprezentowanie interesów pracowników.

Z drugiej strony, czytając preambułę dyrektywy, można odnieść wrażenie poważnego niedopasowania i rozdzwięku między celami stawianymi przed radami a wciąż skromnymi narzędziami proponowanymi dla nich. Oczywiście propozycja była na miarę ówczesnych możliwości i kontekstu politycznego. Charakteryzowały się one przede wszystkim wyżej opisanym brakiem porozumienia pomiędzy partnerami społecznymi. Dlatego też wydaje się jasne, że opracowano ją w umiarkowany sposób, nadając kompetencjom ERZ ograniczony zakres, aby umożliwić dalszy kompromis pomiędzy partnerami społecznymi.

Przegląd, nowelizacja czy przekształcenie/konsolidacja?

W pracach nad zmianami w dyrektywie kluczowe było nadanie im określonego charakteru prawnego. Mogły one mieć charakter przeglądu (*review*), nowelizacji (*revision*) albo przekształcenia/konsolidacji (*recast*). Te trzy zwroty posiadają inne znaczenie prawne. W 2008 roku Komisja zdecydowała, że zmiany w dyrektywie będą rozpatrywane w kategorii „konsolidacji/przekształcenia”, a nie nowelizacji (*revision* – termin stosowany nawet przez Komisję w komunikacie z lutego 2008 roku).

WYKRES 2. LICZBA PRZEDSIĘBIORSTW OBJĘTYCH DYREKTYWĄ O ERZ W NOWYCH KRAJACH CZŁONKOWSKICH UE



Miało to poważne implikacje dla procesu przyjmowania zmian i ich ostatecznych wyników. Nowelizacja umożliwia wprowadzanie zmian przez wszystkie uprawnione instytucje UE bez żadnych ograniczeń i w nieograniczonej liczbie postanowień dyrektywy ERZ. Z kolei „konsolidacja/przekształcenie” to specyficzna technika legislacyjna, która nakłada ograniczenia na Parlament Europejski (i Radę) w zakresie wprowadzanych zmian. Mogą one pracować wyłącznie nad tymi postanowieniami, które Komisja zmieniła.

Procedura konsolidacji/przekształcenia (*recast*) stosowana jest wtedy, gdy kilka aktów regulujących tę samą sprawę nakłada się na siebie i wymaga konsolidacji w ramach jednego przepisu²⁴.

Posunięcie Komisji było, z politycznego i pragmatycznego punktu widzenia, pragmatycznym i efektywnym podejściem mającym na celu „upchnięcie” całego złożonego procesu w ograniczone ramy czasowe wyznaczone przez okres francuskiej prezydencji w UE. Dla Komisji korzyści z tego tytułu były dwójakie:

a) zmiana ograniczyła zakres nowych poprawek, które mogły zostać zaproponowane w Parlamencie Europejskim oraz b) wykluczyła możliwość wycofania lub osłabienia pierwotnej propozycji przez Radę.

Z formalnego punktu widzenia Komisja Europejska miała prawo wybrać procedurę konsolidacji (*recast*), ponieważ można twierdzić, że zmiany rozważone przez Komisję stanowiły „znaczące poprawki”. Ponadto, zgodnie z artykułem 15 dyrektywy ERZ, Komisja nie była związana żadną konkretną procedurą następującą po przeglądzie, ale była zobowiązana zaproponować poprawki, jeżeli uzna to za konieczne. Zważywszy, że Komisja zastosowała się do tego zobowiązania, stosując procedu-

rę konsolidacji, istnieją niewielkie podstawy, aby krytykować jej podejście w ujęciu formalnym. Niemniej jednak poważne ograniczenie uprawnień Parlamentu Europejskiego wywołało falę niezadowolonych ze strony eurodeputowanych²⁵, którzy uważali, że wybranej procedury konsolidacji (*recast*) nie można traktować jako spełnienia wymogu artykułu 15 dyrektywy ERZ i tym samym w nadchodzących latach należy przeprowadzić pełną nowelizację (*revision*). Z drugiej strony żaden z pozostałych aktorów sceny politycznej zaangażowanych w ten proces nie przedstawił otwarcie swoich wątpliwości dotyczących legalności procedury konsolidacji zastępującej nowelizację, w której pokładano wielkie nadzieje.

Na koniec do rozstrzygnięcia pozostaje rozbieżność pomiędzy „przełgądem” (*review*) a „nowelizacją” (*revision*). Już w 1999 roku, gdy rozważano jedynie korektę, pojawiła się raczej istotna dwuznaczność tekstu dyrektywy 94/45/WE dotycząca charakteru „przełgądu”.

Artykuł 15 wspomnianego aktu mówi o przeglądzie działalności ERZ (ze szczególnym uwzględnieniem progów zastosowania dyrektywy) „w celu zaproponowania odpowiednich zmian Radzie”. W wyniku odwołania do możliwości nowelizacji tekstu prawnego w wyniku przeprowadzenia przeglądu („przełgąd (...) w celu zaproponowania (...) poprawek”) formuła artykułu 15 zaczęła wkrótce powszechnie funkcjonować jako „nowelizacja”. Ewolucja taka jest w pewnym zakresie uzasadniona, chociaż nie do końca prawidłowa według terminologii prawnej zgodnej z *Better Regulation Glossary* (CEC, 2008a). Dwuznaczność obydwu zwrotów, prawdziwy charakter artykułu 15 oraz raczej mgliste rozgraniczenie pomiędzy „przełgądem” a „nowelizacją” spowodowały, że ten

Duże znaczenie ma zaangażowanie partnerów społecznych w monitorowanie i negocjowanie rozwiązań w zakresie implementacji nowej dyrektywy o Europejskich Radach Zakładowych. Najgorszy scenariusz, jaki można sobie wyobrazić, to pospieszna i powierzchowna implementacja, bez odpowiednich konsultacji, będąca kalką zapisów dyrektywy.

drugi termin wszedł do powszechnego języka i stopniowo wyparł dokładną formułę pierwotnie zastosowaną w dyrektywie.

W ten sposób żonglerka lingwistyczna terminami pod koniec lat 90. XX wieku oraz przekształcenie pierwotnego względnie umiarkowanego zwrotu „przegląd” w nieco rozdmuchaną „nowelizację” ostatecznie przyczyniły się do degradacji ocen „konsolidacji” (*recast*) wraz ze wszystkimi towarzyszącymi temu konsekwencjami prawnymi.

Reakcje partnerów społecznych. Podstawowym pytaniem zawartym w komunikacie z lutego 2008 roku było, czy europejscy pracodawcy i europejskie organizacje związkowe chcą rozpocząć negocjacje. EKZZ z zadowoleniem przyjęła propozycję Komisji Europejskiej. Natomiast BusinessEurope zawiadomiła Komisję w krótkim piśmie, że z niecierpliwością oczekuje rozpoczęcia negocjacji z EKZZ²⁶. Ale jego treść nie była jasna dla związków zawodowych. Najprawdopodobniej organizacje pracodawców stowarzyszone z BusinessEurope zaangażowały się w gorące debaty wewnętrzne dotyczące oficjalnej odpowiedzi, ponieważ na powierzchnię wypłynęły różne poglądy na temat właściwej strategii. Na przykład CBI, reprezentująca w Brukseli interesy brytyjskiego biznesu, ogłosiła w swoim *Lobbying Brief* (CBI, 2008), że „Dokument konsultacyjny [Komisji] zawiera potencjalnie niekorzystne propozycje (...)”. Podobnie Niemiecka Konfederacja Pracodawców (BDA) opowiadała się za zablokowaniem jakichkolwiek korekt dyrektywy. W końcu jednak władzom BusinessEurope udało się przyjąć wspólną odpowiedź dzięki konsensusowi (kwalifikowanej większości głosów).

EKZZ obawiała się, że chęć przystąpienia do negocjacji przez BusinessEurope może stanowić jedynie próbę grania na czas i przedłużenia negocjacji poza grudzień 2008 roku, tj. czas francuskiej prezydencji, sprzyjającej tej sprawie (EKZZ, 2008a). Dlatego też EKZZ odpowiedziała, że jej „głównym celem jest wprowadzenie zmian w dyrektywie w trakcie

kadencji obecnej Komisji Europejskiej i obecnego Parlamentu”, w związku z czym europejskie związki zawodowe są „gotowe negocjować, jednak wyłącznie przy założeniu ścisłego harmonogramu i szybkiego zakończenia negocjacji” (EKZZ, 2008b). Mówiąc wprost, to ostatecznie sformułowanie oznaczało negocjacje oparte na serii warunków wstępnych. Było to raczej nieoczekiwane posunięcie ze strony organizacji, która od zawsze domagała się nowelizacji, a w decydującym momencie zdecydowała się zaangażować w negocjacje wyłącznie na określonych warunkach. W związku z powyższym EKZZ, BusinessEurope i Komisja spotkały się kilkakrotnie w celu uzgodnienia metody negocjacji (na przykład Euractiv, 2008), jednak osiągnięcie kompromisu okazało się niemożliwe, ponieważ warunki EKZZ były nie do przyjęcia dla BusinessEurope (EKZZ, 2008a).

Wstępnie europejskim partnerom społecznym²⁷ nie udało się osiągnąć formalnego porozumienia w sprawie rozpoczęcia negocjacji, zgodnie z procedurą określoną w artykule 138 Traktatu WE 29 sierpnia 2008 roku. Dlatego zdecydowali się wydać Wspólne zawiadomienie dla Rady (29 sierpnia 2008 roku). Była to sugestia Xaviera Bertranda, francuskiego ministra pracy, odpowiedzialnego za kwestie społeczne w ramach francuskiej prezydencji w UE. Ich dokument prezentował wspólne stanowisko w następujących punktach:

- poprawiona definicja procesu informowania i konsultowania modyfikująca słownictwo zgodnie ze standardami dyrektywy SE (2001/86/WE);
- uznanie prawa „przedstawicieli właściwych, uznanych organizacji związkowych działających na szczeblu wspólnotowym” do uczestniczenia w negocjacjach w sprawie utworzenia ERZ w ramach specjalnego zespołu negocjacyjnego (SZN);
- uprawnienie ERZ do „łącznego reprezentowania interesów pracowników przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym lub grup przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym”;

- gwarancje szkolenia bez utraty wynagrodzenia dla członków ERZ i SZN;
- jednoczesne informowanie i konsultowanie z ERZ oraz organami reprezentującymi pracowników na szczeblu krajowym w przypadku istotnych zmian organizacji pracy;
- wyjątkowy²⁸ status porozumień zawartych przed przyjęciem dyrektywy (tak zwane porozumienia na mocy artykułu 13) oraz jego kontynuacja w ramach skorygowanej dyrektywy.

Dokument był dobrowolny i w żaden sposób niewiązący, ponieważ nie został stworzony w ramach procedury przewidzianej przez artykuł 138 Traktatu o WE, ale był ważnym wkładem w korektę dyrektywy. Uzgodnione przez BusinessEurope i EKZZ punkty stanowiły umiarkowany kompromis i były niewątpliwym postępem w porównaniu z bieżącym wówczas tekstem dyrektywy 94/45/WE. Sprzyjały poprawie funkcjonowania rad i ustanawiania nowych. Ponadto dzięki niemu Parlament Europejski mógł łatwiej przyjąć przyspieszony tryb prac nad zmianami w dyrektywie, a w Radzie sprzyjał zbudowaniu koalicji.

Zakres zmian w dyrektywie. Parlament Europejski wniósł niezbyt duże zmiany do propozycji Komisji – zostało to przejęte przez Radę – ale mimo wszystko miały one spore znaczenie. Po pierwsze, dodano wyjaśnienie punktu 16 Preambuły, które rzuciło światło na to, w jaki sposób należy interpretować kluczową definicję „ponadnarodowej” kompetencji ERZ, oraz uprawniało przedstawicieli pracowników do samodzielnej oceny.

Po drugie, eurodeputowani dodali też, z własnej inicjatywy, punkt 36 Preambuły, dotyczący kontrowersyjnych sankcji za naruszenie dyrektywy, jak również gwarancji zawartej w artykule 10 zapewniającej *środki (dla ERZ) niezbędne do korzystania z praw wynikających z niniejszej dyrektywy*. Co ważniejsze, wyjaśniono także kwestię obowiązku zapewnienia przez kierownictwo firm szkoleń członkom ERZ (artykuł 10.4). W ten sposób Parlamentowi udało się wnieść swój własny charakter-

ystyczny wkład wykraczający poza ustalenia polityczne nałożone na mocy Wspólnego zaawidomienia wystosowanego przez partnerów społecznych.

Ogólnie rzecz biorąc, nowa dyrektywa o Europejskich Radach Zakładowych stanowi znaczący postęp w porównaniu z jej poprzednią wersją. Dotyczy to zapewnienia skuteczności praw do ponadnarodowego informowania pracowników i konsultowania się z nimi, zwiększenia odsetka ustanowionych rad z jednoczesnym zagwarantowaniem ciągłego funkcjonowania obowiązujących porozumień. Ponadto w punkcie 7 Preambuły jest mowa o tym, aby „znaleźć rozwiązanie problemów napotkanych w praktycznym stosowaniu (...) i znaleźć sposób na niepewność prawa wynikającą z niektórych przepisów dyrektywy lub ich braku oraz zapewnić lepsze powiązanie między wspólnotowymi instrumentami prawnymi w zakresie informowania pracowników i konsultowania się z nimi (patrz też: punkt 21 Preambuły). Cele te znajdują również zastosowanie w przyszłości jako kryteria oceny skuteczności zmienionej dyrektywy”.

Ponadto nowa dyrektywa reguluje i zmienia podstawowe kompetencje i rację istnienia rad. Punkt 8 Preambuły i artykuł 2 podkreślają przede wszystkim potrzebę zapewnienia terminowego informowania i konsultowania, a także potrzebę zapewnienia, że zawarte w nich postanowienia ani nie ograniczają i nie naruszają kompetencji kierownictwa, ani nie spowalniają procesów decyzyjnych w przedsiębiorstwach (na przykład punkt 22 Preambuły, artykuł 1.2, 2.1(g)). Co najistotniejsze jednak, zmianie uległy definicje. W definicji informowania położono nacisk z jednej strony na wszechstronność i jakość, umożliwienie przedstawicielom pracowników odpowiedniego zakresu badań oraz, z drugiej strony, na terminowość oraz możliwość przygotowania się do konsultacji. Z kolei definicję konsultacji uzupełniono o prawo przedstawicieli pracowników do prezentacji swoich opinii kierownictwu. Te istotne zmiany oraz w szczególności dodanie nacisku na terminowe informowanie

i konsultowanie należy analizować w kontekście ogólnej zasady, że w przedsiębiorstwie nie może dojść do opóźnień w procesach decyzyjnych. Służyć ma temu terminowe przekazywanie informacji przez kierownictwo, które zobowiązane jest przekazać je radom na tyle wcześniej, aby przedstawiciele pracowników mogli je przeanalizować i przygotować się do konsultacji. Jedynie interpretując poprawki w ten sposób, istnieje możliwość zapewnienia przestrzegania ducha i zasady efektywności (*effet utile*) dyrektywy. Na koniec należy również wspomnieć, że wprowadzono zróżnicowanie pomiędzy pozycjami, o których należy informować rady, a tymi, które wymagają konsultacji. Zawarto to w Wymaganiach Dodatkowych (Załączniku dyrektywy).

Kolejnym nowym elementem w dyrektywie jest obowiązek, aby centralne kierownictwo przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym oraz lokalne kierownictwo (zarząd) przedsiębiorstw przekazywały radom informacje wymagane do rozpoczęcia negocjacji (w szczególności informacje o strukturze przedsiębiorstwa lub grupy oraz jej pracowników). Jest to istotna nowelizacja oraz kluczowe udogodnienie mające na celu zwiększenie liczby Europejskich Rad Zakładowych. Poprawka ta oparta jest na sprawach sądowych, w których Europejski Trybunał Sprawiedliwości orzekł na korzyść przedstawicieli pracowników skarzających kierownictwo za wstrzymywanie tego typu danych²⁹.

Ponadto wprowadzono istotne postanowienie dotyczące składu specjalnego zespołu negocjacyjnego (SZN), który zajmuje się tworzeniem rady. Obecnie składa się z minimum dziesięciu członków (jednego na każde 10 procent pracowników zatrudnionych w państwie członkowskim lub część tej grupy). Wprowadzono obowiązek zawiadamiania właściwych struktur europejskich organizacji związkowych i organizacji pracodawców o zakładaniu rady. Ich udział w negocjacjach umożliwi monitorowanie procesu tworzenia nowych ERZ oraz promowanie najlepszych praktyk, co faktycznie czyniły od wielu lat (Europejskie Federa-

cje Przemysłu koordynujące istniejące ERZ oraz pomagające w tworzeniu nowych; ETUI i Agencja Rozwoju Społecznego³⁰ integrujące bazy danych ERZ). Poza wyżej wymienionymi dwoma funkcjami przedstawiciele związków zawodowych będą mieli też możliwość pełnienia funkcji ekspertów dla SZN (artykuł 5.4).

Ponadto dodano uprawnienia rad do organizowania spotkań sprawozdawczych bez udziału kierownictwa przedsiębiorstwa. To istotne uprawnienie umożliwi ERZ otwartą dyskusję na temat treści i jakości posiedzenia plenarnego, a także opracowanie strategii i planów działania na podstawie informacji otrzymanych od kierownictwa.

Dodano również nowe elementy w zakresie obowiązkowości treści umów. Przede wszystkim reprezentacja pracowników w SZN powinna odzwierciedlać ich działalność zawodową, kategorię i płęć (artykuł 6.2(b)). Celem tego postanowienia jest z jednej strony zwiększenie odsetka kobiet w ponadnarodowych organach reprezentujących pracowników, a z drugiej strony jest ono odpowiedzią na postulaty Europejskiego Stowarzyszenia Menedżerów, aby właściwie uwzględnić menedżerów i reprezentację ich interesów w radach. Po wejściu w życie dyrektywy konieczne będzie uwzględnienie postanowień umownych dotyczących powiązań z krajowymi organami ds. informowania i konsultowania (artykuł 12). Ustawodawca zdecydował się przestrzegać zasady subsydiarności i autonomii stron umowy pod względem wyboru najlepszych ustaleń dotyczących współpracy pomiędzy ERZ a reprezentacją pracowników na szczeblu krajowym (artykuł 6.2(c)). Jednocześnie jednak pojawiły się pewne wątpliwości, czy ogólnowspólnotowy charakter tej kwestii nie sprawia, że staje się ona podstawą do wprowadzenia takiego instrumentu na skalę UE jak dyrektywa.

Państwa członkowskie zostały zobowiązane do zagwarantowania właściwych postanowień pomocniczych (uzupełniających³¹), które stosowane będą domyślnie w przypadku braku

ustaleń w umowie z ERZ (artykuł 16). Ciekawa będzie obserwacja, jak zakres postanowień pomocniczych będzie kształtował wartość porozumień o ERZ (tzw. negocjacje w cieniu prawa). Wydaje się jednak, że precyzyjne uregulowanie tego obszaru może stanowić poważne wyzwanie dla stron ze względu na już wdrożone różne praktyki i regulacje dotyczące organów odpowiedzialnych za informowanie i konsultowanie na szczeblu krajowym (na przykład rad zakładowych). W końcu nieodłączną część umów stanowią postanowienia dotyczące zmiany lub wypowiedzenia umowy (artykuł 6.2(g)) oraz przypadki, w których umowa powinna być renegotjowana (z uwzględnieniem zmian struktury przedsiębiorstwa). Ostatnia poprawka jest istotna, aby uniknąć podpisywania porozumień, które nie zawierają procedur dotyczących renegotjowania lub wypowiedzenia i tym samym uniemożliwiają (lub mocno utrudniają) zakwestionowanie takiej umowy w przypadku, gdy nie można już zapewnić jej przydatności.

Nowa dyrektywa zawiera również wyjaśnienie, aczkolwiek bardzo ogólne, co oznacza ponadnarodowość (artykuł 1.2). To pojęcie uwzględnia kwestie mające wpływ lub odnoszące się do całego przedsiębiorstwa o zasięgu wspólnotowym lub przynajmniej dwóch organizacji, lub przedsiębiorstw wchodzących w jego skład (lub w skład grupy przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym). Punkt 16 Preambuły poszerza ten zakres, stwierdzając, że ponadnarodowy charakter należy ustalić, biorąc pod uwagę zarówno zakres potencjalnych skutków decyzji lub zdarzeń, jak i będący jego funkcją poziom kierownictwa i reprezentacji najbardziej odpowiedni do prowadzenia konsultacji. Wydawałoby się niezwykle istotne, aby jako kryterium ustalenia ponadnarodowych kompetencji ERZ wzięto pod uwagę także faktyczny, potencjalny wpływ na wszystkich pracowników. Podobnie punkt 12 Preambuły sugeruje, że ponadnarodowe kompetencje rad należy interpretować szeroko, przyjmując, iż „pracownicy przedsiębiorstw o zasięgu

wspólnotowym (...) są właściwie informowani i konsultowani, w przypadku gdy decyzje ich dotyczące są podejmowane w państwie członkowskim innym niż to, w którym są zatrudnieni”.

W nowej dyrektywie lepiej zdefiniowano uprawnienia rad (artykuł 1.2), ale poszerzono je także o obszar kolektywnego reprezentowania interesów pracowników (artykuł 12.1). Dzięki temu łatwiejsze do prowadzenia będą sprawy sądowe dotyczące sposobów i możliwości działania ERZ w razie konfliktu prawnego z kierownictwem korporacji. Dotychczas część Europejskich Rad Zakładowych napotykała trudności związane z uznawaniem je za strony uprawnione do udziału w postępowaniach prawnych i administracyjnych o naruszenie prawa do informacji i konsultacji (na przykład sprawa P&O w Conciliation Council w Wielkiej Brytanii). Takie ryzyko zostaje teraz wykluczone, a rady zyskują lepszy dostęp i skuteczniejsze metody obrony swoich praw.

Rady mają uprawnienia do występowania na drogę sądową, mimo że nie nadano im ogólnej osobowości prawnej. Ustawodawca europejski mógł obawiać się, że mogłoby to rodzić konflikty prawne w niektórych krajach, w których organizacje związkowe są często nadal uznawane za jedyne tradycyjnego, instytucjonalnego przedstawiciela pracowników. Wydaje się, że na rzecz elastyczności i możliwości aplikacji nowej dyrektywy w różnych tradycjach narodowych poświęcono jasność i jednoznaczność zapisu (tj. jednoznaczne przyznanie ogólnoeuropejskiej osobowości prawnej). Istnieje obawa, że w przyszłości to rozstrzygnięcie prawne może w praktyce rodzić pewien zamęt. Ale wydaje się, że bazując na potrzebie osiągnięcia założeń dyrektywy, a także biorąc pod uwagę jej ducha i zasadę efektywności (*effet utile*), tak ogólnikowo sformułowaną osobowość prawną ERZ należy interpretować szeroko, jako w rzeczywistości przyznanie radom niezbędnej mocy prawnej do działania nie jako grupa osób fizycznych, ale jako pełnoprawna kolektywna „osoba prawna” wspólnie reprezentująca interesy pracowników.

Gwarancje materialne. Prawodawca europejski wprowadził też gwarancje materialne zabezpieczające nowe uprawnienia nadane ERZ. Kierownictwa przedsiębiorstw są zobowiązane do zapewnienia środków do stosowania praw wynikających z nowej dyrektywy (artykuł 10.1). Dotyczy to nie tylko rad jako zbiorowości, ale również ich indywidualnych członków. Zasada ta, w powiązaniu z artykułem 10.2, a także w połączeniu z obowiązkiem przekazywania informacji zwrotnych pracownikom w okręgach wyborczych na szczeblu krajowym (artykuł 12.2 i punkt 33 Preambuły) stanowi dość mocną gwarancję i wzmocnienie narzędzi ERZ.

Członkowie nowych rad zyskują prawo organizowania spotkań z pracownikami w przedsiębiorstwach, które reprezentują, aby przedstawić im informacje na temat debat i działań podjętych w trakcie ostatniego posiedzenia rady. Wprowadzono też formalne uprawnienie do „otrzymania” szkolenia bez utraty wynagrodzenia, co stanowi kolejne istotne osiągnięcie. Członkowie ERZ często nie tylko cierpieli z powodu barier językowych, ale także nie rozumieli i nie byli w stanie wykorzystać informacji ekonomicznych i finansowych przekazanych przez kierownictwo. W przyszłości w razie konieczności będą przechodzili odpowiednie szkolenie.

Jeden z najbardziej kontrowersyjnych elementów dyrektywy dotyczy już obowiązujących umów o zawiązanie rad (artykuł 13 – umowy zawarte przed dyrektywą i artykuł 6 – umowy). Artykuł 13 aktualnie przewiduje możliwość dostosowania struktury rady i stosownej umowy w przypadku, gdy znaczącej zmianie ulega struktura przedsiębiorstwa. Dotyczy to również sytuacji, w której nie zawarto tego typu ustaleń oraz gdy zastosowanie miałyby sprzeczne przepisy, na przykład w przypadku fuzji lub przejęcia pomiędzy spółkami, w których działają rady. W tym ostatnim przypadku postanowienia artykułu 13 gwarantują, że rada z mniejszej przejmowanej spółki nie zostanie po prostu „wessana” przez odpowiedni organ nowego przedsiębiorstwa, ale będzie

miała możliwość przystąpienia do nowych negocjacji. Co istotne, dyrektywa ponadto zapewnia, że ERZ będzie nadal funkcjonować w trakcie tego typu negocjacji, gwarantując jej ciągłość i pewność prawną.

Implementacja dyrektywy 2009/38.

Europejski etap prawodawczy dotyczący nowej dyrektywy zakończył się wraz z promulgacją dyrektywy 2009/38 w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich. Do tej pory komentatorzy, a także partnerzy społeczni oraz same instytucje UE (Komisji, Rady i Parlamentu) skupiali się na tym właśnie stadium, jako kluczowym dla określenia ram prawnych nowego reżimu funkcjonowania rad. Nie można jednak zapominać, że ogłoszenie dyrektywy jest samo w sobie jedynie początkiem procesu legislacyjnego w skali ogólnowspólnotowej.

Taki jest bowiem prawny charakter dyrektywy. Jej funkcja polega na wyznaczeniu pewnych celów dla państw członkowskich, pozostawiając tym ostatnim swobodę wyboru środków, jakie uznają za konieczne do ich realizacji³². Zgodnie z tą traktatową definicją adresatami dyrektyw nie są więc indywidualne podmioty, takie jak rady czy przedstawiciele pracowników, ale administracja państw członkowskich UE. To właśnie w gestii ciał prawodawczych poszczególnych państw członkowskich spoczywa obowiązek implementacji dyrektywy na grunt prawa krajowego. Ponieważ dyrektywa określa tylko cele, rolę, jaką odgrywają narodowe parlamenty, jest kluczowa dla określenia ram prawnych funkcjonowania ERZ. To narodowe parlamenty precyzują i określają metody, środki i wyznaczają określone mechanizmy prawne regulujące egzystencję i działanie ERZ.

Wbrew pozorom nie są to tylko i wyłącznie regulacje o charakterze technicznym – takimi bowiem nie można nazwać przepisów regulujących na przykład kwestie obchodzenia się z informacjami poufnymi, kwestie środków, jakie pracodawca zobowiązany jest zapewnić ERZ, czy rozwiązania w zakresie pierwszeństwa w dostępie do informacji i konsultacji

pomiędzy ERZ a organami pracowników na szczeblu krajowym.

W związku z powyższym etap implementacji dyrektywy 2009/38 na grunt prawa krajowego nie jest w żadnym stopniu mniej ważny od procesu legislacyjnego na szczeblu instytucji unijnych, który doprowadził do przyjęcia nowej dyrektywy o ERZ. Świadczy o tym utworzenie pod auspicjami Komisji Europejskiej w październiku 2009 roku Grupy Roboczej ds. Implementacji Dyrektywy o ERZ³³. Jej członkami są eksperci reprezentujący ministerstwa państw członkowskich odpowiedzialne za przygotowanie projektów aktów implementujących dyrektywę na grunt prawa krajowego. Natomiast sama Komisja Europejska pełni w tym składzie jedynie rolę organizatora odpowiedzialnego za stworzenie forum do dyskusji i uzgodnienia stanowisk.

Grupa ma ułatwić spójne przeniesienie dyrektywy do prawodawstwa narodowego, a tym samym zapobiegać rażącym rozbieżnościom, które mogłyby stymulować praktyki polegające na zakładaniu rad na podstawie najmniej restrykcyjnych przepisów (tzw. forum *regime shopping*). Ale nie pełni ona żadnej roli normatywnej, czyli nie zajmuje się wypracowaniem formalnej interpretacji danych przepisów czy definicji zawartych w dyrektywie, lecz służyć ma nieformalnemu uzgadnianiu stanowisk odnośnie do implementacji. Grupa pracuje na posiedzeniach zamkniętych, bez uczestnictwa przedstawicieli, na przykład partnerów społecznych jako chociażby obserwatorów. Niemniej, na styczniowym posiedzeniu grupy w 2009 roku przedstawiciele związków zawodowych afiliowanych w Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych (EKZZ) oraz reprezentacji pracodawców (BusinessEurope) przedstawiali stanowiska odnośnie do procedury notyfikacji o rozpoczęciu negocjacji przez SNB (artykuł 5.2 c oraz punkt 27 Preambuły). Powstała tu różnica zdań odnośnie do tego, na kim spoczywać ma obowiązek notyfikacji partnerów społecznych (na zarządzie przedsiębiorstwa czy też na pracownikach).

Kwestia ta ma duże znaczenie dla organizacji związkowych, które o rozpoczęciu negocjacji o ustanowieniu rad dowiadują się często po fakcie, gdy finalne porozumienie już zostało podpisane. Wówczas nie można już zmienić jego postanowień. W konsekwencji nie wszystkie specjalne zespoły negocjacyjne (SZN) mogą liczyć na wsparcie związkowych ekspertów dysponujących doświadczeniem i wiedzą zdobytą ze współpracy z wieloma radami.

Poza tym grupa robocza zajmowała się zagadnieniem informacji poufnych. Kolejna sesja poświęcona była między innymi procedurze informowania europejskich partnerów społecznych o rozpoczęciu negocjacji, rozwiązaniom w zakresie pierwszeństwa w dostępie do informacji i konsultacji pomiędzy szczeblem narodowym i ERZ, a także uprawnieniom i środkom umożliwiającym ERZ kolektywną reprezentację interesów pracowników (artykuł 10 dyrektywy). Niemniej, nie wszystkie potencjalnie problematyczne kwestie będą przedmiotem debaty, albowiem już na pierwszym posiedzeniu wykluczono z zakresu prac dyskusje nad sankcjami za łamanie obowiązków i praw określonych w dyrektywie. Przedstawiciele państw członkowskich uznali tę kwestię za zbyt skomplikowaną, a różnice w prawodawstwie narodowym za zbyt duże, by móc uzgodnić wspólne stanowisko. Wydaje się, że nie będzie możliwe dodanie do planu prac grupy dalszych zagadnień, ponieważ zasadniczo zamierzano zakończyć jej prace do lata 2010 roku. Pozostaje poczekać, by przekonać się, czy ta formuła będzie wystarczająca dla uzgodnienia stanowisk pomiędzy państwami członkowskimi. ■

¹ Trzy zwroty dotyczące formalnych zmian w dyrektywie w sprawie Europejskich Rad Zakładowych (*Review* – przegląd/ponowne rozpatrzenie, *recast* – przekształcenie/konsolidacja i *revision* – rewizja, adaptacja) stosowano w trakcie debaty wymiennie. W niniejszym dokumencie (oraz w ogólnej debacie) zwrot „korekta” zastosowano domyślnie, aby opisać proces wprowadzania zmian w dyrektywie. „Przegląd” to termin prawny zastosowany w art. 15 dyrektywy 94/45/WE. Z kolei

„zmiana” nie pojawia się w kontekście dyrektywy ERZ aż do połowy roku 2008 w tekście propozycji Komisji skierowanej do Parlamentu Europejskiego. Różnice omówiono w jednym z akapitów niniejszego rozdziału.

² Jagodziński, *Dorsemont* 2010. Zob. też www.ewcdb.eu/jurisprudence

³ Ross, 1995, 75.

⁴ Projekt dyrektywy Rady w sprawie ustanowienia komitetów europejskich lub procedur informowania i konsultowania pracowników w przedsiębiorstwach lub grupach przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym, COM (1994) 134 wersja ostateczna, OJ C 135 z 18 maja 1994, s. 8.

⁵ Falkner, 1998, 107.

⁶ Kerckhofs, 2002, 10–13; Kowalsky, 1999, 174.

⁷ Hall, 2000.

⁸ EKZZ, 2000, 16–22.

⁹ EIRO, 1999.

¹⁰ EKZZ, 2000, 17.

¹¹ European Industry Federations.

¹² Tymczasowe rozporządzenie z 4 kwietnia 1997 roku, B.O. 97/00992, *Tribunal de Grande Instance of Nanterre, Cour d'Appel de Versailles*, 7 maja 1997 roku.

¹³ BusinessEurope, 2007.

¹⁴ UNICE, 2003a.

¹⁵ CEC, 2003.

¹⁶ „Instytucje UE powinny unikać propozycji (...) zbędnych korekt istniejących przepisów prawnych takich, jak dyrektywa ERZ, lub nowych przepisów takich, jak dyrektywa w sprawie ochrony danych”.

¹⁷ UNICE, 2004b.

¹⁸ Odpowiedź na komunikat otwierający drugi etap konsultacji publicznych (CEC, 2005).

¹⁹ *Biuletyn Unii Europejskiej* nr 9524, 16 października 2007 roku.

²⁰ CEC, 2007.

²¹ Posiedzenie Rady w dniach 15–18 grudnia 2008 roku.

²² W rzeczywistości, publikując powyższy komunikat, Komisja Europejska pośrednio uznała swój wcześniejszy błąd prawny popełniony w marcu 2005 roku, gdy twierdziła, że otwarła drugi etap konsultacji w sprawie ERZ w prawomocny sposób poprzez opublikowanie komunikatu „Zatrudnienie i restrukturyzacja” (patrz powyższe akapity niniejszego rozdziału).

²³ CEC, 2008b, 3.

²⁴ Zgodnie z porozumieniem międzyinstytucjonalnym z 28 listopada 2001 roku²⁵ oraz Zasadą 80(a) Regulaminu postępowania Parlamentu Europejskiego.

²⁵ Tego typu krytyka wystąpiła w niektórych mowach wygłoszonych w trakcie debaty 15 grudnia 2008 roku przed ostatecznym głosowaniem na sesji plenarnej Parlamentu Europejskiego w sprawie raportu na temat zmian ERZ, na przykład mowie wygłoszonej przez eurodeputowaną Elisabeth Schroedter (Grupa Zielonych/Wolne Przymierze Europejskie), Jean-Louisa Cottigny (PSE), Haralda Ettla (PSE) i Stevena Hughesa (PSE) w trakcie debaty w Parlamencie Europejskim 15 grudnia 2008 roku.

²⁶ BusinessEurope, 2008a.

²⁷ Tj. EKZZ, BusinessEurope, Europejska Unia Rzemieślników oraz Małych i Średnich Przedsiębiorstw (UEAPME) oraz Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP).

²⁸ Art. 13 – umowy podpisane przed 22 września 1996 roku (a w przypadku Wielkiej Brytanii i Irlandii przed 15 grudnia 1999 roku) są zwolnione z zakresu dyrektywy 94/45/WE.

²⁹ Sprawy sądowe: ADS Anker (Betriebsrat der Firma ADS Anker GmbH v ADS Anker GmbH; sprawa C-349/01), Bofrost (Case C-62/99) oraz Kühne & Nagel (Case C-440/00).

³⁰ Social Development Agency.

³¹ *Ang. subsidiary requirements.*

³² Art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wcześniej art. 249 Traktatu o Wspólnotach Europejskich).

³³ Powoływanie grup roboczych jest powszechną praktyką stosowaną w przypadku praktycznie każdej dyrektywy unijnej. Dyrektywa 2009/38 nie jest więc przypadkiem specjalnym.

Polityka spójności w Unii Europejskiej wypełnia traktatową misję związaną z dążeniem do osiągnięcia spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej. Ponadto sprzyja realizacji celów strategii gospodarczej UE, pogłębianiu integracji na wspólnym rynku oraz stabilizacji wspólnej waluty
– pisze TOMASZ GRZEGORZ GROSSE

Wokół spójności i innowacyjności

W praktyce polityka spójności w UE jest wyrazem realizacji wielu różnych celów politycznych, niekiedy nawet sprzecznych. Przykładem jest zwiększanie współpracy ponad granicami państwowymi i krzewienie pozytywnego wizerunku integracji europejskiej. Wśród celów politycznych bodaj najbardziej istotne wydaje się wyrównywanie różnic rozwojowych, określanych także jako zmniejszanie różnicowań strukturalnych. W tym celu w państwach i w regionach mających słabszą gospodarkę lub mniejsze zasoby społeczne prowadzone są działania inwestycyjne, które powinny tworzyć tak zwane endogeniczne (to jest miejscowe) czynniki wzrostu i konkurencyjności gospodarczej.

Wydaje się, że jak dotąd nie udaje się osiągnąć podstawowego celu tej polityki. Z jednej strony widzimy, że konkurencyjność Niemiec rośnie, a z drugiej, że spada konkurencyjność krajów o niższym poziomie rozwoju. Badania Komisji Europejskiej pokazują, że od 1998 ro-

ku w Niemczech wzrosła ona o 13 procent. W tym samym czasie na przykład w Hiszpanii – będącej jednym z najważniejszych obiektów polityki spójności – konkurencyjność obniżyła się o blisko 20 procent¹. Pociąga to za sobą coraz bardziej widoczną nierównowagę w wymianie handlowej między krajami centralnymi (zwłaszcza Niemcami) a słabiej rozwijającymi się państwami usytuowanymi na europejskich peryferiach (między innymi Grecją, Hiszpanią, Portugalią, Irlandią oraz dużą grupą nowych członków Wspólnoty). Przyczyniło się to w 2010 roku do poważnych kłopotów systemu wspólnej waluty.

Zdaniem wielu specjalistów dotychczasowa polityka spójności okazała się nieskuteczna we współtworzeniu takich struktur gospodarczych UE, które cechowałyby się względną spójnością i równowagą. W zbyt małym stopniu skupiała się na budowaniu konkurencyjności i innowacyjności słabiej rozwijających się obszarów. Zamiast tego w dużym stopniu ograniczała się do redystrybucji środków finansowych, które poprawiały standardy życia mieszkańców, ale w niewielkim stopniu tworzyły trwałe mechanizmy rozwoju lokalnych gospodarek. Pogłębiało to różnice w poziomie innowacyjności gospodarek krajów najwyżej rozwiniętych (centralnej i północnej części kontynentu), a państwami usytuowanymi peryferyjnie (głównie we wschodniej i w południowej Europie).

Szanse rozwojowe. Według niektórych ekspertów to skutek nadmiernego skupienia działań inwestycyjnych na rozwoju infrastruktury podstawowej (na przykład drogi), a zbyt małego skoncentrowania się na rozwoju zasobów ludzkich oraz wspieraniu konkurencyjności i innowacyjności lokalnych przedsiębiorstw². W rezultacie fundusze unijne niejednokrotnie wywołują tylko krótkotrwały efekt propopytowy (zwiększający lokalną konsumpcję). Wygasa on po tym, jak transfery europejskich pieniędzy zostają zatrzymane. Badania wskazują na to, że inwestycje w drogi przyczyniają się do obniżenia kosztów transportu, ale przynoszą wzrost koncentracji działalności gospodarczej w regionach centralnych (najbardziej rozwiniętych)³. Obniża to szanse rozwojowe obszarów peryferyjnych, a także przyczynia się do „wysysania” zasobów ludzkich z obszarów rozwijających się słabiej. Jeżeli przemysł jest rozmieszczony nierównomiernie między regionami centralnymi a peryferyjnymi, to obniżenie kosztów transportu, wynikające z rozbudowy infrastruktury komunikacyjnej, prowadzi do koncentracji produkcji w lepiej rozwijających się regionach⁴ lub wystawia regiony peryferyjne na nadmierną konkurencję przedsiębiorstw z regionów centralnych⁵. Badania prowadzone pod auspicjami Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) wskazują na niewielki wpływ inwestycji infrastrukturalnych na wzrost gospodarczy, o ile nie są one powiązane – w ramach szerszej strategii – z innymi działaniami rozwojowymi⁶.

Badania wskazują również na to, że polityka spójności w okresie koniunktury gospodarczej może mieć silnie procykliczne oddziaływanie ekonomiczne. Przyczynia się zatem do przeinwestowania gospodarki⁷. Jego objawem jest wprawdzie w kilkuletnim okresie wysokie tempo wzrostu gospodarczego, ale przy du-

żej stopie inflacji, silnej presji na wzrost płac i stopniowej utracie konkurencyjności miejscowej gospodarki. Dzieje się tak zwłaszcza w słabiej rozwiniętych państwach i regionach Unii, które opierają konkurencyjność miejscowych przedsiębiorstw głównie na tanich kosztach produkcji, a nie na przykład na innowacjach technologicznych. Ponadto działania infrastrukturalne przyczyniają się niejednokrotnie do podniesienia cen nieruchomości, a nawet do powstania „baniek spekulacyjnych” na tym rynku. Przykładem jest najpierw silny spekulacyjny wzrost cen nieruchomości w Hiszpanii po roku 2000, a następnie ich gwałtowne za-

łamianie się w wyniku kryzysu gospodarczo-finansowego. W 2009 roku PKB spadł tam o 3,6 procent, a bezrobocie sięgnęło 20 procent⁸.

W europejskiej dyskusji o przyszłości polityki spójności dość powszechnie akceptuje się dotychczasowy podział celów tej polityki⁹. Wśród nich podstawowe znaczenie ma cel pierwszy – „konwergencyjny” – dla słabiej rozwijających się regionów. W jego ramach podejmowane są przede wszystkim działania infra-

strukturalne. Akceptowany jest także cel drugi – „konkurencyjność i zatrudnienie” – dla lepiej rozwijających się obszarów. W większym stopniu skupia się on na wspieraniu innowacyjnej gospodarki.

W niektórych wypowiedziach sformułowanych w toczącej się dyskusji europejskiej można nawet dostrzec hierarchię tych dwóch celów rozwojowych: inwestycje zwiększające konkurencyjność gospodarczą powinny być prowadzone w regionach, które wcześniej zbudowały infrastrukturę podstawową. Konsekwencją takiego sposobu myślenia jest utrwalenie dotychczasowych różnicowań rozwojowych na poziomie innowacyjnej gospodarki. W ten sposób działania polityki spójności dalej w niewystarczającym stopniu wspierają rozwój kon-

Dotychczasowa polityka spójności w zbyt małym stopniu skupiała się na budowaniu konkurencyjności i innowacyjności słabiej rozwijających się obszarów. Zamiast tego w dużym stopniu ograniczała się do redystrybucji środków finansowych.

TABELA 1. CELE W POLITYCE SPÓJNOŚCI NA LATA 2007–2013¹⁰

CEL 1. Konwergencja to propagowanie warunków sprzyjających wzrostowi oraz czynników prowadzących do rzeczywistego zniwelowania zapóźnień w najslabiej rozwiniętych państwach członkowskich i regionach. W liczącej 27 państw Unii Europejskiej cel ten – na terytorium 18 państw członkowskich – obejmuje 84 regiony o ludności liczącej 154 miliony, w których poziom PKB przypadający na głowę jest niższy o 75 procent od przeciętnej europejskiej, a także 16 regionów o populacji 16,4 miliony, gdzie poziom PKB nieznacznie tylko przewyższa ów próg, objętych wygasającą pomocą przejściową w związku z rozszerzeniem UE.

W ramach tego celu wydatkowane jest 282,8 miliardów euro, co stanowi 81,5 procent ogółu pieniędzy na politykę spójności. Podział tych funduszy przedstawia się następująco: 199,3 miliardów euro dla regionów konwergencji przy zastrzeżeniu 14 miliardów euro rezerwy dla regionów objętych wygasającą pomocą przejściową oraz 69,5 miliardów euro na Fundusz Spójności obejmujący 15 państw członkowskich.

CEL 2. Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie służy umocnieniu konkurencyjności i atrakcyjności regionów, jak również zwiększaniu zatrudnienia. Po pierwsze, finansuje programy rozwoju, pomagające regionom w przewidywaniu i propagowaniu przemian gospodarczych dzięki innowacjom i promowaniu społeczeństwa opartego na wiedzy, przedsiębiorczości i chroniącego środowisko, a także poprawiające dostępność tych regionów. Po drugie, wspiera zwiększanie liczby i poprawę jakości miejsc pracy, dzięki przystosowaniu pracowników do zmian i inwestycjom w kapitał ludzki. Pomocą objętych jest 168 regionów o ludności liczącej ogółem 314 milionów mieszkańców.

CEL 3. Europejska współpraca terytorialna – służy umocnieniu współpracy transgranicznej dzięki wspólnym inicjatywom na szczeblu lokalnym i regionalnym, współpracę międzynarodowej wpływającej na zintegrowany rozwój przestrzenny oraz dzięki międzyregionalnej współpracy i wymianie doświadczeń.

Na ten cel zostanie przeznaczony 8,7 miliardów euro (2,5 procent ogółu), z tego: 6,44 miliardów euro na działania transgraniczne, 1,83 miliardów euro na międzynarodowe i 445 milionów euro na współpracę międzyregionalną.

kurencyjności gospodarczej słabszych państw i regionów UE.

Europa 2020. Dyskusja o nowej strategii gospodarczej UE Europa 2020 ma zasadnicze znaczenie dla przyszłości polityk europejskich. Pokazała ona pewne niebezpieczeństwo dla polityki spójności, polegające na powstaniu podziału w działaniach Unii na te, które by podejmowano w najlepiej rozwijających się krajach i regionach, i na te realizowane w słabiej rozwiniętych obszarach. W pierwszym wypadku byłyby to działania polegające na rozwijaniu innowacyjnej gospodarki, a w drugim – na rozbudowie podstawowej infrastruktury.

W konsekwencji wzmocniłoby to występujący już podział na kraje mające zaawansowane technologicznie i innowacyjne gospodarki oraz na te, które są głównie importerami kapitału oraz konsumentami zewnętrznej produkcji i usług. Udział tych drugich w rozwoju innowacyjnej gospodarki europejskiej ma ograniczony zasięg, najczęściej do kilku ośrodków współpracujących z resztą kontynentu, to jest bez większego znaczenia dla rozwoju krajowych gospodarek. Dla lepiej rozwiniętych

stanowią rezerwuarni dość dobrze wykształconych pracowników i personelu naukowo-badawczego.

Przykładem mogących wzmocnić takie zjawiska działań strategii Europa 2020 jest próba zwiększenia mobilności studentów i młodych pracowników naukowych. Ponadto strategia utrwała dotychczasowe sposoby dystrybucji funduszy unijnych na działania innowacyjne zgodne z zasadą konkurencyjności, a więc w ośrodkach dających gwarancję osiągnięcia najlepszych rezultatów (takie zasady przyświecają tworzeniu Europejskiej Przestrzeni Badawczej¹¹). W razie szerszego upowszechnienia się tej logiki dystrybucji pieniędzy można się spodziewać podwójnego ograniczenia polityki spójności. Po pierwsze, jedynie do najslabiej rozwijających się obszarów Unii, po drugie – głównie do tradycyjnych działań związanych z rozwojem infrastruktury podstawowej i pomocy społecznej.

Polityka spójności w Polsce. Wykorzystanie pieniędzy polityki spójności w Polsce stanowi dobry przykład omówionych powyżej tendencji, które – co należy podkreślić – występują w Europie od dłuższego czasu. Otóż jedynie

około 17 procent funduszy publicznych (unijnych i powiązanych z nimi krajowych¹²) skierowano w naszym kraju w latach 2004–2006 na rozwój innowacyjnej gospodarki (por. tabela 2). Moje szacunki są bardzo optymistyczne, bo uwzględniają wszystkie fundusze na rozwój

przedsiębiorczości, a nie tylko na prowadzone działania innowacyjne lub badawczo-rozwojowe. Uwzględniłem również działania pośrednio służące rozwojowi innowacyjnej gospodarki, na przykład związane z rozwojem infrastruktury telekomunikacyjnej i Internetu.

TABELA 2. UNIJNE WSPARCIE NA DZIAŁANIA ZWIĄZANE Z TWORZENIEM INNOWACYJNEJ GOSPODARKI W LATACH 2004–2006 (SZACUNKOWE OBLICZENIA WŁASNE WKŁADU PUBLICZNEGO UE + KRAJOWEGO, W MLN EURO)¹³

PODSTAWY WSPARCIA WSPÓLNOTY 2004–2006 (11.411,9 MLN EURO)	PRACE BADAWCZO-ROZWOJOWE	PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ	INFRASTRUKTURA IT
SEKTOROWY PROGRAM OPERACYJNY „WZROST KONKURENCYJNOŚCI PRZEDSIĘBIORSTW”	274,9 (OKOŁO 16 PROCENT SEKTOROWEGO PROGRAMU OPERACYJNEGO)	1410,3 (OKOŁO 82,4 PROCENT SEKTOROWEGO PROGRAMU OPERACYJNEGO)	
ZINTEGROWANY PROGRAM OPERACYJNY ROZWOJU REGIONALNEGO	DZIAŁANIE 2.6: „REGIONALNE STRATEGIE INNOWACYJNE” 59,3 (OKOŁO 1,5 PROCENT ZINTEGROWANEGO PROGRAMU OPERACYJNEGO)	DZIAŁANIE 3.4: MIKROPRZEDSIĘBIORSTWA 75,3 (1,8 PROCENT ZINTEGROWANEGO PROGRAMU OPERACYJNEGO)	124,5 (3,1 PROCENT ZINTEGROWANEGO PROGRAMU OPERACYJNEGO)
RAZEM	334,2 (OKOŁO 3 PROCENT PODSTAW WSPARCIA WSPÓLNOTY)	1485,6 (OKOŁO 13 PROCENT PODSTAW WSPARCIA WSPÓLNOTY)	124,5 (OKOŁO 1 PROCENT PODSTAW WSPARCIA WSPÓLNOTY)
W SUMIE:	1944,3 MLN EURO (OKOŁO 17 PROCENT PODSTAW WSPARCIA WSPÓLNOTY)		

Głównym instrumentem tego wsparcia był Sektorowy Program Operacyjny „Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw”. Około 65 procent funduszy polityki spójności w omawianym okresie trafiło na cele związane z budową infrastruktury technicznej (transportowej, służącej ochronie środowiska, komunalnej i społecznej).

Raport oceniający wpływ funduszy strukturalnych na zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw wyraźnie wskazuje, że mimo ogromnych potrzeb inwestycyjnych polskich firm (na tle europejskich) skala pieniędzy wydanych w ramach programów unijnych była znikoma¹⁴. Nie przekroczyła 2 procent wszystkich inwestycji w tym czasie w sektorze przedsiębiorstw. Ponadto nieliczne fundusze były rozproszone po kraju, co dodatkowo obniżało ich możliwości wspierania biznesu. Brakowało zwłaszcza polityki wspierania klastrów przedsiębiorczości, czyli krajowych i regionalnych ośro-

ków wzrostu. Inny raport potwierdza tę diagnozę¹⁵. Fundusze europejskie nie wiązały się z szerszą polityką wspierania klastrów i kształtowania polityki innowacyjnej państwa. Rozwój klastrów sprowadzono jedynie do finansowania pojedynczego podmiotu (na przykład koordynatora klastra) lub realizowanych przez niego inwestycji o wspólnym przeznaczeniu.

Problemem okazało się to, że zabrakło szerszego podejścia. Powinno ono zakładać skoncentrowanie funduszy na wybranej liczbie obszarów o największym znaczeniu dla rozwoju kraju i dla poszczególnych regionów. Lepszą strategią byłoby także skoordynowanie przeznaczonych dla firm różnych instrumentów wsparcia, zwiększające inwestycje produkcyjne, rozwijające kapitał ludzki i prace badawczo-rozwojowe. Warto było wesprzeć większymi pieniędzmi współpracę przedsiębiorców ze sferą nauki. Przyczyniłoby się to do efektywniejszego działania klastrów

przemysłowych. Tymczasem zawiodły działania Sektorowego Programu Operacyjnego „Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw”, mające zwiększyć taką współpracę¹⁶. Ponad połowę projektów realizował tylko jeden podmiot. Potwierdzają to eksperci¹⁷, którzy wskazują na postępującą dewaluację idei klastrów regionalnych w Polsce zarówno pod względem obniżenia oczekiwań w zakresie innowacji, jak i niewystarczającej sieci relacji przedsiębiorców z naukowcami.

Większe wsparcie klastrów mogłoby stworzyć szansę na wzrost poziomu ich związków z nauką¹⁸. Wiąże się to z brakiem zaufania między przedsiębiorcami, jak również przedsiębiorców do sfery badawczej. Nieliczne formy współdziałania firm ograniczają się do działań lobbingsowych lub marketingowych. Polskie klastry – w porównaniu ze standardami europejskimi – są nieliczne, małe, mają niski poziom innowacji technologicznych oraz niewielkie przełożenie na działalność eksportową¹⁹. Jak się wydaje, fundusze polityki spójności w zbyt małym stopniu pomagają im poprawić międzynarodową konkurencyjność.

Niektóre raporty oceniające dowodzą, że firmy korzystające z programów unijnych odniosły wiele korzyści²⁰. Powiększały one nakłady badawczo-rozwojowe, poprawiały wyniki finansowe, rosła liczba klientów, wprowadzały nowe produkty, wchodziły na nowe rynki zbytu, wzrastał ich majątek itp. Raporty podkreślają jednak, że w latach 2004–2006 indywidualne korzyści dla poszczególnych firm nie przełożyły się na poprawę innowacyjności polskiej gospodarki²¹. Wiąże się to prawdopodobnie z niewielkimi pieniędzmi, jakie otrzymały firmy. Z kolei inni badacze dowodzą, że przedsiębiorstwa, które otrzymały wsparcie UE, w porównaniu z przedsiębiorstwami nieobjętymi pomocą w niewielkim stopniu poprawiły innowacyjność oraz działalność eksportową²². Dowodzi to małego wpływu tego wsparcia

na poprawę ich międzynarodowej konkurencyjności. Niski był również wpływ funduszy na poprawę zatrudnienia netto (to jest uwzględniającego okresową rotację pracowników niezwiązaną z wpływem funduszy UE). Wspomniane wyniki potwierdzają doniesienia prasowe wskazujące, że działania wspierające innowacyjność przynoszą dość ograniczone lub powierzchowne rezultaty²³.

Skuteczność wydatkowania pieniędzy kierowanych do firm wymaga jednak dobrej struktury tych nakładów. Spójrzmy na wsparcie dla przedsiębiorstw oferowane w ramach funduszy dystrybuowanych w województwach (Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego, ZPORR) w latach 2004–2006. Generalnie około 75 procent pieniędzy poszło na inwestycje infrastrukturalne, a niecałe 2 procent – na rozwój lokalnej przedsiębiorczości. Co więcej, wsparcie obejmowało rozwój mikroprzedsiębiorstw zatrudniających poniżej 10 osób. Są to firmy mające

Jedynie około 17 procent funduszy publicznych skierowano w naszym kraju w latach 2004–2006 na rozwój innowacyjnej gospodarki.

najczęściej niewielkie możliwości rozwojowe i bardzo ograniczone możliwości ekspansji poza własny region. Dlatego działanie ZPORR w niewielkim stopniu mogło tworzyć impulsy rozwojowe dla gospodarek regionalnych. Oprócz tego tylko około 1,5 procent regionalnych funduszy trafiło na przygotowywanie regionalnych strategii innowacyjnych i na rozwój nauki.

A zatem poziom wydatków na działania związane z innowacyjną gospodarką nie tworzył w polskich regionach zasobów niezbędnych dla rozwoju innowacyjnej gospodarki. Był za to zgodny z paradygmatem rozwoju egzogenicznego, to jest nastawionego przede wszystkim na przyjmowanie zewnętrznych środków publicznych. W perspektywie długofalowej utrwalenie tego profilu działań grozi uzależnieniem polskich regionów od dopływu pieniędzy wspierających jedynie poziom dochodów i poprawiających doraźnie warunki życia mieszkańców.

TABELA 3. UNIJNE WSPARCIE DLA BUDOWY INNOWACYJNEJ GOSPODARKI W POLSCE W LATACH 2007–2013 (SZACUNKOWE OBLICZENIA WŁASNE WKŁADU PUBLICZNEGO UE + KRAJOWEGO, W MLN EURO)²⁴

NARODOWE STRATEGICZNE RAMY ODNIESIENIA 69.299,9 MLN EURO	PRACE BADAWCZO- ROZWOJOWE	PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ	INFRASTRUKTURA IT	KADRY DLA REGIONALNEJ GOSPODARKI
SEKTOROWY PROGRAM OPERACYJNY „INNOWACYJNA GOSPODARKA”	2628,4 (OKOŁO 32 PROCENT PROGRAMU)	3997,1 (OKOŁO 48 PROCENT PROGRAMU)	---	---
PROGRAM OPERACYJNY „ROZWÓJ POLSKI WSCHODNIEJ”		1075,8 (42,3 PROCENT PROGRAMÓW)		---
PROGRAM OPERACYJNY „KAPITAŁ LUDZKI”	---	---	---	1588,4 (17,1 PROCENT PROGRAMU)
16 REGIONALNYCH PROGRAMÓW OPERACYJNYCH		5988,3 (OKOŁO 31,5 PROCENT WSZYSTKICH PROGRAMÓW)		
W SUMIE:		13 689,6 MLN EURO (OKOŁO 19,8 PROCENT NSRO)		

Ciekawe wnioski nasuwa porównanie polskich dokumentów strategicznych i operacyjnych polityki spójności z lat 2004–2006 i 2007–2013. W dokumentach rządowych nie widać zasadniczych zmian w kierunku takiego modelu polityki spójności, który wspierałby innowacyjność gospodarczą. Wprawdzie zasadniczo rośnie skala inwestycji finansowanych z programów unijnych, w tym także w badania rozwojowe i transfer wiedzy do przedsiębiorstw, ale tylko w niewielkim stopniu zmieniają się proporcje poszczególnych grup wydatków (por. tabela 3).

W podstawowym dokumencie (Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, NSRO), określającym realizowaną w Polsce w latach 2007–2013 politykę spójności, wydatki związane z budowaniem innowacyjnej gospodarki wzrastają jedynie do około 19,8 procent (w okresie 2004–2006 było to około 17 procent). Należy przypomnieć, że moje szacunki uwzględniają szeroko rozumiane inwestycje służące rozwojowi przedsiębiorstw i innowacyjności polskiej gospodarki. Dość dobrze ilustrują to dane dotyczące badań rozwojowych. W okresie budżetowym 2007–2013 w ramach polityki spójności w Polsce tylko w niewielkim stopniu zwiększają się wydatki na te badania – do około 4–5 procent (około 3 procent w okresie 2004–2006). Dominujące znaczenie dalej mają

inwestycje infrastrukturalne, sięgające około 65 procent całości obecnego unijnego wsparcia.

Widoczna zmiana nastąpiła za to w wojewódzkich programach unijnych. Około 31,5 procent ich zasobów idzie na inwestycje związane z budowaniem nowoczesnej gospodarki. Z zasobów ZPORR na ten cel przeznaczano około 6 procent pieniędzy. Jest to zatem znacząca zmiana struktury wydatków. Poziom tych wydatków jest jeszcze wyższy (około 32,2 procent) w programach operacyjnych przygotowanych w pięciu województwach wschodniej Polski. Do tego należy dołączyć fundusze programu skierowanego wyłącznie do tych województw. W około 42,3 procent zostały skierowane na rozwój innowacyjnej gospodarki. Po raz kolejny należy zastrzec, że szacunki uwzględniają wiele działań wspierających gospodarkę. W związku z tym suma funduszy bezpośrednio zwiększających innowacyjność przedsiębiorstw jest w programach regionalnych znacząco mniejsza. Trudno również na obecnym etapie ocenić skuteczność ich oddziaływania, gdyż nie ma odpowiednich raportów ją oceniających.

Mimo to można się pokusić o stwierdzenie, że w okresie 2007–2013 fundusze europejskiej polityki spójności zostaną w znaczącym stopniu skierowane do najbardziej ubogich regionów Polski wschodniej. Dodatkowo istnieje więk-

TABELA 4. ZRÓŻNICOWANIE PKB ORAZ NAKŁADÓW BADAWCZO-ROZWOJOWYCH W POLSKICH WOJEWÓDZTWACH²⁵

WOJEWÓDZTWO	PKB NA MIESZKAŃCA W 2006 ROKU, POLSKA = 100	NAKŁADY NA BADANIA I ROZWÓJ W CENACH BIEŻĄCYCH W 2007 ROKU W RELACJI DO PKB BRUTTO (W PROCENTACH)
DOLNOŚLĄSKIE	107,0	0,35
KUJAWSKO-POMORSKIE	87,4	0,35
LUBELSKIE	67,6	0,44
LUBUSKIE	89,0	0,10
ŁÓDZKIE	91,8	0,54
MAŁOPOLSKIE	86,7	0,92
MAZOWIECKIE	159,7	1,07
OPOLSKIE	80,4	0,16
PODKARPACKIE	68,4	0,39
PODLASKIE	73,4	0,25
POMORSKIE	98,5	0,51
ŚLĄSKIE	106,1	0,36
ŚWIĘTOKRZYSKIE	76,0	0,08
WARMIŃSKO-MAZURSKIE	75,6	0,18
WIELKOPOLSKIE	105,3	0,46
ZACHODNIOPOMORSKIE	91,1	0,19

sza szansa niż w wypadku działań realizowanych w latach 2004–2006, że polityka ta będzie w większym stopniu skierowana na tworzenie zasobów dla rozwoju bardziej nowoczesnej gospodarki. Takie ukierunkowanie tej polityki jest w dużej mierze zasługą determinacji działaczy samorządów regionalnych i odważnej decyzji władz państwowych częściowego zdecentralizowania tej polityki.

Podsumowując, realizowana w Polsce polityka spójności wciąż pozostaje w nadmiernym stopniu skoncentrowana na inwestycjach w infrastrukturę, przede wszystkim komunikacyjną i ekologiczną²⁶. Zbyt mało pieniędzy trafia na rozwój innowacji oraz przedsiębiorczości. Właśnie dlatego Danuta Hübner, była komisarz UE odpowiedzialna za politykę regionalną, przestrzega polski rząd przed powtórzeniem błędu Hiszpanii, która wykorzystywała unijne fundusze na budowę tradycyjnej infrastruktury, zaniedbując badania i rozwój²⁷.

Podsumowanie. Komisarz Johannes Hahn, odpowiedzialny w nowej Komisji Europejskiej za politykę regionalną, podkreśla konieczność ścisłego powiązania reformy polityki spójności po roku 2013 z nową strategią gospodarczą UE²⁸. Proponuje skierowanie tej polityki w stronę pobudzania innowacyjności, budowy konkurencyjności gospodarczej oraz osiągania celów polityki energetycznej UE. Tak ukierunkowana polityka spójności może ułatwić rozwiązywanie problemów rozwojowych między innymi w zakresie innowacyjnej gospodarki i czystej energetyki w krajach oraz regionach słabiej się rozwijających. W ten sposób wspierałaby ich możliwości skutecznego konkurowania na wspólnym rynku oraz pozwoliła efektywniej włączać się w programy innych polityk europejskich.

Pieniądze dostępne w polityce spójności mogłyby na przykład być w większym stopniu kierowane na inwestycje w infrastrukturę badawczo-rozwojową oraz na podnoszenie kwalifikacji kadry naukowej. Dzięki temu przygo-

towałyby podmioty ze słabszych obszarów do uczestniczenia w programach ramowych polityki innowacyjnej UE. Zmniejszanie różnic strukturalnych w zakresie innowacyjnej gospodarki pozwoliłoby również lepiej przygotować nowe kraje członkowskie do przyjęcia wspólnej waluty. Warto przypomnieć, że jednym z czynników niestabilności strefy euro jest zbyt silne zróżnicowanie w zakresie cech strukturalnych i konkurencyjności między poszczególnymi gospodarkami narodowymi. Inwestycje energetyczne mogą zmniejszyć koszty dostosowań przedsiębiorstw ze słabszych ekonomicznie krajów i regionów do prawa europejskiego. Bez takiego wsparcia wspomniane koszty poważnie ograniczą możliwości podwyższenia przez nie międzynarodowej konkurencyjności.

Polityka spójności powinna skupić się na osiągnięciu celów rozwojowych, a nie jedynie na „solidarnej” redystrybucji lub sprawnej absorpcji funduszy europejskich. Jest ona niezbędna dla słabiej rozwijających się i peryferyjnych obszarów, ale powinna wiązać się z szerszą strategią rozwoju miejscowej gospodarki. Kluczowe znaczenie ma przy tym poprawa wewnętrznych uwarunkowań strukturalnych, które przyczynią się do wzrostu konkurencyjności gospodarczej. Dlatego większe znaczenie ma promowanie działań innowacyjnych niż infrastruktury podstawowej. Wśród celów infrastrukturalnych w większym stopniu należy wspierać rozwój sieci telekomunikacyjnej oraz naukowo-badawczej.

Polityka spójności wprowadza swoistą hierarchię priorytetów dla lepiej i gorzej rozwijających się regionów. Należy z tego zrezygnować. Budowa innowacyjnej gospodarki powinna być realizowana we wszystkich regionach objętych pomocą polityki spójności. Władze muszą z determinacją zwiększać proporcje funduszy na innowacyjną gospodarkę.

Polityka spójności powinna obejmować przede wszystkim słabiej rozwijające się regiony i państwa członkowskie UE. Teraz polski rząd – ze względów taktycznych – opowiada

się za obecnym systemem, w którym tą polityką objęte są wszystkie obszary Wspólnoty²⁹, a więc również te najwyżej rozwinięte. W ten sposób działania podejmowane w ramach polityki spójności mogą zwiększać polaryzację przestrzenną w Europie, a to osłabia możliwości realizowania jej traktatowych celów związanych ze zmniejszaniem dysproporcji w poziomach rozwoju europejskich regionów i ograniczania zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych³⁰.

Być może lepszym pomysłem byłoby podwyższenie poziomu PKB, od którego oferowana jest pomoc Unii (na przykład powyżej 75 procent), przy jednoczesnym skoncentrowaniu działań jedynie na obszarach spełniających ten warunek (a więc mających poziom rozwoju na przykład poniżej 80 procent średniej unijnej)³¹. Należałoby także rozważyć poszerzenie

Polityka spójności nie może zastąpić braku odpowiedniego systemu innowacji na poziomie krajowym lub w regionach.

catalogu głównych kryteriów pomocy strukturalnej o wskaźniki dotyczące poziomu badań rozwojowych oraz emisji dwutlenku węgla.

Dla mniej zamożnych członków Unii niekorzystna byłaby realizacja propozycji, które zakładają stopniową komercjalizację polityki spójności, w tym między innymi rezygnacja z dotacji z budżetu UE na kredyty przekazywane na zasadach rynkowych. Jak zauważył dyrektor generalny w dyrekcji odpowiedzialnej za rozwój regionalny KE³², trudno również oczekiwać, aby inwestycje lokowane w regionach krajów słabiej się rozwijających miały wyższą efektywność ekonomiczną od tych dokonywanych w najbardziej rozwiniętych ośrodkach UE.

Polityka spójności nie może zostać podporządkowana zasadzie maksymalizowania wzrostu w skali europejskiej. Oznacza to także niezbędność utrzymania „kopert finansowych”, a więc z góry określonych alokacji dla poszczególnych państw członkowskich, ustalanych w odniesieniu do wskaźników ich rozwoju lub na podstawie występujących problemów strukturalnych. Polityka spójności powinna mieć na celu jak najbardziej efektywne stymulowanie

trwałego rozwoju endogenicznego w słabszych regionach. Obejmuje to potrzebę wsparcia miejscowych przedsiębiorstw, łącznie z zachowaniem preferencji dla ich udziału w przetargach na projekty unijne realizowane w danym regionie.

Duże znaczenie ma również uproszczenie zarządzania, w tym wyeliminowanie nadmiernej skomplikowanych procedur biurokratycznych oraz zwiększenie zdecentralizowanych mechanizmów planowania. Można również przemyśleć rozwiązania, które w okresie dekonunktury dodatkowo wesprą rozwój gospodarek słabiej się rozwijających. Przykładem może być zmniejszanie obowiązkowego wkładu własnego przez beneficjentów (zwłaszcza przedsiębiorstwa i ośrodki prowadzące prace rozwojowe) w okresie spowolnienia gospodarczego. W ten sposób polityka spójności stałaby się instrumentem antycyklicznym, a dodatkowo poprawiającym uwarunkowania strukturalne słabszych państw i regionów.

Należałoby poprawić system oceny i kontroli działań europejskich wspierających konkurencyjność polskich przedsiębiorstw. Analiza dotychczasowych raportów wskazuje na liczne problemy metodologiczne. Wiele raportów opiera się wyłącznie na opinii beneficjentów (wywiadach lub ankietach), rzadko kiedy konfrontując ich zdanie z bardziej obiektywnymi danymi dotyczącymi procesów gospodarczych. Brakuje zwłaszcza porównania badań socjologicznych ze wskaźnikami ekonomicznymi, w tym pokazującymi sytuację w regionach. Należy pamiętać, że niejednokrotnie wskaźniki realizowania programów europejskich (między innymi deklarowane przez przedsiębiorców) odbiegają znacząco od rzeczywistych efektów netto tych działań, a więc pomijających wpływ czynników niezwiązanych z oddziaływaniem funduszy³³.

Należy również pamiętać, że większość „wskaźnikowych” zobowiązań przyjmowanych przez podmioty otrzymujące wsparcie UE jest podejmowana na wyrost. Jak wykazał jeden z raportów oceniających³⁴, średni poziom osiągnięcia założonych rezultatów nie przekroczył 70 procent. Kolejnym problemem jest to, że

brakuje skupienia na wskaźnikach obrazujących konkurencyjność polskiej gospodarki. Na przykład w niektórych badaniach analizujących wyniki programu „Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw” nie było informacji o wpływie jego działania na eksport firm. Podawane były informacje o zmianie zatrudnienia, ale nie o wydajności pracy lub o jej kosztach, a ma to zasadnicze znaczenie dla konkurencyjności.

Oprócz tego należałoby poprawić ocenę poziomu innowacyjności. Mam na uwadze to, czy fundusze unijne pomagają w kreowaniu innowacji przez polskie podmioty, a w jakim zakresie jedynie ułatwiają implementowanie rozwiązań zewnętrznych, na przykład przez zakup maszyn i nowych technologii). Ponadto dużą wagę ma rozróżnienie między innowacjami organizacyjnymi a technologicznymi. Oceny powinny również bardziej precyzyjnie określać zakres współpracy przedsiębiorstw z sektorem badawczo-naukowym, a także wskazywać na kooperację podmiotów z regionów centralnych z firmami z obszarów peryferyjnych. Chodzi o zdiagnozowanie występowania sieci współpracy w zakresie innowacyjnej gospodarki, a także ewentualne występowanie dyfuzji innowacyjnych rozwiązań lub technologii między regionami lepiej i gorzej się rozwijającymi.

Na zakończenie warto dodać, że polityka spójności nie może zastąpić braku odpowiedniego systemu innowacji na poziomie krajowym lub w regionach. Przeciwnie, warunkiem skierowania tej polityki właśnie w stronę budowania innowacyjnej gospodarki jest funkcjonowanie silnych systemów innowacji. Bez takich systemów, a także bez silnych krajowych polityk publicznych skierowanych na budowanie nowoczesnej gospodarki nie należy się spodziewać spektakularnych sukcesów. Bardziej prawdopodobna jest tendencja do dryfowania polityki spójności w tradycyjną stronę dominacji wydatków podnoszących jedynie dochody i warunki życia miejscowej ludności. Jest to tym bardziej groźna tendencja, że w dobie oszczędności budżetowych w Polsce – w pierwszej kolejności redukowane są wydatki na szkolnictwo wyższe i sferę naukowo-badawczą. ■

- ¹ *Annual Report on the euro area 2009*, „European Economy” 6/2009, European Commission, Brussels, s. 33.
- ² M. Percoco (2005): *The Impact of Structural Funds on the Italian Mezzogiorno*, „Région et Développement”, 21, s. 142153; J. Bradley (2007): *Evaluating the Impact of European Union Cohesion policy in Less-Developed Countries and Regions*, „Regional Studies” 40 (2), s. 189-199; A. Rodríguez-Pose, U. Fratesi (2004): *Between Development and Social Policies. The Impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions*, „Regional Studies”, 38 (1), s. 97-113; J. Bachtler (2010): *Renewing EU cohesion policy*, w: G. Gorzelak, J. Bachtler, M. Smętkowski (eds.): *Regions of Central and Eastern Europe: Development Processes and Policy Challenges*, Routledge, Abingdon, Oxford.
- ³ P.P. Combes, M. Lafourcade (2001): *Transportation Cost Decline and Regional Inequalities: Evidence from France, 1978-1993*, CEPR Discussion Paper 2894, London: Centre for Economic Policy Research; R. Faini (1983): *Cumulative Process of Deindustrialization in an Open Region: The Case of Southern Italy, 1951-1973*, „Journal of Development Economics”, vol. 12, nr 3, s. 277-301.
- ⁴ P. Krugman, A.J. Venables (1993): *Integration, Specialization and Adjustment*, NBER, Working Papers 4559, Cambridge MA; A. Rodríguez-Pose, U. Fratesi (2004); M. Hess (2004): *Spatial relationships? Towards a reconceptualization of embeddedness*, „Progress in Human Geography”, vol. 28, nr 2, 165-186.
- ⁵ P. Martin (1998): *Can regional policies affect growth and geography in Europe?* „World Economy”, vol. 21, nr 6, s. 757-774; P. Martin (1999): *Are European regional policies delivering?* „European Investment Bank Papers”, vol. 4, nr 2, s. 10-23; D. Puga (2002): *European regional policy in light of recent location theories*, „Journal of Economic Geography”, vol. 2, nr 4, s. 373-406.
- ⁶ Por. *Investing for Growth: Building Innovative Regions*. Policy Report, OECD, Paris 2009, s. 40-46.
- ⁷ Por. Ch. Kamps, N. Leiner-Killinger, R. Martin (2009): *The Cyclical Impact of EU Cohesion Policy in Fast Growing EU Countries*, „Intereconomics”, January-February, s. 23-29.
- ⁸ *European Economic Forecast – Spring 2010*, „European Economy” 2/2010, Economic and Financial Affairs, European Commission, Brussels, s. 94.
- ⁹ Por. *Orientation document for the debate on the future of Cohesion Policy*, Informal meeting of Ministers of Regional Policy, Zaragoza, February 19th, 2010, s. 3-5; P. Samecki (2009): *Orientation Paper on future Cohesion Policy*, s. 4-5.
- ¹⁰ Na podstawie informacji Komisji Europejskiej: http://ec.europa.eu/regional_policy/index_pl.htm.
- ¹¹ Szerzej: T.G. Grosse (2010): *Ekspertyza Instytutu Spraw Publicznych dla UKIE na temat: „Zielonej księgi: Europejska przestżeń badawcza – nowe perspektywy”*, Komisja Europejska, COM (2007) 161, <http://www.isp.org.pl/?v=page&cid=624&ln=pl,30.03.2010>.
- ¹² W ramach Podstaw wsparcia Wspólnoty (PWW).
- ¹³ Opracowanie własne, szerzej: T.G. Grosse (2007): *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?* Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- ¹⁴ *Ocena wpływu funduszy strukturalnych na zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw*, PSDB Sp. z o.o., Warszawa 2008, s. 119-121.
- ¹⁵ *Wykorzystanie koncepcji klastrów dla kształtowania polityki innowacyjnej i technologicznej państwa. Rekomendacje dla polityki stymulowania rozwoju klastrów w Polsce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2009, s. 3.
- ¹⁶ *Efekty wsparcia sfery badawczo-rozwojowej w Sektorowym programie operacyjnym „Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw w kontekście rozpoczęcia realizacji programu operacyjnego „Innowacyjna gospodarka”. Raport końcowy*, Pracownia Badań i Doradztwa „Re-Source”, Poznański Park Naukowo-Technologiczny, Poznań 2009, s. 8.
- ¹⁷ Por. M. Citkowski (2010): *Polityka rozwoju w oparciu o klastry a rozwój regionalny*, II Międzynarodowa Konferencja Naukowa: „Czynniki endogeniczne rozwoju Polski wschodniej”, Wydział Ekonomii WSEI, Lublin.
- ¹⁸ *Klastry zaawansowanych technologii jako instrument wsparcia rozwoju i konkurencyjności regionów – analiza i wnioski dla polityki regionalnej oraz polityki spójności*, IBS, Warszawa 2009, s. 65.
- ¹⁹ *Ibidem*, s. 65-68.
- ²⁰ *Wpływ realizacji poddziałania 2.2.1. Sektorowego programu operacyjnego „Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw” na poziom innowacyjności polskich przedsiębiorstw. Raport końcowy*, Ecorys, Warszawa 2006, s. 4; *Wpływ realizacji Sektorowego programu operacyjnego „Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw”, lata 2004-2006 na poziom innowacyjności polskich przedsiębiorstw. Raport końcowy*, PAG Uniconsult, Warszawa 2008, s. 4-5.
- ²¹ Na przykład: *Wpływ realizacji Sektorowego programu operacyjnego...*, s. 5.
- ²² Por. *Ocena wpływu funduszy strukturalnych...*, s. 123.
- ²³ Przykładem są efekty działań 1.4-4.1 „Wsparcie na prace badawcze i rozwojowe oraz wdrożenie wyników prac B+R” realizowanego w ramach programu operacyjnego „Innowacyjna gospodarka”, które miało zachęcać przedsiębiorców do prowadzenia i implementacji badań rozwojowych. W praktyce główny ciężar kosztów tego działania był związany z implementacją zewnętrznych rozwiązań (na przykład z zakupem nowych maszyn i technologii), a nie z tworzeniem własnych badań i innowacji. Por. K. Niklewicz (2010): *Unia daje dotacje na badania, ale fundusze się kończą*, „Gazeta Wyborcza”, 14-05-2010.
- ²⁴ Opracowanie własne, szerzej: T.G. Grosse (2007): *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?* Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- ²⁵ *Regiony Polski*. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2009, s. 16, 24.
- ²⁶ Szerzej na ten temat: T.G. Grosse (2007): *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?* Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, rozdz. 6; T.G. Grosse (2010): *EU Cohesion policy and the peripheries of the new Member States*, w: G. Gorzelak, J. Bachtler, M. Smętkowski (eds.).
- ²⁷ Por. D. Hübner (2010): *Sześć lat w Unii. Potrzebujemy niekonwencjonalnego myślenia*, „Gazeta Wyborcza”, 29-04-2010.
- ²⁸ Por. *Sprawozdanie z nieformalnego posiedzenia Ministrów UE ds. rozwoju regionalnego w dniach 18-19 lutego 2010 r. w Saragossie*, s. 1.
- ²⁹ *Stanowisko Rządu RP w sprawie przyszłości polityki spójności UE po 2013 r., przyjęte w dniu 30 stycznia 2008 r.*, <http://www.mrr.gov.pl,30.04.2010>.
- ³⁰ Art. 174 skonsolidowanej wersji Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. UE, C 115, tom 51, z 9 maja 2008 r., s. 166.
- ³¹ Taką propozycję formułuje m.in. J. Bachtler (2010).
- ³² D. Ahner (2009): *What do you really know about European cohesion Policy?* http://ec.europa.eu/regional_policy,30.04.2010.
- ³³ Por. *Ocena wpływu funduszy strukturalnych...*, s. 122.
- ³⁴ *Efekty wsparcia sfery badawczo-rozwojowej...*, s. 8.

W wielu krajach zawierane są umowy społeczne – formalne albo nieformalne – określające metody i proporcje, w jakich dzielone są efekty wzrostu wydajności pracy pomiędzy pracodawców a pracowników, a więc między tymi grupami społecznymi, które tę wydajność tworzą – pisze ANDRZEJ KARPIŃSKI

Produktywna praca i gospodarka dialog wokół polityki gospodarczej

W ostatecznym rezultacie zwycięży ten ustroj, który zapewni najwyższy poziom wydajności pracy – stwierdził jeden z klasyków myśli społecznej. To zdanie odnosi się do zbiorowej wydajności pracy w skali całej gospodarki, a nie do wydajności pracownika na pojedynczym stanowisku pracy. Nazywamy ją „społeczną wydajnością pracy”.

Najwyższy poziom wydajności zapewnił dotychczas system rynkowy. Wydaje się to nadal aktualne mimo zasadniczych zmian we współczesnej gospodarce światowej i systemach zarządzania. W okresie kryzysu w gospodarce rynkowej poziom wydajności pracy ulegał obniżeniu. Jednakże nie narusza to długookresowych trendów, które wyrażają się w zdolności tej gospodarki do osiągania wysokiego poziomu wydajności pracy. Inną już sprawą jest to, że dzisiaj samo pojęcie wydajności pracy rozumiemy szerzej niż 50–100 lat temu. Wydajność utożsamia się bowiem dzisiaj nie tylko z efektem nakładu pracy żywej, czyli fizycznego wysiłku pracownika. Obecnie w większym stopniu niż uprzednio źródło wydajności upatruje się w efektywnym wykorzystaniu majątku produkcyjnego, czyli maszyn i urządzeń automatyzujących pracę żywą, a także w wysokim poziomie kwalifikacji oraz

dobrej organizacji pracy i produkcji. To wszystko sprawia, że obecnie zwiększa się zainteresowanie pojęciem produktywności, jako bardziej kompleksowym miernikiem efektywności niż sama wydajność pracy. Niemniej poziom wydajności nadal ma decydujące znaczenie.

Wzrost wydajności pracy umożliwia podnoszenie płac pracowników. W wielu krajach zawierane są umowy społeczne – formalne albo nieformalne – określające metody i proporcje, w jakich dzielone są efekty wzrostu wydajności pracy pomiędzy pracodawców a pracowników, a więc między tymi grupami społecznymi, które tę wydajność tworzą. W wielu przypadkach sprawdzały się one w praktyce, a z czasem stały się nawet źródłem spektakularnego sukcesu w gospodarce, ponieważ zapewniły jej znakomite warunki do rozwoju.

Wydajność pracy mierzymy na dwa sposoby. Po pierwsze, obliczamy ją, dzieląc wielkość osiągniętej produkcji przez liczbę zatrudnionych przy jej wytworzeniu. Jest to ujęcie brutto, a punktem wyjścia jest zazwyczaj wartość produkcji sprzedanej. Po drugie – w węższym ujęciu – wydajność pracy obliczamy, dzieląc wartość produkcji czystej, czyli wielkość wartości dodanej w procesie produkcji, przez liczbę zatrudnionych. Jest to ujęcie netto. Wydaje się, że to pierwsze ujęcie jest bardziej przydatne dla studiów nad strukturą produkcji i gospodarki. To drugie zaś przy badaniu efektywności ekonomicznej czy też wkładu poszczególnych dziedzin w tworzenie PKB.

Czynniki społecznej wydajności pracy.

Poziom społecznej wydajności pracy jest wynikiem działania wielu czynników, a nie tylko fizycznego nakładu pracy pracownika bezpośrednio na jego stanowisku pracy. Trzeba to bardzo silnie podkreślić już na wstępie. W debacie publicznej bowiem, a jeszcze bardziej w świadomości społecznej, istnieją silne tendencje do utożsamiania wydajności pracy wyłącznie z nakładem pracy żywej i wysiłkiem fizycznym pracownika. Stąd często niski w skali społecznej poziom wydajności pracy traktuje się jako przejaw złej pracy na stanowiskach pracy lub błędów w jej organizacji. Jest to jednak zbyt uproszczone podejście do tego problemu.

Na poziom wydajności istotny wpływ wywiera bowiem co najmniej 8 czynników sprawczych, a wśród nich wymienić trzeba: (1) fizyczny nakład pracy i wysiłek pracownika, (2) poziom jego kwalifikacji i wiedzy, (3) uzbrojenie miejsca pracy w maszyny i urządzenia mechanizujące pracę, (4) obowiązujący wymiar czasu pracy, (5) struktura i poziom cen wytwarzanych wyrobów, (6) struktura gospodarki, to jest udział w niej dziedzin o najwyższej wydajności pracy, (7) organizacja procesu produkcji, a w szczególności zakres korzystania z usług obcych zamiast ich wykonywania w ramach własnej firmy (*outsourcing*), (8) dyscyplina przestrzegania norm pracy i procedur obsługi maszyn i technologii.

Przejęciowo na wydajność pracy mogą wpływać nawet czynniki czysto psychologiczne. Na przykład w czasie mundialu w RPA, czyli światowych mistrzostw w piłce nożnej, zanotowano spadek wydajności pracy w Portugalii o 26 euro na 1 zatrudnionego¹.

We współczesnym przemyśle szczególną rolę we wzroście wydajności pracy odgrywa wzrost technicznego uzbrojenia stanowisk pracy i poziom ich mechanizacji. Najwyższą

zaś formą mechanizacji i automatyzacji procesu produkcji jest zastępowanie człowieka przez roboty. Ocenia się, że jeden robot w przemyśle zastępuje średnio od 15 do 20 pracowników.

Dlatego fakt niższego poziomu społecznej wydajności pracy nie zawsze oznacza, że pracownik pracuje źle lub mniej intensywnie niż w krajach o wysokim poziomie wydajności. Dopiero analiza wszystkich tych czynników może odpowiedzieć na to pytanie. Dlatego konieczna jest duża ostrożność w ferowaniu wyroków i ocen dotyczących przyczyn niższego poziomu wydajności pracy w skali makro. Po wyjaśnieniu tych podstawowych problemów można już przejść do próby odpowiedzi na pytanie, jak kształtuje się wydajność pracy w naszym kraju.

W Polsce w ostatnich 20 latach wytworzyliśmy o 78 procent większy dochód narodowy (przy zatrudnieniu niższym o 21 procent) niż przed 1989 rokiem. Z kolei w przemyśle wytworzyliśmy 2,1-krotnie większą produkcję przy zatrudnieniu niższym o 36 procent.

Wydajność pracy w Polsce.

W ostatnich 20 latach nastąpiły olbrzymie zmiany w poziomie wydajności pracy. Najbardziej syntetycznym wyrazem tych zmian jest fakt, że w 2009 roku wytworzyliśmy o 78 procent większy dochód narodowy niż w roku 1989, przy mniejszym o 21 procent ogólnym poziomie zatrudnienia. W przemyśle proporcje te ukształtowały się jeszcze bardziej spektakularnie. Wytworzyliśmy bowiem 2,1-krotnie większą produkcję niż w 1989 roku, przy o 36 procent

mniejszym poziomie zatrudnienia. Charakterystyczne przy tym jest, że wyniki gospodarcze po wejściu Polski do Unii Europejskiej (UE) w roku 2004 są zdecydowanie lepsze niż w poprzedniej fazie naszej transformacji. Jest to zjawisko wysoce pozytywne.

Nastąpił w rezultacie jakościowy skok w poziomie społecznej wydajności pracy w naszym kraju. Oznacza to bowiem, że przeciętny pracownik wytwarza dziś o 125 procent więcej niż jego odpowiednik w poprzednim systemie, a w przemyśle nawet 3-krotnie więcej.

TABELA 1. PROPORCJE WZROSTU PRODUKCJI, ZATRUDNIENIA I WYDAJNOŚCI PRACY

	1989	1992	2003	2009	ZMIANY ŚREDNIO- ROczne (W PROCENTACH)
GOSPODARKA OGÓŁEM					
PKB OGÓŁEM W CENACH	100	75	135	178	2,9
PRACUJĄCY W GOSPODARCE (W TYSIĄCACH)	17 558	15 357	12 641	13 800	-1,2
WSKAŹNIK 1989 ROK	100	87	72	79	-1,2
WYDAJNOŚĆ PRACY NA 1 PRACUJĄCEGO W CENACH STAŁYCH	100	86	188	225	4,1
W TYM: W PRZEMYSŁE					
PRODUKCJA PRZEMYSŁOWA SPRZEDANA W CENACH STAŁYCH	100	73	143	206	3,7
PRACUJĄCY (W TYSIĄCACH)	4,773	3,781	2,902	3,040	-2,2
WSKAŹNIK 1989 ROK	100	79	61	64	-2,2
WYDAJNOŚĆ PRACY NA 1 PRACUJĄCEGO W PRZEMYSŁE	100	92	234	300	5,7

Z punktu widzenia wydajności pracownik w 2009 roku różni się więc zasadniczo od swego poprzednika z roku 1989. Prezentuje bowiem zupełnie inną skalę poziomu wydajności pracy.

Należymy do nielicznych krajów w Unii, w których wydajność rosta szybciej niż produkcja. Oznacza to, że zwiększając produkcję, redukowaliśmy równocześnie poziom zatrudnienia. Budzi to znacznie bardziej już kontrowersyjne oceny. Zmniejszyła się bowiem w rezultacie ogólna liczba miejsc pracy, i to w tempie niepokojącym. To zaś spowodowało powstanie i utrwalenie wysokiego poziomu bezrobocia.

Specyfikę sytuacji naszego kraju w porównaniu z innymi określa to, że polską gospodarkę cechuje przede wszystkim wyjątkowo niski poziom uzbrojenia miejsc pracy w narzędzia

jej mechanizacji i automatyzacji. Statystyczna ocena skali tego zjawiska nie jest łatwa z powodu braku precyzyjnej oceny rzeczywistego nasycenia maszynami i urządzeniami oraz środkami mechanizacji pracy w poszczególnych krajach.

Z różnych obliczeń wynika jednak, że w 1996 roku, a więc u progu rozwoju, już w nowych warunkach systemowych, wartość maszyn i urządzeń przypadających na 1 miejsce pracy była u nas aż 8-krotnie niższa niż na przykład w Niemczech². Jest to już różnica jakościowa. Od tego czasu proporcje te wprawdzie zmieniły się na korzyść Polski, jednakże nawet i obecnie można szacować, że tak liczona wartość maszyn i sprzętu, przypadająca na 1 stanowisko pracy, jest niższa niż średnio w 15 krajach UE co najmniej 4–5-krot-

TABELA 2. PRZEMYSŁY O NAJWYŻSZYM POZIOMIE WYDAJNOŚCI PRACY

MIEJSCE W RANKINGU	POLSKA 2006		UNIA EUROPEJSKA 2002	
	SYMBOL	RODZAJ PRZEMYSŁU	SYMBOL	RODZAJ PRZEMYSŁU
1	23,2	RAFINERIE ROPY NAFTOWEJ	23,2	RAFINERIE ROPY NAFTOWEJ
2	16,0	PRZEMYSŁ TYTONIOWY	16,0	PRZEMYSŁ TYTONIOWY
3	27,4	PRZEMYSŁ METALI NIEŻELAZNYCH I SZLACHETNYCH	30,0	PRZEMYSŁ INFORMATYCZNY
4	34,1	PRZEMYSŁ POJAZDÓW SAMOCHODOWYCH	24,2	PRZEMYSŁ ŚRODKÓW OCHRONY ROŚLIN
5	11,1	KOPALNICTWO ROPY NAFTOWEJ I GAZU	34,1	PRZEMYSŁ POJAZDÓW SAMOCHODOWYCH

nie. Do tych 15 krajów odnosimy zaś wszelkie dalsze porównania, jeżeli w tekście nie zaznaczono inaczej.

Nieco inaczej przedstawia się ta sytuacja w działach pozaprzemysłowych. W wielu z nich bowiem często znacznie większą rolę odgrywają postawy innowacyjne i pomysły niż uzbrojenie techniczne miejsca pracy. Ni-niejszy artykuł dotyczy jednak głównie przemysłu.

W sytuacji tak dużych różnic w mechanizacji miejsc pracy nasi przedsiębiorcy są zainteresowani przede wszystkim instalowaniem nowych maszyn, tak długo, dopóki mogą one zastąpić robotnika czy pracownika. Jest to bowiem bardziej opłacalne niż zatrudnianie nowego pracownika. Trend do mechanizacji pracy występuje z wyjątkowym nasileniem, często nawet kosztem tworzenia nowych miejsc pracy.

Przemysły o najwyższej i najniższej wydajności pracy. Dla oceny tego problemu wykorzystano informacje zawarte w bazie danych o przemyśle, która została stworzona w Szkole Wyższej „Olympus” w Warszawie w roku 2008³. Zawiera ona dane dla roku 2006, w którym przeprowadzono jednorazowo badanie, a także niektóre wcześniejsze badania z 2003 roku, gdyż dają one dane niedostępne z innych źródeł.

Badania pokazują, że zarówno w Polsce, jak i w krajach UE (15) podobne sektory przemysłu znajdują się w rankingach dziedzin o najwyższej wydajności pracy. Tabela 2 przedstawia przemysły zajmujące u nas oraz w UE 4 pierwsze miejsca ustalone w oparciu o metodę przedmiotową (produkcja grup wyrobów, bez usług).

Zestawienie tych branż przedstawia się nieco inaczej, jeżeli zastosujemy metodę zakładową⁴ obliczania wydajności pracy, która jest częściej stosowana w UE. Uwzględnia ona również usługi, które świadczą dane branże, a nie tylko ich wyroby gotowe. Daje to w efekcie bardziej

miarodajne wyniki. Takie zestawienie dla roku 2003 przedstawia tabela 3.

Zaprezentowane wyżej dane w całej pełni potwierdzają powyższą tezę o podstawowym znaczeniu uzbrojenia miejsca pracy w maszyny dla wzrostu wydajności pracy we współczesnym przemyśle. Wskazują one, że wśród przemysłów o najwyższym poziomie wydajności pracy zdecydowanie dominują tzw. przemysły aparaturowe. Są to przemysły, w których decydującym czynnikiem określającym poziom wydajności pracy jest wyposażenie w maszyny,

Wyniki gospodarcze po wejściu Polski do Unii Europejskiej są zdecydowanie lepsze niż w poprzedniej fazie naszej transformacji.

pracujące z reguły w jednolitym ciągu technologicznym w pełni zautomatyzowanym, a nie indywidualny wysiłek pracownika, czyli wydajność pracy żywej. W tych przemysłach rola pracownika sprowadza się z reguły do kierowania i nadzoru nad pracą maszyn.

Istnieje więc w tym przypadku wyjątkowo wysoka korelacja. Im większe usprzętowanie, tym większa wydajność pracy. Na 15 przemysłów objętych zestawieniem aż 12 z nich to przemysły o najwyższym uzbrojeniu miejsca pracy. Tymczasem przemysły o niższym poziomie technicznego uzbrojenia miejsca pracy pojawiają się dopiero w drugiej dziesiątce.

Z kolei dziedziny w których występował w Polsce najniższy poziom wydajności pracy w przemyśle, obliczony tą samą metodą, uszeregowanie metodą rankingu przedstawia tabela 4.

Wśród pierwszych 15 przemysłów o najniższym poziomie wydajności pracy znalazły się niemal wszystkie przemysły o najwyższej pracochłonności, a więc o najwyższych nakładach pracy żywej na jednostkę produkcji. Dlatego z ich rozwoju wycofują się zazwyczaj kraje najwyżej rozwinięte o najwyższym poziomie płac. Powoduje to bowiem, że w tych dziedzinach nie są one zdolne konkurować z krajami o niskim poziomie płac, jak na przykład Chiny. Dotyczy to zwłaszcza przemysłów odzieżowych (pozycje 2, 3, 4, i 5 w rankingu).

W powyższej grupie zwraca także uwagę obecność u nas sektorów zaliczanych do prze-

TABELA 3. PRZEMYSŁY O NAJWYŻSZEJ WYDAJNOŚCI PRACY W POLSCE

MIEJSCE W RANKINGU	SYMBOL KLASYFIKACJI PKD	RODZAJ PRZEMYSŁU	WYDAJNOŚĆ NA 1 ZATRUDNIONEGO W 2003 ROKU (W TYS. ZŁ)	RELACJA W PROCENTACH DO ŚREDNIEJ WYDAJNOŚCI W CAŁYM PRZEMYSŁE = 100
1	23,2	RAFINERIE ROPY NAFTOWEJ	1 619	824
2	24,1	POJAZDÓW SAMOCHODOWYCH	807	410
3	15,4	TŁUSZCZOWY	644	327
4	15,7	PASZOWY DLA ZWIERZĄT	600	305
5	21,1	CELULOZOWO-PAPIERNICZY	563	286
6	32,3	ELEKTRONIKI KONSUMPCYJNEJ	544	277
7	16,0	TYTONIOWY	505	257
8	24,1	CHEMIKALIÓW PODSTAWOWYCH	448	228
9	27,1	WYTWARZANIA ŻELAZA I STALI	438	223
10	23,1	KOKSOWNICZY	432	220
11	30,0	INFORMATYCZNY	398	202
12	24,3	FARB I LAKIERÓW	373	190
13	15,0	NAPOJÓW ALKOHOLOWYCH I BEZALKOHOLOWYCH	367	187
14	24,2	ŚRODKÓW OCHRONY ROŚLIN	361	183
15	27,4	HUTNICTWA METALI NIEŻELAZNYCH I SZLACHETNYCH	359	183

TABELA 4. PRZEMYSŁY O NAJNIŻSZEJ WYDAJNOŚCI PRACY W POLSCE

MIEJSCE W RANKINGU	SYMBOL KLASYFIKACJI PKD	RODZAJ PRZEMYSŁU	WARTOŚĆ PRODUKCJI NA 1 ZATRUDNIONEGO W 2003 ROKU (W TYS. ZŁ)	W PROCENTACH ŚREDNIEGO POZIOMU W CAŁYM PRZEMYSŁE PRZYJĘTYM ZA 100
1	36,3	INSTRUMENTÓW MUZYCZNYCH	41	21
2	18,2	ODZIEŻY WŁÓKIENNICZEJ	46	23
3	18,1	ODZIEŻY SKÓRZANEJ	60	30
4	19,2	SKÓRZANYCH WYROBÓW KALETNICZYCH	65	33
5	17,7	DZIEWIARSKO-POŃCZOSZNICZY	75	39
6	19,3	OBUWNICZY	75	38
7	35,5	LOTNICZY	76	39
8	16,3	SKÓR FUTERKOWYCH	80	41
9	36,5	ZABAWKARSKI	83	42
10	33,4	SPRZĘTU OPTYCZNEGO I FOTOGRAFICZNEGO	89	45
11	36,4	SPRZĘTU SPORTOWEGO	89	45
12	33,1	APARATURY MEDYCZNEJ	91	46
13	20,1	TARTACZNY	95	48
14	36,2	JUBILERSKI	102	52
15	32,1	ELEMENTÓW ELEKTRONICZNYCH	105	53

mysłów wysokiej techniki. Jest ich aż 4 (pozycja 7, 10, 12 i 15 w rankingu) na 15 wymienionych w tabeli, a więc prawie 1/3. Odbiega to rażąco od sytuacji pod tym względem w 15 krajach UE. W największym stopniu dotyczy to przemysłu informatycznego, który należy do przemysłów o najwyższej wydajności w UE, a w Polsce znajduje się pod tym względem dopiero na dalszych pozycjach. Nie można tego w tym przypadku tłumaczyć tylko większą pracochłonnością tej produkcji. Składa się na to zaś niekorzystna u nas wewnętrzna struktura ich produkcji. Zbyt wysoki jest w niej bowiem udział prostych elementów kooperacyjnych i montażu z reguły o mniejszej wartości niż wyroby finalne, w których producenci uzyskują w cenie rynkowej tak zwaną rentę za innowacyjność i nowoczesność swoich produktów.

Zestawienie przemysłów o najwyższej i najniższej wydajności wskazuje przede wszystkim na wspomnianą wyżej bardzo dużą skalę rozpiętości pod tym względem w poszczególnych przemysłach. Sięga ona od 1 do 39. Z jednej strony wskazuje to, że takich rozpiętości nie można już wytłumaczyć różnicami w fizycznym nakładzie pracy pracownika na stanowisku pracy. Z drugiej podkreślić należy równocześnie, że krańcowe rozpiętości w poziomie wydajności pracy są u nas wyraźnie większe niż średnio w krajach UE.

Konieczna w tym świetle staje się więc ocena poziomu wydajności pracy osiąganego u nas na tle 15 krajów UE. Odpowiedź na to pytanie i ocena dystansu, który dzieli nas od tych krajów, budzi jeszcze większe kontrowersje, a nawet i emocje.

Nasze opóźnienie w stosunku do UE. Ocena dystansu w poziomie wydajności pracy jest bardzo trudna. Wymaga bowiem wielu szacunków, które mogą być obarczone błędem lub nieścisłością. Wszystkie te porównania trzeba więc traktować tylko jako przybliżoną orientację. Mówi ona raczej o rzędzie wielkości, niż wyraża precyzyjny pomiar danego zjawiska. Trzeba więc o tym pamiętać przy wyciąganiu wniosków z przytaczanych liczb. Trudności wypływają z dwóch głównych źródeł. (1) Nie

dysponujemy porównywalnymi wskaźnikami cen dla całej Unii w tak szczegółowym ujęciu. Dla uzyskania wzajemnej porównywalności możemy przeliczyć produkcję poszczególnych branż w Polsce z wartości wyrażonych w złotych na wartości w euro tylko według jednolitego kursu waluty dla wszystkich branż, podczas gdy poziom cen w poszczególnych z nich różni się dość znacznie. (2) Poza tym w niektórych krajach UE publikowane dane o produkcji i zatrudnieniu nie obejmują zakładów najmniejszych, tak zwanych mikro. W niektórych zaś dziedzinach odgrywają one dużą rolę.

Obliczenia uproszczoną metodą wskazują, że wydajność pracy na jednego zatrudnionego w polskim przemyśle w roku 2006 można było szacować na nie więcej niż 31 procent średniego poziomu 15 krajów UE (przyjętych za 100). Realnie może mieścić się więc gdzieś w przedziale 30–35 procent tego poziomu. Nawet gdyby przyjąć szacunkowo korektę z tytułu niepełnego zakresu danych o zatrudnieniu w krajach EU, to wielkość ta nie przekroczyłaby prawdopodobnie 40 procent.

Oznaczałoby to, że średnia wydajność pracy w przemyśle była u nas około 3-krotnie niższa od średniego jej poziomu w 15 krajach UE. Przyjmując zaś za podstawę tego porównania wszystkie kraje członkowskie z 2006 roku (25), wskaźnik ten byłby wyższy. Ale nie przekroczyłby 50 procent średniego poziomu unijnego. Należy jednak porównywać nasze dane przede wszystkim z krajami od nas lepszymi pod tym względem (*benchmarking*), a więc raczej z 15 krajami niż z 25 czy też z 27 krajami, dla których średnia ta jest znacznie niższa niż dla 15 krajów.

Na wiarygodność powyższych szacunków wydaje się wskazywać inny fakt. Otóż podobne obliczenia dotyczące wydajności, wykonywane dla całej gospodarki, pokazują, że wydajność w Polsce była dwukrotnie mniejsza w stosunku do wydajności w 15 krajach UE. A więc w sferze pozaprzemysłowej dystans dzielący nas pod tym względem od krajów UE jest wyraźnie mniejszy niż w przemyśle. Dotyczy to zwłaszcza usług, gdzie uzbrojenie miejsc pracy odgrywa mniejszą rolę.

Ocena dzielącego nas dystansu wymaga jednak zaraz na wstępie 4 ważnych komentarzy. Bez ich uwzględnienia można bowiem łatwo popełnić błędy w ocenie. (1) Niższy u nas poziom społecznej wydajności pracy w skali makro nie oznacza, że taki sam jest dystans w indywidualnej wydajności pracy pracowników zatrudnionych na stanowisku pracy. Często wydajność ta nie odbiega u nas od wydajności ich odpowiedników w krajach zachodnich. Są także przypadki odwrotne, ale nie mają one decydującego wpływu na aktualny poziom wydajności pracy u nas. Główna różnica leży w zasadniczo niższym uzbrojeniu miejsca pracy. (2) Ponadto wydajność pracy w świetle tego szacunku jest maksymalnie u nas 2,5–3-krotnie niższa, ale uzbrojenie miejsc pracy, jak stwierdzono już wyżej, jest co najmniej 4–5-krotnie niższe niż w porównywanych krajach Unii. Tak więc dystans pod względem wydajności pracy w stosunku do krajów wyżej od nas rozwiniętych jest wyraźnie mniejszy, niż wynikałoby to z różnic w uzbrojeniu miejsca pracy. (3) Kolejna uwaga dotyczy płac. Wydajność pracy w Polsce jest niższa w skali nie większej niż 2,5–3,0 razy, natomiast realna płaca na jednego zatrudnionego pozostaje około 5-krotnie niższa. A więc dystans w poziomie płac jest znacznie większy, niżby to wynikało z poziomu wydajności. (4) Powoduje to, że koszt jednej godziny pracy (*Unit Labour Cost*) jest u nas – mimo niższej wydajności – znacznie niższy niż w 15 krajach UE.

W świetle różnych szacunków można przyjąć, że koszt jednej godziny pracy wynosi w przemyśle przetwórczym około 5–6 euro na godzinę wobec 22 euro średnio w UE, a więc jest niższy 4-krotnie. A zatem mimo niższego poziomu wydajności pracy w przemyśle niż w innych krajach UE Polska jest wciąż jeszcze silnie konkurencyjna z powodu relatywnie niższych kosztów pracy w stosunku do wszystkich 15 krajów.

Rozwinięcia wymaga dialog społeczny dotyczący kwestii, w jakim stopniu pracownicy powinni uczestniczyć w podziale efektów wzrostu wydajności pracy. Wymaga to konkretnej dyskusji, negocjacji i dialogu.

Za ogólnie niższą wydajnością pracy u nas w przemyśle jako całości kryją się natomiast bardzo duże różnice pod tym względem w poszczególnych branżach. W niektórych z nich osiągamy nawet wyższy poziom wydajności niż średnio w 15 krajach UE. Przykładem jest kopalnictwo surowców nieenergetycznych (kopalnictwo soli, surowców chemicznych, surowców mineralnych) czy górnictwo ropy i gazu. W tym pierwszym przypadku wynikać to może z bogatszych zasobów tych surowców występujących w Polsce. W przemyśle przetwórczym mamy wyższą wydajność przede wszystkim w tych branżach, w których inwestorzy zagraniczni w okresie transformacji przeprowadzili wymianę maszyn i technologii na nowe i bardziej nowoczesne.

Przykładem jest przemysł pojazdów samochodowych (najwyższy u nas poziom robotyzacji produkcji) oraz elektroniki konsumpcyjnej.

Z drugiej strony wyższą wydajność pracy osiąga się u nas w przemyśle metali nieżelaznych i szlachetnych. Wynika to z faktu, że nasze zasoby są bogatsze (miedź i srebro; Polska jest największym producentem srebra w Europie). Wyższy niż w UE poziom wydajności osiągają również

takie przemysły, jak tłuszczowy, pasz dla zwierząt, niektórych wyrobów mineralnych, napojów alkoholowych i bezalkoholowych. Z reguły są to branże o najwyższym uzbrojeniu miejsca pracy w maszyny i urządzenia, a różnice pod tym względem pomiędzy Polską a UE są tu najmniejsze.

Mamy także branże, w których poziom wydajności niewiele odbiega od unijnego (80–100 procent średniej wydajności Unii). Należą do nich: kopalnictwo rud miedzi, przemysł koksowniczy, walcownie rur, przemysł rybny.

Są także branże, w których wydajność osiąga poziom 60–80 procent średniej unijnej, a więc także relatywnie wyższy niż nasz średni poziom wydajności. Dotyczy to przemysłu

sprzętu domowego, części samochodowych, owocowo-warzywniczego, kablowego, rafinerii ropy naftowej, farb i lakierów, przetwórstwa papierniczego, elektroniki profesjonalnej, chemikaliów podstawowych, cementowego. Przeważają w tej grupie przemysły o wysokim uzbrojeniu miejsca pracy.

Natomiast największy dystans pod względem poziomu wydajności pracy w przemyśle w stosunku do UE występuje w naszym kraju w wymienionych niżej przemysłach. Wydajność w nich w Polsce nie osiąga nawet 20 procent poziomu wydajności w UE, a więc jest ponad 5-krotnie niższa niż w tych krajach. Relacja ta jest więc ponad 2 razy gorsza od średniej (31 procent). Są to takie przemysły, jak kuźnie, przemysł odzieżowo-włókienniczy (główną rolę odgrywa u nas bowiem przetwórczość usługowa), tartaczny, garbarski, odlewnie, przemysł lotniczy, wytwórnie pary, dziewiarski, pończoszniczy, wydawniczy, obuwniczy, obrabiarkowy, aparaturowy.

Szczególnie niepokoić musi występowanie w tej grupie aż 3 przemysłów wysokiej techniki. Ale w tym przypadku nie wynika to jednak z niższego uzbrojenia miejsca pracy, ale ze wspomnianej już wyżej niekorzystnej wewnętrznej struktury produkcji w tych przemysłach. W tych właśnie przemysłach występują więc największe rezerwy podniesienia poziomu wydajności pracy przez uruchamianie innowacyjnej produkcji finalnej.

Warto zauważyć, że Polska osiąga najwyższy poziom wydajności w stosunku do UE

w wielu przemysłach, z których rozwoju Unia już od pewnego czasu wycofuje się stopniowo.

Struktura produkcji i wydajności pracy.

Poziom wydajności pracy w skali całej gospodarki uzależniony jest w istotnym stopniu od struktury produkcji. Wynika z niej bowiem rozmieszczenie potencjału pracy między branżę o najniższej i najwyższej wydajności pracy. Innymi słowy, ze struktury produkcji wynika, jaką część zasobów pracy angażuje dana gospodarka w dziedziny o niższym poziomie wydajności, a jaką w te, które osiągają najwyższy jej poziom.

Okazuje się, że w Polsce w branżach o wydajności wyższej od średniej pracuje tylko około 1/4 całego zatrudnienia przemysłowego (27 procent) wobec 1/3 w 15 krajach UE (33 procent). Jeszcze większe różnice występują w przemysłach o najwyższej obecnie dynamice rozwojowej, a mianowicie w przemyśle informatycznym oraz elektronice, a także w przemyśle samochodowym. W tych 3 przemysłach razem pracuje u nas około 200 tys. osób mniej, niżby to wynikało ze średniego udziału tych branż w UE. Polska angażuje w rezultacie większą część swych zasobów pracy w przemyśle w dziedzinach o niższym poziomie wydajności pracy niż Unia Europejska. Ma to ujemny wpływ na poziom wydajności pracy. Strukturę produkcji przemysłowej u nas i w UE pod tym kątem widzenia ilustruje tabela 5.

Charakterystyczny dla Polski jest absolutny wręcz niedorozwój przemysłu informatyczne-

TABELA 5. STRUKTURA PRODUKCJI Z PUNKTU WIDZENIA POZIOMU WYDAJNOŚCI PRACY

WYSZCZEGÓLNIENIE	UDZIAŁ W CAŁYM ZATRUDNIENIU W PRZEMYŚLE W PROCENTACH		
	POLSKA 2003	UNIA EUROPEJSKA 2002	RÓŻNICA W PKT
PRZEMYSŁ OGÓŁEM	100,0	100,0	x
W TYM: BRANŻE O NIŻSZYM POZIOMIE WYDAJNOŚCI NIŻ ŚREDNI DLA PRZEMYSŁU	73,2	67,1	+6,1
BRANŻE O WYŻSZYM POZIOMIE WYDAJNOŚCI NIŻ ŚREDNI DLA PRZEMYSŁU	26,8	32,9	-6,1
Z TEGO: PRZEMYSŁ INFORMATYCZNY, ELEKTRONICZNY I SAMOCHODOWY O WYŻSZYM POZIOMIE WYDAJNOŚCI O PONAD 60 PROCENT NIŻ ŚREDNIO	2,1	8,8	-6,7

go i elektroniki. Stanowi on specyfikę naszej struktury przemysłowej, co odbija się ujemnie na poziomie wydajności pracy w całym przemyśle. W tych 2 przemyślach pracowało u nas łącznie tylko 33 tysięcy osób, to jest 1,1 procent całego zatrudnienia w przemyśle, podczas gdy w UE ponad 1,4 mln, czyli prawie 9 procent. Udział ten jest u nas prawie 9-krotnie mniejszy, niżby to wynikało z różnic w potencjale demograficznym naszego kraju (10 procent łącznego potencjału 15 krajów UE). Gdyby założyć zwiększenie udziału tych 2 gałęzi do poziomu przeciętnego w Unii, oznaczałoby to wzrost średniego poziomu wydajności pracy w Polsce w przybliżeniu o 8–10 procent.

Powyzsze dane pozwalają na wyciągnięcie wniosku, że co najmniej jedna piąta dystansu dzielącego nas pod względem wydajności pracy od średniego jej poziomu w UE wynika z niekorzystnej struktury produkcji w naszym kraju.

Wydajność pracy a poziom kwalifikacji pracowników. Od opublikowania klasycznej już dziś pracy E. Denisona z 1967 roku⁵ powszechnie przyjmuje się, że poziom kwalifikacji pracowników jest ważnym czynnikiem tworzenia PKB i decyduje w istotny sposób o wydajności pracy. Dlatego nakłady na kształcenie są dziś traktowane jako inwestycje w przyszłość. Stanowią ważny element inwestycji „w człowieka” (*human investments*), które odgrywają coraz większą rolę w nowoczesnym rozwoju gospodarczym.

Wynika to z przesuwania się punktu ciężkości popytu na pracowników o najwyższym poziomie kwalifikacji. Stanowi to jeden z podstawowych trendów współczesności (*High Jobs Shift*). Podejmuje się równocześnie próby wymiernego, liczbowego rozpoznania wkładu poziomu kwalifikacji w tworzenie PKB i wydajność pracy. Udowodniono bowiem ilościowy, bezpośredni związek rozwoju gospodarczego z kapitałem wykształcenia, a więc kapitałem intelektualnym społeczeństwa.

Coraz większą rolę przypisuje się jednak nie tylko formalnemu poziomowi wykształcenia, mierzonemu liczbą lat spędzonych bezpośrednio przez pracownika w szkołach różnych typów, ale przede wszystkim kreatywności tej pracy. Na tym tle pojawiło się w literaturze i znalazło szerokie upowszechnienie pojęcie „pracownika wiedzy” (*knowledge worker*), sformułowane przez F. Machlupa i P.F. Druckera. Tworzą je nie tylko pracownicy zatrudnieni w instytucjach naukowych, ale też pracujący we wszystkich działach gospodarki, jeżeli spełniają określone specyficzne kryteria. Wśród nich zaś kluczową rolę odgrywa kreatywność, czyli zdolność tworzenia innowacji, proponowania nowych pomysłów i rozwiązań.

T. Davenport⁶ postawił konkretne pytanie, jak zwiększyć wydajność pracy tej kategorii pracowników o podstawowym znaczeniu dla postępu i rozwoju. Najnowsze badania wykazują bowiem bezpośredni związek pomiędzy innowacyjnością a liczbą pracowników legitymujących się stopniem naukowym doktora. Odgrywają oni kluczową rolę w działalności innowacyjnej (*key players in innovation*). Dlatego rządy dążą do zwiększenia skali reprodukcji kadr tych pracowników o najwyższym poziomie wykształcenia.

Polska w świetle wszystkich kryteriów oceniona pod tym względem, zarówno jeżeli chodzi o średnią liczbę lat spędzonych w szkołach, jak i udziału pracowników wiedzy, pozostaje wciąż jeszcze w tyle w stosunku do krajów najwyższej rozwiniętych. Dlatego zwiększenie kapitału kwalifikacji ludzkich i kapitału społecznego jest jedną z najważniejszych rezerw podniesienia wydajności pracy w naszym kraju.

Próba syntezy. Spróbujmy z kolei rozpoznać, w jakiej części poszczególne przyczyny wpływają na dystans dzielący nas od 15 krajów UE pod względem wydajności pracy w przemyśle. Poniżej przedstawiam tylko hipotezę roboczą, która może ulec dalszym zmianom w miarę postępu badań. Ma ona raczej charakter oceny eksperckiej, niż wynika z konkretnych obliczeń.

Jeśli za 100 przyjmiemy całą różnicę, jaka dzieli nas pod tym względem od 15 krajów UE, to zobaczymy poniżej wpływ poszczególnych czynników, które przesadzają o tej różnicy:

- niższe uzbrojenie miejsca pracy w maszyny i urządzenia mechanizujące procesy pracy (odpowiada 40–45 procent całej różnicy),
- niższy udział dziedzin o wyższej od średniej wydajności pracy, a więc gorsza struktura rozmieszczenia zasobów pracy (20–25 procent całej różnicy),
- gorsza organizacja pracy i produkcji (15–20 procent całej różnicy),
- kwalifikacje pracowników (10–15 procent całej różnicy).

Z tej orientacyjnej diagnozy wynikają ważne wnioski o charakterze strategicznym, a więc dotyczące już sposobu i kierunków działania w przyszłości. Główny kierunek działania – obok dalszej kontynuacji wzrostu uzbrojenia miejsc pracy – powinien być zorientowany na przebudowę struktury przemysłu, aby zwiększać w niej udział przemysłów o najwyższej wydajności pracy; zwłaszcza gdy towarzyszy temu równocześnie wysoka pracochłonność (na przykład elektronika), zmniejsza to zagrożenie bezrobociem.

Rzut oka w przyszłość. Dotychczasowe rozważania pozwalają na podjęcie próby odpowiedzi na pytanie, jakie zmiany w tej dziedzinie i w podejściu do wydajności pracy może przynieść nam przyszłość. W szczególności wymaga to odpowiedzi na pytanie postawione na początku: „czy zadecyduje wydajność”? Wydaje się, że twierdząco można i trzeba na nie odpowiedzieć. Nie ma bowiem żadnych przesłanek, aby teza o decydującej roli wydajności pracy, jako kryterium oceny szans, straciła na znaczeniu lub wręcz przestała działać.

Wręcz przeciwnie, zdecydowana większość prowadzonych obecnie studiów ekonomicznych⁷ wskazuje, że na naszych oczach powstaje nowa wersja systemu rynkowego, a mianowicie gospodarka oparta na wykorzystaniu wie-

dzy i informacji (*Knowledge Based Economy*, w skrócie KBE). Jest ona zdolna osiągnąć znacznie wyższy poziom społecznej wydajności pracy niż obecnie. Gospodarka oparta na wiedzy stanowi dziś bazę materialną nowej postprzemysłowej fazy rozwoju cywilizacyjnego, który zyskał nazwę „cywilizacji informacyjnej”. Jest już dziś całkowicie pewne, że ten model gospodarki stworzy znacznie wyższy poziom społecznej wydajności pracy niż obecna tradycyjna gospodarka.

Jeżeli więc teza o decydującej roli wydajności pracy zachowa swą siłę, a wszystkie przesłanki za tym przemawiają, to oznaczałoby, że gospodarka oparta na wiedzy będzie wypierać niektóre mechanizmy tradycyjnej gospodarki, aż do jej stopniowego zastąpienia. Ten kierunek zmian wydaje się bezsporny, ale nie jest to kierunek zmian jedyny. Z dużym stopniem prawdopodobieństwa możemy przewidywać, że coraz większe wymagania stawiane będą wobec produkcji, stanowiącej podstawę wyceny wydajności pracy. W dwóch dziedzinach można się tu spodziewać radykalnego zaostrożenia dotychczasowych kryteriów stawianych pod adresem produkcji.

Po pierwsze – w warunkach malejących zasobów surowców naturalnych i wyczerpywania się zasobów niektórych czynników produkcji konieczna będzie koncentracja dostępnych zasobów na produkcji dla społeczeństw najbardziej przydatnej i użytecznej kosztem ograniczenia produkcji niespełniającej tych wymogów. W nowej sytuacji nie będzie miała więc sensu wydajność pracy osiągnięta na produkcji przestarzałej, nieefektywnej, nieinnowacyjnej czy też na usługach tzw. jałowych (*hollow operations*), które nie dają makroekonomicznych czy społecznych korzyści poza zyskiem dla wąskich grup społecznych. Dlatego można więc przewidywać, że wzrośnie nacisk na ich eliminowanie lub ograniczenie.

Po drugie – w warunkach pogarszającej się sytuacji ekologicznej świata zaostżone zostaną kryteria zaliczania do produkcji tej części, która oparta jest na naruszaniu środowiska.

Zakwestionowana zostanie tym samym ta część wydajności pracy, która jest osiągana obecnie kosztem niszczenia lub degradacji środowiska naturalnego, przyrody lub klimatu. Rodzi to bowiem niezwykle szybko rosnące straty powodowane przez różnego rodzaju ekstremalne zjawiska pogodowe. Do tego dołączyć można błędy w eksploatacji środowiska. Najbardziej widocznym dowodem z ostatniego okresu może być katastrofa ekologiczna w koncernie BP w Zatoce Meksykańskiej.

Podobne tendencje mogą narastać także i u nas i pochłaniać rosnącą część przyrostu produkcji i wydajności pracy. Takim przykładem może być powódź w 2010 roku. Takie ekstremalne zjawiska pogodowe mogą postawić pod znakiem zapytania racjonalność zwiększania produkcji i wydajności pracy w sposób szkodliwy dla środowiska.

Tematy do dialogu społecznego. Dotychczasowe rozważania wytyczają zarazem istotne obszary wymagające dialogu społecznego i szerokiej debaty publicznej. Można wyróżnić trzy główne obszary tego dialogu. Pierwszy to zbudowanie prawidłowej oceny sytuacji na rynku pracy. Ważne jest, aby toczyła się ona na gruncie rzetelnej wiedzy. I tak nie jest prawdą, że Polacy pracują gorzej czy też mniej intensywnie niż obywatele innych krajów. Są takie przypadki, ale są również przypadki wręcz przeciwnie, gdzie praca polskiego specjalisty w niczym nie ustępuje pracy pracowników za granicą, a nawet ją przewyższa. W ciągu ostatnich 20 lat nastąpił jakościowy wzrost wydajności pracy. Jednocześnie płace w wyrażeniu realnym wzrosły znacznie wolniej, co rodzi obawy o stagnację popytu rynkowego. Ważną kwestią do podjęcia dialogu są również koszty pracy. Nie jest tak, że są one *bardzo wysokie i przez to hamują tworzenie miejsc pracy*⁸. W normach europejskich pozostają również elementy pozapłacowe (świadczenia emerytalne i inne obciążenia funduszu płac). Dość duża jest także elastyczność rynku pracy w Polsce. Natomiast wiele do życzenia pozostawia raczej organizacja pracy u nas i niedostateczne rozko-

operowanie produkcji, co jest domeną przedsiębiorców.

Kolejnym obszarem, który wymaga radykalnego rozwinięcia dialogu społecznego i nadania mu priorytetu najwyższej pilności, jest kwestia, w jakim stopniu pracownicy powinni uczestniczyć w podziale efektów wzrostu wydajności pracy. Wymaga to zaś zawsze konkretnej dyskusji, negocjacji i dialogu.

Następnie należałoby rozważyć kwestię, czy i w jakim zakresie zastosować zachęty dla przedsiębiorców pobudzające tworzenie nowych miejsc pracy. W wielu przypadkach zachęty takie ze środków ogólnospołecznych mogą być korzystniejsze niż finansowanie zasiłków dla bezrobotnych.

Uzyskanie odczuwalnego postępu w rozwoju dialogu o powyższych zagadnieniach oraz przełomu w nich miałyby niezwykle ważne znaczenie dla realizacji przyszłej modernizacji naszej gospodarki i realizacji naszych ambicji rozwojowych, a więc sukcesu w gospodarce na miarę wyzwań XXI wieku. Jest to bowiem najbardziej skuteczna droga, która rokuje największe postępy, jeżeli zdołamy dokonać w tej dziedzinie przełomu. ■

¹ „Przeгляд” nr 28 z 2010 r., s. 29.

² A. Karpiński, S. Paradyś, J. Ziemiński: *Zmiany struktury gospodarki w Polsce do roku 2010*, Komitet Prognoz PAN, Warszawa 1999, s. 134.

³ *Baza danych dla biznesu część I przemysł*, opracowanie Szkoła Wyższa „Olympus” w Warszawie, Warszawa 2008.

⁴ Metodę zakładową różni od przedmiotowej to, że do produkcji danej branży zalicza się również wyroby innych branż, jeżeli są one wytwarzane w danym zakładzie, a z drugiej strony uwzględnia się obok wyrobów również usługi. Z tych dwóch metod ta pierwsza jest bardziej miarodajna dla oceny rzeczywistego poziomu wydajności, ta druga jest bardziej porównywalna z metodami przyjętymi w UE.

⁵ E. Denison: *Why Growth Rate Differ?*, Waszyngton 1967.

⁶ T. Davenport: *Thinking for a living – How to get better performance and results from „Knowledge workers”*?, Harvard Business School, 2005, „The Economist” z 15 października 2005, s. 88.

⁷ Na przykład *Przechodzenie Polski do gospodarki opartej na wiedzy...*, „Studia i Materiały”, tom X, wyd. Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 2003.

⁸ Patrz: krytyka tych poglądów przez prof. S. Nieckarza, „Przeгляд”, 2 luty 2003, s. 53.

Badania wskazują, że istnieje niemal powszechna praktyka współpracy instytucji rynku pracy z instytucjami pomocy społecznej. Badania pokazują również, że ich model działania wymaga wsparcia i wzbogacenia
– pisze BEATA CIĘŻKA

Dialog instytucjonalny współpraca instytucji rynku pracy i pomocy społecznej

Analiza kluczowych zapisów¹ w ustawie o pomocy społecznej wskazuje, że nie stwarza ona mocnej podstawy prawnej do współpracy instytucji rynku pracy z instytucjami pomocy społecznej. Z kolei ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (art. 50 ust. 3) zakłada współpracę urzędów pracy i instytucji pomocy oraz integracji społecznej, ale nie tworzy jej modeli.

Mimo wszystko – jak wykazują badania ewaluacyjne – wszystkie instytucje rynku pracy objęte badaniem deklarują podejmowanie współpracy z instytucjami pomocy i integracji społecznej. Na ponad sto przebadanych instytucji prawie wszystkie (98 procent) wskazują, że współpracowały i nadal tę współpracę kontynuują, reszta (2 procent) podaje, że współpracowała, ale teraz tego zaprzestała. Współpracę tę oceniają jako dobrą (zob. wykres 1). Również niemal wszystkie badane instytucje pomocy i integracji społecznej deklarują, że współpracowały z instytucjami rynku pracy i nadal to czynią.

Ponadto wysoki odsetek instytucji rynku pracy (90 procent) deklaruje współpracę z powiatowymi centrami pomocy rodzinie (PCPR). Niemal tyle samo wciąż z nimi współdziała. Pracownicy instytucji rynku pracy są zadowo-

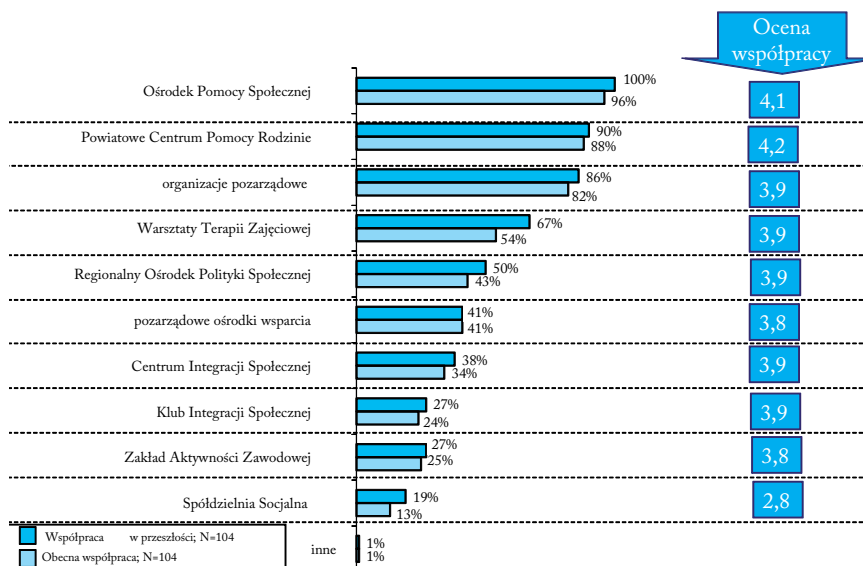
leni z jakości wspólnych działań. Nieco ponad połowa badanych instytucji rynku pracy współpracowała z warsztatami terapii zajęciowej i nadal to robi, a dokładnie 50 procent badanych instytucji wskazuje jako partnera również regionalne ośrodki polityki społecznej. Z kolei z organizacjami pozarządowymi współpracuje 86 procent przebadanych instytucji rynku pracy. Ocena tych działań jest pozytywna.

Niemal wszystkie instytucje pomocy społecznej współpracowały z powiatowymi urzędami pracy (PUP, zob. wykres 2) i nadal to czynią. Ponadto wysoki odsetek instytucji pomocy społecznej współdziała z instytucjami szkoleniowymi oraz z organizacjami pozarządowymi. Jak wynika z deklaracji respondentów uczestniczących w wywiadach indywidualnych – kooperacja ta często ma długą tradycję i opiera się na dobrych doświadczeniach wcześniejszych inicjatyw realizowanych z powodzeniem. Jak podaje jedna z respondentek: mamy już sprawdzonych partnerów i współpracujemy z nimi, na przykład kierując do nich naszych podopiecznych.

Ponad połowa badanych instytucji pomocy współdziała również z wojewódzkimi urzędami pracy. Działania te są oceniane bardzo wysoko. Współpraca obejmuje również ochotnicze hufce pracy, a także na przykład kluby pracy czy centra edukacji i pracy młodzieży.

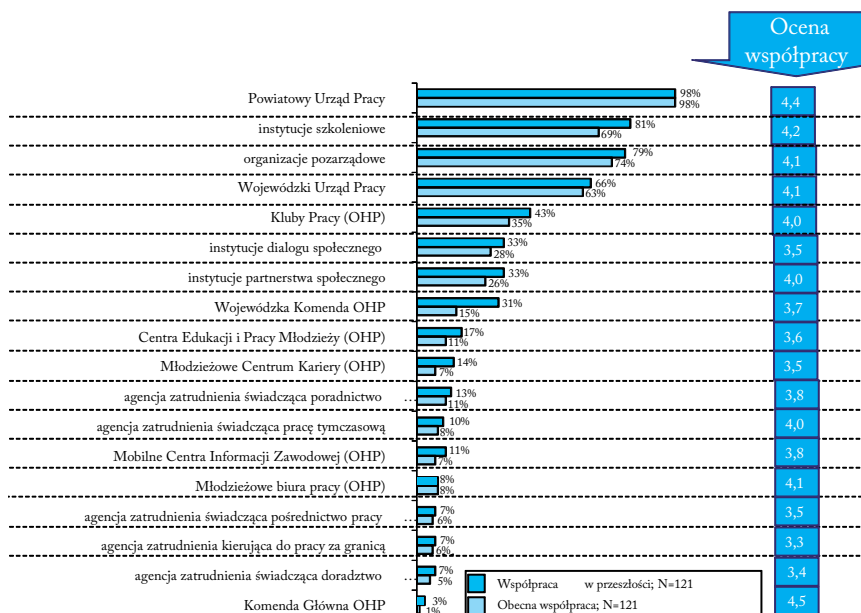
Mocą prawa. Podstawy prawne współpracy instytucji rynku pracy i pomocy społecznej miał dać artykuł 50 ustawy o promocji zatrud-

WYKRES 1. INSTYTUCJE POMOCY I INTEGRACJI SPOŁECZNEJ, Z KTÓRYMI WSPÓŁPRACUJĄ INSTYTUCJE RYNKU PRACY OBECNIE I W PRZESZŁOŚCI



Źródło: badanie *Analiza aktualnej struktury instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej w kontekście zakresu ich wzajemnej współpracy, a także głównych obszarów styku*, SMG/KRC Poland Media SA oraz IBC Group, lipiec 2009 rok.

WYKRES 2. INSTYTUCJE RYNKU PRACY, Z KTÓRYMI WSPÓŁPRACUJĄ INSTYTUCJE POMOCY I INTEGRACJI SPOŁECZNEJ OBECNIE I W PRZESZŁOŚCI



Źródło: badanie *Analiza aktualnej struktury instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej w kontekście zakresu ich wzajemnej współpracy, a także głównych obszarów styku*, SMG/KRC Poland Media SA oraz IBC Group, lipiec 2009 rok.

nienia i instytucjach rynku pracy, który został wprowadzony do niej w ramach nowelizacji z 19 grudnia 2008 roku. Intencją było włączenie instytucji pomocy społecznej do polityki rynku pracy i odwrotnie – chodziło o zapoznanie publicznych służb zatrudnienia ze specyfiką środowiska pomocy społecznej. W praktyce jednak uregulowanie to wywołało

liczne problemy interpretacyjne. Sformułowano wiele zarzutów do treści przepisu i konstruowanych ram współpracy publicznych służb zatrudnienia z instytucjami pomocy i integracji społecznej.

Mimo że obowiązujące obecnie przepisy niezbyt precyzyjnie definiują obszary współpracy, to badanie, które przeprowadzono w obu

Diagnoza współpracy. Charakterystyka badania

Powyższe wyniki pochodzą z badania „Analiza aktualnej struktury instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej w kontekście zakresu ich wzajemnej współpracy, a także głównych obszarów styku”. Wykonane ono zostało na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w miesiącach kwiecień–lipiec 2009 roku. Wykonawcą było konsorcjum SMG/KRC Poland Media SA oraz IBC Group.

Badanie miało na celu przeprowadzenie diagnozy współpracy instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej oraz zidentyfikowanie możliwych płaszczyzn oraz form współpracy między nimi. Wykonano je z myślą o tym, aby jego wyniki służyły pomocą we właściwym doborze i realizacji projektów systemowych w ramach PO KL. Miało również dostarczyć wiedzy pozwalającej na wypracowanie optymalnych rozwiązań w obrębie polityki zatrudnienia oraz polityki pomocy i integracji społecznej. Badanie objęło zjawiska na poziomie centralnym (ogólnopolskim), regionalnym oraz lokalnym.

Objęto nim instytucje i organizacje społeczne (według definicji zawartych w ustawie o promocji zatrudnienia – ustawa z 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. 2008, nr 69, poz. 415) oraz podmioty prywatne związane z rynkiem pracy i z pomocą społeczną na poziomie centralnym i regionalnym (również lokalnym).

Badanie skupiało się na diagnozie i ocenie form współpracy instytucji rynku pracy z instytucjami pomocy i integracji społecznej. Przedmiot badania wynikał z istniejącego w PO KL założenia, że działania obu typów instytucji powinny się uzupełniać, by stworzyć kompleksowy pakiet usług dla klientów korzystających z ich wsparcia. Badano takie obszary współpracy, jak

stosowanie aktywnych form wsparcia oraz opracowywanie kompleksowych diagnoz sytuacji na rynku pracy i w zakresie wykluczenia społecznego na poziomie lokalnym. Badanie dotyczyło aktualnego stanu prawnego oraz wprowadzonych nowelizacji.

Wykorzystano kilka metod badawczych: analiza dokumentów (między innymi badania, analizy, studia, akty i rozporządzenia w zakresie publicznych służb zatrudnienia, rynku pracy i promocji zatrudnienia oraz w zakresie pomocy społecznej), przeprowadzenie pogłębionych wywiadów indywidualnie z przedstawicielami poszczególnych typów instytucji w całej Polsce (32 wywiady), wywiady telefoniczne wspomaganie komputerowo (CATI) z pracownikami instytucji rynku pracy oraz instytucji pomocy i integracji społecznej z całej Polski (225 wywiadów), dwa zogniskowane wywiady grupowe (FGI) w Olsztynie i we Wrocławiu.

Na zakończenie procesu badawczego przeprowadzono panel ekspercki, który pozwolił przede wszystkim lepiej zrozumieć i zinterpretować wyniki badania oraz poddać je dodatkowej weryfikacji. Wstępnej weryfikacji zostały poddane również rekomendacje oraz propozycje sposobu ich wdrażania. Do udziału w panelu ekspertów zostali zaproszeni doświadczeni praktycy i teoretycy specjalizujący się w zagadnieniach objętych przedmiotem badania.

Raport z wynikami badań jest na stronie internetowej PO KL: <http://www.kapitalludzki.gov.pl/dokumenty/raporty-ewaluacyjne/>. Czytelnik znajdzie tam również opis modeli współpracy podmiotów polityki rynku pracy i pomocy społecznej stosowanych w innych krajach – w Danii, Szwecji, Wielkiej Brytanii i w Niemczech.

typach instytucji, pokazało, że możemy mówić o dużej skali działań opartych na formule współpracy – trudno znaleźć instytucję, która nie prowadziła żadnej współpracy, co więcej, świadomość konieczności podejmowania wspólnych działań pojawia się w deklaracjach zarówno pracowników instytucji rynku pracy, jak i instytucji pomocy i integracji społecznej.

Badanie pozwoliło na potwierdzenie, że istniejące rozwiązania instytucjonalne, w szczególności ustawa o promocji zatrudnienia oraz Program Operacyjny „Kapitał Ludzki” (PO KL), dostarczają bodźców do współdziałania, a oferowane w ramach PO KL instrumenty mogą w znaczący sposób przyczynić się do wzrostu liczby wspólnie podejmowanych inicjatyw. Ostatni rok pokazał, że wiele zaczyna się zmieniać i pracownicy obu typów instytucji chętniej podejmują się prowadzenia wspólnych inicjatyw. Jest prawdopodobne, że od zakończenia badania skala współpracy jeszcze się powiększyła.

Pojawiają się jednak obawy, że współpraca może zostać ograniczona do czasu trwania PO KL. Aby zapobiec takiemu scenariuszowi, należałoby wprowadzić trwałe mechanizmy ustawowe, które obligują oba typy instytucji do prowadzenia wspólnych działań na rzecz ich klientów.

Poza tym warto pamiętać, że część instytucji postrzega realizację projektów w partnerstwie jako trudniejszą i bardziej kłopotliwą. Wskazują na to doświadczenia z projektów Sektorowego Programu Operacyjnego „Rozwój zasobów ludzkich” (SPO RZL) oraz z Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL. Należy zatem – choćby w PO KL – promować współpracę partnerską w procesie oceny i selekcji wniosków.

Kultury współpracy. Jak pokazały badania, współpraca obu typów instytucji w zasadzie zaczyna się i kończy na poziomie lokalnym,

czyli gminnych ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie oraz powiatowych urzędów pracy. Na tym poziomie faktycznie możemy mówić o pojawianiu się kultury współpracy. W przeciwieństwie do wyników wcześniej przeprowadzonych badań obecnie widać, że za deklaracjami idą konkretne wspólnie podejmowane działania. Warto podkreślić, że nieuprawnione są tu jedno-wymiarowe uogólnienia, gdyż natężenie, a w szczególności efekty tej współpracy na poziomie lokalnym zależą od bardzo wielu czynników i są mocno zindywidualizowane.

Respondenci podkreślają, że znaczącą barierą we współpracy w zakresie pracy z klientem jest brak wspólnej bazy danych o klientach korzystających z usług aktywizacji zawodowej i pomocy społecznej.

Jako formę współpracy najczęściej wskazywano wymianę informacji, zwłaszcza na temat konkretnych klientów, ich losów i potrzeb oraz zakresu uzyskanego wsparcia w poszczególnych instytucjach, o aktualnej ofercie szkoleniowej, ale również o wymianie doświadczeń na temat efektywności działań interwencyjnych czy planów szkoleniowo-doradczych. Respondenci podkreślają, że znaczącą barierą we współpracy w zakresie pracy z klientem jest brak wspólnej bazy danych o klientach korzystających z usług aktywizacji zawodowej i pomocy społecznej. Wymiana informacji na temat klientów ogranicza się niejednokrotnie do wystawiania zaświadczeń przedkładanych kolejnej instytucji. Wspólna baza mogłaby znacząco ograniczyć konieczność dostarczania sobie wzajemnie dokumentacji dotyczącej statusu klienta.

Ważną formą wspólnych działań jest prowadzenie szkoleń i różnych, często kompleksowych rodzajów wsparcia dla klientów, na przykład doradztwa i warsztatów motywacyjnych dla klientów obu typów instytucji. Respondenci badania, mówiąc o wspólnym realizowaniu szkoleń, mieli na myśli nie tylko prowadzenie sesji szkoleniowych, ale również rekrutację czy informowanie klientów o możliwości skorzystania z takiej oferty. Czasem

zresztą do tego typu aktywności ogranicza się współpraca.

Współpraca toczy się również w zakresie realizacji wspólnych badań i diagnoz na potrzeby opracowywania różnych strategii i planów działań. Ponad połowa (53 procent) badanych instytucji rynku pracy prowadziła razem z instytucjami pomocy społecznej diagnozy obejmujące lokalny rynek pracy. Współpraca ta obejmowała uczestnictwo na wszystkich etapach prowadzenia diagnozy – od przygotowania jej koncepcji przez opracowanie strategii postępowania, aż po analizę otrzymanych wyników (zob. wykres 3). Warto podkreślić, że dwie trzecie instytucji na podstawie wyników diagnozy podjęło się współpracy również na etapie opracowywania strategii działań. Można przypuszczać, że strategie te przewidywały także kontynuowanie współpracy w trakcie realizacji założonych w strategii działań.

Oprócz przedstawicieli danej instytucji rynku pracy w opracowywaniu diagnozy lokalnego rynku pracy i sytuacji społecznej w zdecydowanej większości wypadków (87 procent) wzięli udział przedstawiciele władz lokalnych. W trzech czwartych przypadków uczestniczyli w tym przedstawiciele innych instytucji

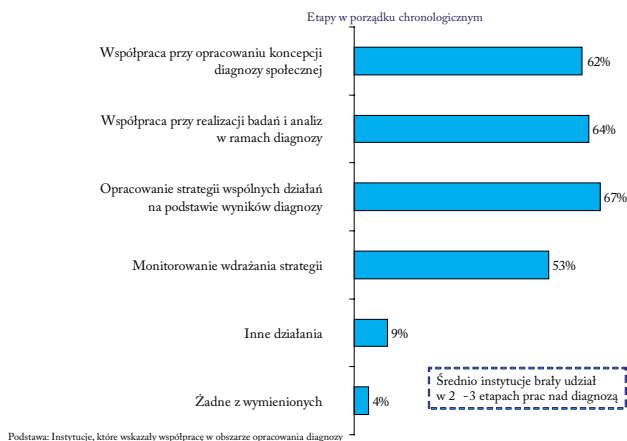
rynku pracy oraz przedstawiciele instytucji pomocy społecznej, a w ponad połowie prowadzonych diagnoz wzięli udział przedstawiciele działających w obszarze aktywizacji społeczno-zawodowej organizacji pozarządowych.

Średnio w opracowywaniu diagnozy uczestniczyło aż 10 różnych instytucji. Pozwala to na wysunięcie przypuszczenia, że zintegrowanie instytucji w identyfikowaniu lokalnych problemów służy również podjęciu wspólnych działań na rzecz ich rozwiązywania.

Na przykład w powiecie polkowickim (województwo dolnośląskie) odbyły się warsztaty, na których spotkali się przedstawiciele gmin, powiatowych urzędów pracy, powiatowych centrów pomocy rodzinie, ośrodków pomocy społecznej, organizacji pozarządowych, a nawet policji, straży i sądu. W wyniku wspólnej pracy powstała strategia dopasowana do lokalnych potrzeb. Uczestniczka tego gremium podsumowała: *nie chodzi o to, żeby [strategia] była piękna, ale żeby była realna i (...) żeby były w niej (...) oczekiwania mieszkańców z poszczególnych gmin.*

Przekonanie o konieczności podejmowania współpracy instytucji rynku pracy i pomocy społecznej budowane jest na poczuciu, że pracują one na rzecz tego samego klienta. Główną

WYKRES 3. WSPÓŁPRACA OBU TYPÓW INSTYTUCJI W PRACACH NAD DIAGNOZĄ I ANALIZAMI DOTYCZĄCYMI LOKALNEGO RYNKU PRACY I SYTUACJI SPOŁECZNEJ



Źródło: badanie *Analiza aktualnej struktury instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej w kontekście zakresu ich wzajemnej współpracy, a także głównych obszarów styku*, SMG/KRC Poland Media SA oraz IBC Group, lipiec 2009 rok.

podstawą korzystania z pomocy społecznej jest pozostawanie bez pracy. Pojawiają się jednak niejednokrotnie głosy, szczególnie artykułowane przez przedstawicieli instytucji pomocy społecznej, że klient ich instytucji ma często wiele różnych innych problemów życiowych, a bycie bezrobotnym jest tylko ich pochodną, a nie przyczyną, i dzięki skutecznej aktywizacji zawodowej nie da się ich rozwiązać.

W wielu wypadkach nie da się przywrócić bezrobotnego na rynek pracy, jeśli wcześniej nie rozwiąże się jego problemu, na przykład nie wyleczy się go z uzależnienia. Pojawiają się rekomendacje, że współpraca obu instytucji powinna się raczej opierać na uszczelnieniu systemu pomocy klientowi, który najpierw przechodzi resocjalizację, a następnie „przejmuje” go instytucja pomagająca mu odnaleźć się na rynku pracy. Z kolei współpraca międzyinstytucjonalna, zakładająca uczestnictwo klienta w obu typach wsparcia jednocześnie, jest po pierwsze nieefektywna, a po drugie nieskuteczna, gdyż osoba niezsocjalizowana nawet gdy otrzyma pracę, nie potrafi jej utrzymać. Rozważania te dotyczą jednak kwestii idei działania pomocy społecznej oraz zatrudnieniowej i wychodzą poza zakres przeprowadzonego badania. Niemniej okazały się ważne w obszarze identyfikacji styku działania obu typów instytucji objętych badaniem.

Podsumowując wyniki badania, warto wspomnieć o niedocenieniu roli pomocniczej organizacji pozarządowych. Chociaż, jak pokazały badania, organizacje pozarządowe często postrzegane są jako partner słaby, to wydaje się, że ten sektor, odpowiednio wspierany przez administrację publiczną, udźwignąłby wiele zadań, których administracja nie potrafi zrealizować samodzielnie. W szczególności trzeci sektor mógłby zapełnić lukę w zakresie mocno zindywidualizowanej pracy z najtrudniejszymi klientami, którzy z racji swoich deficytów

praktycznie nigdy nie będą mieli szansy powrócić na otwarty rynek pracy. W tym kontekście warto również wskazać na potrzebę, a nawet konieczność systemowego wsparcia ekonomii społecznej; co prawda w ramach PO KL realizowane jest działanie 7.2 „Przeciwdziałanie wykluczeniu i wzmocnienie sektora ekonomii społecznej”, to jednak w jego ramach będą realizowane jedynie projekty konkursowe, a to może być za mało, by na stałe wprowadzić do systemu reintegracji zawodowej rozwiązania oparte na tej idei.

Przesłanki partnerstwa. Oba typy instytucji – mimo barier i problemów – są zadowolone z przebiegu współpracy. Pozytywne doświadczenia w jednym przedsięwzięciu zachęcają do sięgania po takie rozwiązanie również w kolejnych. Pojawiają się już inicjatywy, które można upowszechniać jako przykłady dobrych praktyk. Podstawowym warunkiem ich powodzenia jest wola współpracy, dzielenia się doświadczeniami i wspólnego poszukiwania rozwiązań. Argumentem, który z pewnością może zachęcić do podejmowania wspólnych działań, jest pokazywanie wartości dodanej, jaka

W wielu wypadkach nie da się przywrócić bezrobotnego na rynek pracy, jeśli wcześniej nie rozwiąże się jego problemu, na przykład nie wyleczy się go z uzależnienia.

wynika z realizacji wspólnych przedsięwzięć. Dodatkowo istnieje możliwość budowania sieci wzajemnych powiązań i kontaktów, co przekłada się na skuteczność pracy na rzecz klienta. Respondenci za podstawowe przesłanki dobrej współpracy uznają: zaufanie między partnerami i wspólnotę celów, dobrovolność podejmowania współpracy, uzasadnioną działaniami przewidzianymi w projekcie/inicjatywie, racjonalny podział prac, zasobów, władzy i odpowiedzialności. Kolejną przesłanką sukcesu wspólnych przedsięwzięć jest życzliwość władz lokalnych, które w miarę swoich możliwości powinny wspierać takie inicjatywy, chociażby przez udostępnienie lokalnego do wspólnych spotkań czy też ich promocję.

Ewaluacja stosowana. Badanie form współpracy obu typów instytucji miało charakter badania ewaluacyjnego. Głównym jego zadaniem jest dostarczenie rzetelnej wiedzy wspomagającej decydentów w podejmowaniu właściwych decyzji. Wartość oceny mierzona jest zatem możliwościami praktycznego wykorzystania zgromadzonych informacji, przeprowadzonych analiz oraz sformułowanych wniosków i rekomendacji przez ich odbiorców i użytkowników.

Zgodnie z powyższymi założeniami, wyniki badań pozwoliły na sformułowanie wielu rekomendacji oraz proporcji działań, które – jeśliby zostały wprowadzone w życie – mogłyby wpłynąć na rozwój współpracy między instytucjami oraz na sformułowanie propozycji lepszych rozwiązań systemowych w polityce zatrudnienia i integracji społecznej. Autorzy raportu z wynikami badań sformułowali następujące rekomendacje:

1. Wprowadzenie do ustawy o pomocy społecznej podobnego zapisu, który jest w ustawie o promocji zatrudnienia (art. 50 ust. 3). Wzmocni to aktywność ośrodków pomocy społecznej w nawiązywaniu kontaktów i podpisywaniu porozumień o współpracy.
2. Wyposażenie każdej instytucji rynku pracy i pomocy społecznej w kompetencje stanowiące o ich wyłączności w wykonywaniu ustawowych zadań. Synteza kompetencji wszystkich instytucji polityki pracy i pomocy społecznej ma gwarantować realizację zadań w obszarze pracy i pomocy społecznej, określonych we właściwych ustawach². Uporządkowałyby to zakres kompetencji poszczególnych instytucji oraz likwidowałyby zapisy, które nakładają te same obowiązki na różne instytucje.
3. Powołanie do życia specjalnego regionalnego zespołu koordynującego i ujednolicającego cały system szkoleń. Zespół złożony z pracowników wojewódzkich urzędów pracy i rejonowych ośrodków polityki społecznej przygotowywałby jednolity dla publicznych służb zatrudnienia oraz instytucji pomocy i integracji społecznej harmonogram wdrażania instrumentów edukacyjnych. Harmonogram powstawałby na poziomie regionalnym, ale byłby realizowany lokalnie.
4. Promowanie i stymulowanie mechanizmów współpracy na poziomie regionalnym (pokazywanie, w jaki sposób można osiągnąć efekt synergii w podwyższaniu skuteczności pracy na rzecz klientów obu typów placówek).
5. Powołanie regionalnego organu sterującego i monitorującego współpracę w celu jej koordynacji i synergii. Wojewódzkie urzędy pracy i regionalne ośrodki polityki społecznej powinny być inicjatorami współpracy, a ich dyrektorzy mieć narzędzia pozwalające na systematyczne jej pogłębianie.
6. Promowanie i popularyzacja dobrych praktyk w zakresie współpracy. Organizacja konkursu, aby nagradzać liderów udanych inicjatyw opartych na partnerstwie.
7. Wspomaganie kadry instytucji rynku pracy, a zwłaszcza powiatowych urzędów pracy oraz instytucji pomocy społecznej w zakresie rozwoju ich kompetencji, możliwości wymiany doświadczeń i budowania wiedzy o instytucjach, zakresach ich obowiązków oraz specyfice funkcjonowania.
8. Wsparcie finansowe dla ułatwiania podejmowania współpracy.
9. Wprowadzenie instrumentów motywacyjnych (w tym gratyfikacji finansowych) dla pracowników realizujących ponadstandardowe zadania. Dotyczy to zwłaszcza pracowników powiatowych urzędów pracy, którzy jako jedyni w systemie instytucjonalnym nie pobierają dodatkowego wynagrodzenia za zaangażowanie w realizację projektów dofinansowanych z PO KL.
10. Możliwość zlecania agencjom zatrudnienia części zadań powiatowych urzędów pracy w zakresie, w jakim się one pokrywają, i zobowiązanie ich do współpracy z ośrodkami pomocy społecznej w takim zakresie, w jakim zobowiązane były do tego powiatowe urzędy pracy w granicach zleconych zadań.

11. Stworzenie wspólnego systemu informacyjnego i baz danych, które obejmują obszary współpracy obu instytucji. Obecnie określa je art. 50 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. W tym przedmiocie należy tworzyć wspólne bazy danych, zarządzane i obsługiwane przez pracowników instytucji rynku pracy i pomocy społecznej. Wraz z poszerzaniem obszarów współpracy należy zwiększać zakres baz danych lub tworzyć nowe. Gromadzone informacje, wprowadzane do systemu i przetwarzane dla potrzeb zastosowanych na rzecz adresatów narzędzi rynku pracy lub pomocy społecznej, pozwolą na efektywne wykorzystanie tych narzędzi i określenie adresatów, którzy najlepiej wykorzystają pomoc.
12. Wprowadzenie projektów systemowych PO KL, które wspierają spółdzielczość socjalną.
13. Wprowadzenie ustawowych mechanizmów wspierania działań partnerskich po zakończeniu funkcjonowania PO KL.
14. Wdrożenie niektórych rozwiązań systemowych stosowanych w innych krajach, na przykład skupienie w jednym miejscu służb zatrudnienia i pomocy społecznej, lepsza identyfikacja środowisk gotowych do podjęcia pracy, precyzyjne ustalenie czynników utrudniających bezrobotnym powrót na rynek pracy, lepsza współpraca z organizacjami pozarządowymi w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy i motywowania bezrobotnych do zmiany kwalifikacji.
15. Przywiązywanie większej wagi do systematycznej wymiany informacji między oboma grupami podmiotów i wspólnego monitorowania skuteczności podjętych działań.

Siła partnerstwa. Raport zawiera również rekomendację, która wskazuje na potrzebę realizacji partnerskich projektów finansowanych przez PO KL z udziałem urzędów pracy, ośrodków pomocy społecznej oraz niepublicznych instytucji rynku pracy, instytucji pomocy i integracji społecznej, a także organizacji pozarządowych (jak partnerstwa organizowane

w ramach programu Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL). Powinny to być następujące typy projektów:

- projekty szkoleniowe uwzględniające inicjowanie i organizację współpracy między publicznymi instytucjami obu sektorów oraz organizacjami pozarządowymi/partnerami społecznymi (w tym przygotowanie kadr do aktywnego uczestnictwa w partnerstwach);
- wspólne projekty badawcze (regionalne i lokalne) w celu identyfikowania problemów społecznych (z udziałem instytucji naukowo-badawczych i władz samorządowych);
- projekty koordynujące (regionalnie i lokalnie) działania i inicjatywy w czworokacie: publiczne służby zatrudnienia – publiczne instytucje pomocy i integracji społecznej – władze samorządowe – partnerzy społeczno-gospodarczy;
- projekty promujące i badające dobre praktyki w zakresie współpracy oraz przyczyniające się do opracowania lokalnych strategii społecznych z udziałem wszystkich czterech podmiotów;
- projekty mające na celu poprawę koordynacji działań publicznych służb zatrudnienia i publicznych instytucji pomocy społecznej na poziomie obsługi klienta urzędu pracy/pomocy społecznej;
- projekty na rzecz grup długotrwale bezrobotnych i zagrożonych wykluczeniem.

Nowe rozwiązania systemowe. Autorzy raportu wskazali również na nowe rozwiązania systemowe, które mogłyby przemodelować i zrationalizować systemy aktywizacji zawodowej i pomocy społecznej:

1. Należy rozważyć wprowadzenie w Polsce społecznego ubezpieczenia od bezrobocia, poddanego kontroli ubezpieczonych i współpłacących składki pracodawców. Do czasu jego wprowadzenia Fundusz Pracy powinien przeznaczać więcej pieniędzy na realizację zadań w skali lokalnej. Wypłata świadczenia z ubezpieczenia społecznego powinna być ograniczona w czasie (na przykład średnio do 12 miesięcy) i uzależniona od okresu opłacania składki

przed utratą zatrudnienia oraz od faktycznego korzystania przez bezrobotnego z instrumentów aktywnej polityki rynku pracy. Służyłoby to zachowaniu wysokości składki na możliwie niskim poziomie przy jednoczesnej aktywizacji zarejestrowanych bezrobotnych.

2. Wypłata zasiłków dla bezrobotnych powinna być powiązana z udziałem bezrobotnych w szkoleniach lub z korzystaniem z innych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy i świadczeń pomocy społecznej, jak na przykład praca socjalna.
3. Bezrobotnym, którzy nie uczestniczą w szkoleniach i nie korzystają z innych instrumentów aktywizacji, należy ograniczyć dostęp do świadczeń, z wyjątkiem osób rzeczywiście znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej. W tym celu niezbędny jest monitoring sytuacji życiowej korzystających ze świadczeń, aby uniknąć przyznawania świadczeń osobom uporczywie uchylającym się od pracy lub zatrudnionym nielegalnie i niewykazującym otrzymywania dochodów.
4. Wprowadzenie większej personalizacji (indywidualizacji) działań aktywizujących bezrobotnych, w szczególności tzw. trudnego klienta, dzięki współdziałaniu instytucji rynku pracy i pomocy społecznej oraz organizacji pozarządowych. Te ostatnie mogłyby przejąć na siebie ciężar pracy z osobami wymagającymi długotrwałej pracy socjalizacyjnej i aktywizacyjnej oraz z tymi, którzy z racji swoich braków nigdy nie będą mieć szans powrotu na otwarty rynek pracy.
5. Ścisła współpraca odpowiadających za udzielanie świadczeń dla bezrobotnych podmiotów polityki rynku pracy i podmiotów pomocy społecznej w zakresie adresowania świadczeń i doboru bezrobotnych do programów aktywizacji zawodowej.
6. Stworzenie wspólnej bazy osób korzystających ze świadczeń socjalnych z uwagi na brak możliwości zatrudnienia i zarejestrowanych bezrobotnych. Baza powinna obejmować dane o sytuacji materialnej i życiowej (opracowane na podstawie wywiadu środowiskowego), o kwalifikacjach, o gotowości do udziału w programach aktywizujących oraz o czynnikach utrudniających lub wręcz uniemożliwiających udział w takich programach.
7. Reorganizacja pracy obu typów instytucji, która pozwoliłaby na zlokalizowanie pionów zajmujących się w bezpośrednim sąsiedztwie wspieraniem materialnym i aktywizowaniem zawodowym osób bezrobotnych. Wspólne opracowanie planów aktywizacji bezrobotnych. Plany takie powinny uwzględniać zarówno elementy związane bezpośrednio z rynkiem pracy (na przykład kwalifikacje osoby bezrobotnej, przewidywany popyt na pracę na lokalnym rynku, oczekiwane zmiany w strukturze zapotrzebowania na pracę w poszczególnych zawodach i sektorach rynku), jak i sytuację życiową bezrobotnego. Plany takie pracownicy obu instytucji powinni wspólnie przedstawić osobie zainteresowanej i realizować je po uzgodnieniu z nią. Należy podkreślić ważną rolę pracowników socjalnych, przygotowanych zawodowo do wspierania bezrobotnego w realizacji przyjętych przez niego ustaleń.
8. Stosowanie mechanizmów (zatrudnienie wspomagane i instrumenty ekonomii społecznej) wspomagających zatrudnienie osób, które z uwagi na różne braki nie potrafią poradzić sobie na otwartym rynku pracy. Obie placówki powinny ciągle współpracować z przyszłymi pracodawcami, z administracją samorządową oraz z lokalnymi organizacjami pozarządowymi.
9. Zwiększenie zakresu zatrudnienia w nietypowych formach (telepraca, praca w systemie zadaniowym, praca „wypożyczona”). Wymienionym działaniom powinna towarzyszyć praca socjalna, której celem powinno być między innymi uświadomienie bezrobotnemu, że efektem wspólnych działań aktywizujących nie musi być podjęcie zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu albo na czas nieokreślony, ale przygotowanie go do samodzielnego poszukiwania zatrudnienia na otwartym rynku pracy.

10. Ustalenie wskaźników efektywności realizowanych działań, by uwzględniały one przede wszystkim zatrudnienie uczestnika programu po upływie określonego czasu (najbardziej zasadne wydają się pomiary po upływie 6 i 12 miesięcy), niezależnie od tego, czy pracodawca został zmieniony, czy też nie.
 11. Ponowne zdefiniowanie roli i zadań publicznych służb zatrudnienia na wzór rozwiązań popularnych w wielu krajach zachodnioeuropejskich. Zamiast biur czy urzędów pojawiają się tam centra lub agencje przygotowane do kooperacji z innymi podmiotami lokalnej polityki społecznej i postrzegające bezrobotnego w sposób całościowy (podejście holistyczne). Zakres działania centrów czy agencji jest znacznie rozszerzony w stosunku do istniejących w Polsce urzędów pracy.
 12. Zwiększenie liczby zatrudnionych i rozszerzenie spektrum kompetencji zawodowych pracowników obu instytucji. Coraz bardziej potrzebni są tu doradcy, psychologowie, a nawet pedagodzy społeczni.
 13. Wzmacnianie kapitału ludzkiego w instytucjach rynku pracy, szczególnie publicznych służb zatrudnienia oraz instytucji pomocy społecznej. Wzmocnienie systemów motywacyjnych (lepszy system wynagrodzeń i premii za odnoszone sukcesy), systemów szkoleniowych dla stałego podnoszenia kwalifikacji, nowoczesne modele zarządzania, w których efekty pracy administracji publicznej są monitorowane i rozliczane z osiągniętych wyników.
 14. Wprowadzenie mechanizmów oceny skuteczności i trwałości efektów wsparcia udzielanego klientom. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej musiałyby jednak wprowadzić mechanizmy nadzoru, podobne do funkcjonujących w oświacie. Tam regionalne kuratoria prowadzą nadzór nad placówkami oświatowymi.
- gnozie sytuacji lokalnej społeczności. W działaniu i współdziałaniu obu instytucji nadrzędnym celem powinno być zwiększenie zatrudnienia wobec innych celów postawionych przed oboma typami instytucji. Działania zorientowane na zwiększenie zatrudnienia powinny być realizowane według następujących kroków:
1. Opracowanie diagnozy sytuacji na lokalnym rynku pracy i w dziedzinie problemów społecznych – wspólnie przez kluczowe lokalne podmioty. Zidentyfikowana zostałaby skala problemów oraz potrzeby środowisk najbardziej zagrożonych bezrobociem i wykluczeniem społecznym.
 2. Opracowanie strategii postępowania w celu rozwiązania zdiagnozowanych problemów. Nałożenie konkretnych zadań i zobowiązań na poszczególne lokalne podmioty.
 3. Powołanie komórki organizacyjnej w administracji powiatowej, która koordynowałaby działania podmiotów zaangażowanych w działania na rzecz wybranych grup bezrobotnych i wykluczonych. Strategia powinna zawierać zestaw wszystkich działań wraz ze wskaźnikami osiągnięcia ich celów.
 4. Prowadzenie monitoringu podejmowanych działań. Podmioty będące sygnatariuszami i realizatorami strategii powinny być cyklicznie informowane o osiągniętych rezultatach oraz informować o wykonywanych przez siebie działaniach.
 5. Ewaluowanie osiągniętych rezultatów (corocznie) oraz aktualizowanie zadań wskazanych do realizacji w opracowanej strategii. ■

Diagnoza lokalnej społeczności. Autorzy raportu za kluczowe uznają, aby działania aktywizujące bezrobotnych opierały się na dia-

¹ Badanie *Analiza aktualnej struktury instytucji rynku pracy i instytucji pomocy społecznej w kontekście zakresu ich wzajemnej współpracy, a także głównych obszarów styku*. Badanie na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej przeprowadzało od kwietnia do lipca 2009 roku konsorcjum SMG/KRC Poland Media SA oraz IBC Group.

² *O pomocy społecznej oraz o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*.

Zdaniem europejskich partnerów społecznych zbudowanie „włączającego” rynku pracy jest fundamentem dla osiągnięcia wzrostu gospodarczego i spójności społecznej. Na jego rzecz potrzebne są działania z zakresu edukacji, szkoleń, ochrony zdrowia, mieszkalnictwa, transportu czy rozwoju regionalnego – pisze BARBARA SURDYKOWSKA

Inkluzywny rynek pracy porozumienie europejskich partnerów społecznych

W marcu tego roku europejscy partnerzy społeczni¹ podpisali kolejne ponadsektorowe porozumienie autonomiczne² – dotyczące inkluzywnego rynku pracy³, będące zakończeniem niełatwego procesu negocjacji. Trudności wynikały z szerokiego spektrum podjętych zagadnień oraz specyfiki czasu, w jakim się odbywały, tzn. spowolnienia i kryzysu gospodarczego.

Osiągnięcie kompromisu wymagało wypracowania tekstu bardzo „miękkiego”, zorientowanego na wskazanie działań i obszarów, które powinny być przedmiotem wspólnej analizy związków zawodowych i organizacji pracodawców w procesie tworzenia ułatwień dla wchodzenia i utrzymania się na współczesnym rynku pracy. W punkcie wyjścia zdefiniowano tzw. grupy problemowe na rynku pracy i działania, które mogą ułatwić im efektywną obecność na nim. Europejscy partnerzy określili także, czym jest inkluzywny rynek pracy. Uznali, że występuje on wówczas, gdy działają mechanizmy ułatwiające włączenie i utrzymanie się na nim grup mających szczególne problemy na rynku pracy⁴.

Co w porozumieniu? Porozumienie składa się z sześciu części oraz dwóch załączników: wspólnych rekomendacji europejskich partnerów społecznych dla władz publicznych i innych podmiotów oraz listy dokumentów przyjętych przez partnerów społecznych i struktury Unii Europejskiej, mających podstawowe znaczenie dla problematyki będącej przedmiotem porozumienia.

W pierwszej części partnerzy wskazują, że stworzenie „włączającego” rynku pracy jest przedmiotem troski i wspólnej odpowiedzialności organizacji pracodawców i związków zawodowych, a dialog między nimi kluczowy dla osiągnięcia tego celu. Podkreślają, że kryzys gospodarczy unaoczniał znaczenie tworzenia rynku pracy przyjaznego dla pracowników oraz że rynek taki jest właściwą odpowiedzią na długofalowe wyzwania stojące przed Unią Europejską – zmiany demograficzne, zmniejszanie się populacji osób w wieku produkcyjnym i konieczność zbudowania efektywnych i stabilnych systemów zabezpieczenia społecznego. Zbudowanie „włączającego” rynku pracy jest fundamentem, który umożliwi osiągnięcie wzrostu gospodarczego i spójności społecznej. Do jego powstania niezbędne są działania pracodawców, pracowników, władz publicznych oraz innych podmiotów z zakresu edukacji, szkoleń, ochrony zdrowia, mieszkalnictwa, transportu czy rozwoju regionalnego.

Konieczne jest wytworzenie efektu synergii pomiędzy skoordynowanymi działaniami wszystkich zainteresowanych.

W drugiej części porozumienia wskazano cele przyświecające budowaniu „włączającego” rynku pracy:

- 1) Osiągnięcie pełnej integracji osób w wieku produkcyjnym na rynku pracy – partnerzy społeczni rozważyli kwestię dostępu do zatrudnienia, powrotu do pracy po ewentualnym okresie bezrobocia, utrzymania zatrudnienia oraz rozwoju pracowników na rynku pracy;
- 2) Podniesienie poziomu świadomości i wiedzy pracodawców, pracowników i ich przedstawicieli na temat zalet inkluzywnego rynku pracy;
- 3) Wyposażenie pracodawców, pracowników i ich przedstawicieli w plan działań⁵ pozwalający zidentyfikować przeszkody uniemożliwiające tworzenie inkluzywnego rynku pracy oraz pokazujący, jak je przezwyciężyć.

Bieg z przeszkodami. W trzeciej części porozumienia partnerzy zdefiniowali inkluzywny rynek pracy jako umożliwiający wszystkim osobom w wieku produkcyjnym podjęcie płatnej i umożliwiającej rozwój pracy oraz zachęcający je do tego. Porozumienie dotyczy zatem tych osób, które doświadczają trudności w wejściu, powrocie albo integracji z rynkiem pracy. Obejmuje również tych pracowników, którzy choć zatrudnieni, są bezpośrednio zagrożeni utratą pracy.

Za czynniki mogące powodować stan zagrożenia uznano: otoczenie, organizację pracy, cechy indywidualne pracownika. W pierwszej grupie wymienia się czynniki ekonomiczne (np. niewłaściwe relacje polityki podatkowej do polityki społecznej w danym kraju) lub strukturalne (np. niedostateczny dostęp do usług mieszkaniowych, tych związanych z opieką nad dziećmi, słabo rozwinięty transport publiczny). Czynniki związane z pracą to m.in.: organizacja pracy i rekrutacji, zmiany technologiczne

wpływające na proces pracy oraz polityka szkoleniowa obowiązująca u danego pracodawcy. Osobiste czynniki ryzyka to niski poziom kwalifikacji, nieznajomość języków, słaba motywacja, zły stan zdrowia czy częste bądź długie okresy bezrobocia. (Czynniki te nie są zhierarchizowane i mogą występować łącznie lub osobno). Porozumienie nie koncentruje się na żadnej konkretnej grupie społecznej, ale wskazuje działania, których wprowadzenie pozwoli na zwiększenie obecności na rynku pracy „grup problemowych”.

W czwartej części dokumentu zidentyfikowano z kolei pięć grup przeszkód, podkreślając, że lista ta nie jest bynajmniej zamknięta.

W pierwszej grupie wymieniono bariery dotyczące dostępności informacji dla osób poszukujących pracy lub wolnych (lepszyc) stanowisk. Podkreślono, że dane o wakatach, warunkach zatrudnienia, możliwościach rozwoju na danym stanowisku itp., zgłaszane do publicznych i prywatnych agencji zatrudnienia, są nieprzejrzyste. Brakuje też dobrze przygotowanych informacji dla pracodawców poszukujących odpowiednich pracowników.

Druga grupa przeszkód dotyczy procesu rekrutacji – jej metody mogą być nieefektywne lub dyskryminujące. Trzecia – to przeszkody związane z kwalifikacjami, umiejętnościami i szkoleniami. Dużym problemem może być niedostosowanie oferty edukacyjnej i szkoleniowej do potrzeb rynku pracy. Kolejna grupa przeszkód dotyczy odpowiedzialności i postawy pracodawców, pracowników, ich przedstawicieli i osób poszukujących pracy. Chodzi tu o poziom motywacji, wiary w siebie, zdolność do przewidywania zmian i dostosowywania się do dynamicznego środowiska. Na postawę wpływa także presja ze strony przełożonych, współpracowników, klientów, członków rodziny i innych podmiotów. Przeszkody mogą dotyczyć także samego środowiska pracy – warunków i organizacji pracy, polityki dotyczącej godzenia życia zawodowego z życiem osobistym czy możliwości rozwoju kariery zawodowej.

Europejski dialog społeczny

Ramy prawne europejskiego dialogu społecznego opierają się na art. 151–155 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zgodnie z ust. 1 art. 155 (art. 139 w poprzedniej numeracji) dialog między partnerami społecznymi na poziomie unijnym może prowadzić, jeśli oni sobie tego życzą, do nawiązania stosunków umownych, w tym umów zbiorowych. Natomiast zgodnie z ust. 2 wykonanie umów zbiorowych zawartych na poziomie unijnym odbywa się bądź zgodnie z procedurami i praktykami właściwymi dla partnerów społecznych i Państw Członkowskich, bądź w dziedzinach podlegających (art. 153, dawny 137), na wspólne żądanie stron sygnatariuszy, w drodze decyzji Rady na wniosek Komisji¹.

Należy podkreślić, że Traktat nie przewiduje żadnych ograniczeń europejskiego dialogu autonomicznego. Może on także dotyczyć kwestii wyłączonych z kompetencji wspólnotowych. Kwestie z nich wyłączone wskazane są w art. 153 ust. 5 (dawny 137 ust. 6). Są to: wynagrodzenie za prace, prawo zrzeszania się oraz prawa do strajku i lokautu². Ograniczenia te jednak, jak wynika z art. 155, nie dotyczą dialogu autonomicznego³.

Można wyróżnić cztery typy porozumień (opartych na normach wynikających z art. 154, 155 Traktatu)⁴:

1. porozumienia, których powstanie zainicjowane było przez Komisję i wdrożone do porządku prawnego przez decyzje Rady⁵. W porozumieniach tych rola instytucji wspólnotowych jest najsilniejsza;
2. porozumienia, w których inicjatywa zawarcia wyniknęła z autonomicznych działań partnerów społecznych i które wdrożone zostaną do porządku prawnego zgodnie z art. 155 ust. 2 według procedur i praktyk właściwych dla partnerów społecznych i państw członkowskich⁶. Te porozumienia wyróżniają się największym stopniem samodzielności i autonomiczności partnerów społecznych. Instytucje wspólnotowe, w tym Komisja Europejska, zapewniają tylko sprzyjający klimat i wsparcie techniczno-organizacyjne. Zda-

niem większości ekspertów, nie są one częścią prawa wspólnotowego, a możliwość sądowego dochodzenia roszczeń z nich wynikających jest bardzo ograniczona⁷;

3. porozumienia zainicjowane przez partnerów społecznych, które są wdrażane do porządku prawnego w drodze decyzji Rady Europejskiej⁸;
4. porozumienia zainicjowane przez Komisję Europejską, wdrożone do porządku prawnego państw członkowskich drogą autonomiczną⁹.

¹ W. Sanetra, Źródła europejskiego prawa pracy po zmianach traktatowych, Praca i Zabezpieczenie Społeczne, 3/2010, str. 4.

² Florek, L., Europejskie prawo pracy, Warszawa 2007, str. 21.

³ Leonard, E., New structures, forms and processes of governance in European industrial relations, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg Office for Publications of the European Communities, 2007 str. 13.

⁴ Podział porozumień na cztery kategorie przedstawia np. Leonard, E., New structures, forms and processes of governance in European industrial relations, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg Office for Publications of the European Communities, 2007 str. 15.

⁵ Określane angielskim skrótem COCOCA (commission-initiated and council implemented).

Określane angielskim skrótem SISICA (self-initiated and self-implemented).

⁷ Treu T., *European Collective Bargaining Levels and the Competences of the Social Partners*, w: P. Davies, A., Lyon-Caen, S. Sciarra, S. Simitis, *European Community Labour Law: Principles and Perspectives*, Oxford, 1996, str. 172 oraz Schiek, D., *Autonomous Collective Agreements as a Regulatory Device in European Labour Law: How to Read Article 139 EC*, *Industrial Law Journal*, nr 34, 2005, str. 23–56.

⁸ Określane angielskim skrótem SICOCA (self-initiated and council-implemented).

⁹ Określane angielskim skrótem COSICA (commission-initiated and self-implemented).

W części piątej strony porozumienia uznali za swój obowiązek pogłębienie refleksji dotyczącej rynku pracy, zaangażowanie w poszukiwanie rozwiązań oraz mobilizację członków swoich organizacji. Takie działania mogą dotyczyć przykładowo:

- prowadzenia kampanii mających na celu poprawę wizerunku danej branży przemysłu czy usług,
- organizowania kampanii promujących różnicowanie siły roboczej,
- rozpowszechniania informacji o wolnych miejscach pracy i ofertach szkoleniowych,
- współpracy z organizacjami pozarządowymi w celu wsparcia osób mających problemy na rynku pracy,
- podejmowania współpracy z instytucjami edukacyjnymi tak, aby ich oferta lepiej odpowiadała potrzebom rynku pracy (należy także zająć się problem umiejętności podstawowych),
- wdrażania efektywnych metod rekrutacji i budowania środowiska pracy przyjaznego dla osób, które pracują u danego pracodawcy od niedawna,
- wprowadzania indywidualnych planów rozwoju zawodowego tworzonych wspólnie przez pracodawcę i pracownika,
- podejmowania działań na rzecz zwiększenia poziomu geograficznej i międzyzawodowej mobilności,
- promowania efektywnej formy zdobywania nowych kwalifikacji.

Kryzys gospodarczy
unaoczniał znaczenie
tworzenia rynku pracy
przyjaznego dla
pracowników.
Jest on właściwą
odповідzią na
długofalowe wyzwania
stojące przed
Unią Europejską.

port podsumowujący implementację w 2014 r. Strony porozumienia przystąpią do ponownych negocjacji po upływie pięciu lat od chwili podpisania na wniosek dowolnej strony. Podczas implementacji partnerzy społeczni będą unikać nakładania nadmiernych obciążeń na małe i średnie przedsiębiorstwa.

Porozumienie kończy aneks zawierający wspólne rekomendacje europejskich partnerów społecznych dla władz publicznych i innych podmiotów. Rekomendacje te podzielone są na siedem części. Dotyczą one zaleceń w zakresie wsparcia osób napotyających trudności na rynku pracy (wprowadzenie zachęt dla pracodawców do zatrudnienia takich osób, przeciwdziałanie społecznemu wykluczeniu, efektywne wykorzystanie środków z Europejskiego Funduszu Społecznego).

Druga grupa rekomendacji mówi o tworzeniu efektywnych systemów poradnictwa zawodowego, trzecia – o konieczności dostosowania systemu edukacji i szkoleń do potrzeb rynku pracy. Tu bardzo mocno zaakcentowano problem konieczności ograniczania zjawiska „wypadania” z systemu oświaty bez nabycia jakichkolwiek kwalifikacji przydatnych na rynku pracy. Kolej-

na grupa rekomendacji dotyczy konieczności efektywnego wykorzystania środków z Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji dla wsparcia regionów dotkniętych zmianami strukturalnymi. Piąta – zajmuje się wsparciem rozwoju infrastruktury w zakresie dostępu do transportu, opieki nad dziećmi i osobami starszymi oraz mieszkalnictwa. Podkreśla się, że trzeba wesprzeć działania z zakresu polityki godzenia życia zawodowego z osobistym, co pozwoli na pełne wykorzystanie potencjału siły roboczej w Unii. Szósta grupa rekomendacji dotyczy konieczności wsparcia kreowania nowych miejsc pracy m.in. po-

Czas na wdrożenie pomysłów. Szósta część porozumienia poświęcona jest wdrożeniu jego zapisów. Partnerzy mają na to trzy lata od momentu podpisania (podobnie jak w dotychczasowych porozumieniach autonomicznych). W trakcie będą składać raporty do Komitetu Dialogu Społecznego, który na ich podstawie będzie przygotowywał raporty cząstkowe i ra-

przez zmniejszenie obciążeń biurokratycznych. Ostatnia, siódma grupa zagadnień poświęcona jest konieczności dokonania przeglądu rozwiązań podatkowych i z zakresu pomocy społecznej w celu analizy, czy pełnią one właściwą rolę w ułatwianiu wejścia i utrzymania się jednostek na rynku pracy.

Wdrażanie autonomicznych porozumień.

Osobną kwestią jest sprawa wdrożenia zawartego porozumienia. Należy ono do kategorii porozumień wdrażanych drogą autonomiczną. Tym samym główna odpowiedzialność za proces implementacji spoczywa na partnerach społecznych. Stanowi to niewątpliwie wyzwanie dla państw członkowskich takich jak Polska, gdzie tradycja i praktyka dialogu dwustronnego są jeszcze słabo rozwinięte. Należy jednak wspomnieć o dotychczasowych doświadczeniach wskazujących na to, że polskie organizacje partnerów społecznych (w szczególności te, które są członkami europejskich organizacji dialogu społecznego) starają się wypracowywać mechanizmy autonomicznej implementacji.

Do tej pory w Polsce wdrożono dwa europejskie porozumienia autonomiczne – o telepracy i o stresie związanym z pracą. Implementacja tego pierwszego przebiegała w dwóch etapach⁶. Polscy partnerzy społeczni zasiadający w Trójstronnej Komisji wypracowali krajowe porozumienie w tej sprawie⁷. Wskazano tam, że zapewnienie pełnego przestrzegania zasad określonych w porozumieniu wymaga uzupełnień w obowiązujących przepisach prawnych. Następnie w oparciu o ten dokument rząd przygotował projekt ustawy o zmianie kodeksu pracy, uwzględniający intencje partnerów społecznych. Kwestia ta została ostatecznie uregulowana w kodeksie pracy na mocy ustawy z 24 sierpnia 2007 r.⁸.

Powstały tu dwie kwestie: po pierwsze polscy partnerzy społeczni zdecydowali, że w pra-

cach biorą udział wszystkie organizacje zasiadające w Komisji Trójstronnej, także te nie-afiliowane w strukturach europejskich, które podpisały porozumienie (Business Centre Club i Forum Związków Zawodowych). Po drugie partnerzy społeczni uznali, że ze względu na słaby rozwój ponadzakładowych układów zbiorowych w Polsce i brak w polskim porządku prawnym porozumień partnerów społecznych zawieranych na szczeblu centralnym, a wywołujących skutek *erga omnes* należy wspólnie zwrócić się do strony rządowej o dokonanie procesu legislacyjnego⁹.

Odmienny natomiast rezultat przyniosły negocjacje nad wdrożeniem europejskiego porozumienia autonomicznego dotyczącego stresu związanego z pracą. Partnerom społecznym nie udało się osiągnąć konsensusu co do potrzeby wspólnego zabiegania o dokonanie zmian legislacyjnych, mających wesprzeć realizację celów porozumienia europejskiego. Wdrożenie zakończyło się podpisaniem 14 listopada 2008 r. deklaracji polskich

Europejskie porozumienie o inkluzywnym rynku pracy ma charakter przede wszystkim zbioru zaleceń i rekomendacji. Nastawione jest na stosowanie dobrych praktyk.

partnerów społecznych, która wskazuje na konieczność identyfikacji stresu związanego z pracą, podejmowania odpowiednich działań edukacyjnych oraz zachęca do ujmowania problematyki redukcji stresu w pracy w układach zbiorowych. To czysto deklaratywne podejście rodzi pytanie, czy takie działanie można uznać za efektywną implementację porozumienia europejskiego.

Obecnie trwają prace nad implementacją porozumienia o przemocy i nękanii w związku z pracą (czas na implementację upływa w 2010 r.).

Wydaje się, że nie ukształtowały się jeszcze stabilne praktyki wdrażania porozumień autonomicznych do polskiego porządku prawnego. Działania podejmowane w tym zakresie przez partnerów społecznych nie mają wsparcia instytucjonalnego i mają one charakter akcji podejmowanych *ad hoc*. Profesor Ludwik Florek

z Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych wskazuje, że w warunkach polskich nie ma dostatecznych podstaw prawnych i organizacyjnych do zawarcia układu lub porozumienia, które mogłyby być środkiem implementacji lub uelastycznienia umowy międzynarodowej albo dyrektywy wspólnotowej¹⁰. Powstaje więc pytanie, jak należy postępować w sytuacji, gdy materia porozumienia europejskiego nie będzie mogła być skutecznie i powszechnie wdrożona przez samych tylko partnerów społecznych, a oni nie osiągną konsensusu w kwestii zwrócenia się do strony rządowej o dokonanie zmian legislacyjnych.

Podsumowanie. Europejskie porozumienie o inkluzywnym rynku pracy ma charakter przede wszystkim zbioru zaleceń i rekomendacji. Nastawione jest na promowanie działań i inicjowanie procesów mających doprowadzić do określonego celu (np. kampanie na rzecz zmiany postrzegania jakiejś branży przemysłu). Tym samym jego implementacja będzie – w pierwszej kolejności – wymagała od polskich partnerów dokonania wspólnych analiz i ocen działania naszego rynku pracy. Nie będzie to łatwe, gdyż dotychczasowe debaty na temat idei *flexicurity* wskazują na daleko idące rozbieżności w poglądach związków zawodowych i organizacji pracodawców na ideę równowagi między poziomem elastyczności a poziomem bezpieczeństwa na polskim rynku pracy. Ta niezdolność do uzyskania jednolitego stanowiska pokazuje, że trudno będzie także uzyskać wspólne rekomendacje czy działania.

Współczesny rynek pracy podlega coraz większej polaryzacji¹¹. Przejawia się to tym, że obok rosnącego popytu na pracowników wysokokwalifikowanych przybywa też (zwłaszcza w usługach) stanowisk pracy, na których wymagane są specyficzne, lecz łatwe do uzyskania kompetencje. Dodatkowo polski rynek pracy charakteryzuje się znaczną segmentacją. W trakcie wdrażania porozumienia europejskiego trzeba będzie wziąć pod uwagę zarówno konieczność zróżnicowanego podejścia do potrzeb pracowników, jak i zapewnienia równo-

wagi na linii *insiders-outsiders*, a więc pomiędzy osobami zatrudnionymi, z natury rzeczy broniącymi swej pozycji na rynku pracy i tymi, które nań chcą wejść nieraz kosztem daleko idących ustępstw. Wydaje się, że kluczową kwestią jest, by polscy partnerzy społeczni zdefiniowali płaszczyznę wspólnej odpowiedzialności na rynku pracy i następnie byli w stanie konsekwentnie się jej trzymać. ■

¹ ETUC, Business Europe, UEAPME, CEEP.

² Określenie: autonomiczne oznacza, że wdrożenie jego postanowień do porządku prawnego państw członkowskich w oparciu o art. 155 Traktatu następuje zgodnie z procedurami i praktykami właściwymi dla partnerów społecznych i państw członkowskich. Dotychczas mieliśmy do czynienia z trzema ponadsektorowymi porozumieniami autonomicznymi: porozumienie dotyczące telepracy (2002 r.), porozumienie dotyczące stresu związanego z pracą, Framework agreement on work-related stress (2004 r.) i porozumienie dotyczące przemocy i nękania w związku z pracą, Autonomus framework agreement on harassment and violence at work (2007 r.).

³ Agreement on inclusive labour markets, tekst można znaleźć na: http://www.etuc.org/IMG/pdf_20100325155413125.pdf

⁴ Angielski termin inclusive labour market tłumaczy wymieniane jako: inkluzywny rynek pracy (inkluzywny «łączący lub obejmujący jakąś całość; też: przeznaczony dla wszystkich», internetowy słownik języka polskiego PWN) lub włączający rynek pracy.

⁵ Action – oriented framework.

⁶ Surdykowska, B., *Europejskie porozumienia autonomiczne na przykładzie porozumienia o telepracy*, „Kontrola Państwowa”, 2/2008, str. 158.

⁷ prace nad polskim porozumieniem zakończyły się w czerwcu 2005 r.

⁸ Dz.U. z 1.10. 2007 r., nr 81, poz. 1288.

⁹ Do problematyki tej ustosunkowuje się K. Walczak, *Porozumienia ramowe partnerów społecznych działających na poziomie Unii Europejskiej i problemy z ich wdrażaniem do polskiego porządku prawnego*, Monitor Prawa Pracy, 10/2007, str. 507.

¹⁰ Florek L., *Ustawa i umowa w prawie pracy*, Warszawa 2010, str. 48.

¹¹ Na postępujące zjawisko polaryzacji rynku pracy zwraca uwagę wielu autorów. Przykładowo: Cedefop, *Future skill needs in Europe. Medium – term forecast. Synthesis report*, Office for Official Publications of the European Communities, 2008. Autorzy opracowania podkreślają, że wyraźnie widać rozwój miejsc pracy wymagających wysokich kwalifikacji (w chwili obecnej około 40% pracowników wykonuje wysoko wyspecjalizowane prace) ale równocześnie następuje rozwój stanowisk pracy (usługi osobiste, sprzedaż detaliczna, dystrybucja) wymagających niewielkich umiejętności. Autorzy wskazują, że doprowadzi to do dalej idącej polaryzacji rynku pracy i będzie stanowić wyzwanie w perspektywie spójności społecznej i zasady równości.

Partnerzy społeczni uczestniczyli w fundamentalnej dla Polski debacie o organizacji działalności ośrodków naukowych i badawczych. Miała ona wyjątkowy charakter, ponieważ przyniosła konsensus polityczny w parlamencie. Nowa organizacja nauki zawiera wiele nowoczesnych rozwiązań organizacyjnych, w tym między innymi system ewaluacji wyników prac naukowych – pisze IRENA DRYLL

W kierunku nowoczesności dialog wokół reformy organizacji nauki

Członkowie Komisji Trójstronnej przeprowadzili debatę o stanie badań rozwojowych, nauce oraz szkolnictwie. To sfera, która decyduje dziś o miejscu w cywilizacyjnym wyścigu, a w konsekwencji o miejscu w Europie i świecie. Dylematy, jakie zarysowano podczas dyskusji w Komisji (24 czerwca), były podnoszone także w debacie sejmowej (8 lipca) dotyczącej zmian systemowych w polskiej nauce.

Dyskusja w Komisji odbyła się między innymi w związku z propozycjami zawartymi w rządowym pakiecie ustaw „Budujemy na wiedzę – reforma nauki dla rozwoju Polski”. Reformuje on wiele aspektów polityki naukowo-badawczej i szkolnictwa wyższego (wchodzi w życie 1 października 2010 roku). Pakiet obejmuje ustawy o zasadach finansowania nauki, Polskiej Akademii Nauk, Instytutach Badawczych, Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (NCBR) oraz Narodowym Centrum Nauki (NCN), a także przepisy wprowadzające.

Nowe regulacje zostały uchwalone w marcu tego roku, a 20 maja podpisał je B. Komorowski, p.o. prezydenta. Uzyskały one ponadpartijny konsensus. 8 lipca Sejm debatował nad zmianami systemowymi w polskiej nauce i stanie przygotowań do ich wprowadzenia. Ustawy przewidują powołanie nowych instytucji, organów wewnętrznych działających także przy ministrze, takich jak na przykład Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych czy też Narodowe Centrum Nauki, całkowicie nowa i odrębna instytucja, która będzie dystrybuować środki na badania o charakterze podstawowym. Reforma w myśl założeń ma – najkrócej mówiąc – zaowocować takim finansowaniem instytucji naukowych, aby zapewnić efektywniejsze wykorzystanie środków na badania i lepszą współpracę nauki z gospodarką. – *To swoista nowa konstytucja dla polskiej nauki* – tak określa reformę profesor Barbara Kudrycka, minister nauki i szkolnictwa wyższego.

Trójstronna Komisja debatowała nad zaproponowanymi rozwiązaniami dla nauki. Uznała bowiem rangę tego zagadnienia dla realizacji szans rozwojowych Polski. Poza tym przedstawiciele BCC, PKPP „Lewiatan” i KPP (obecnie Pracodawcy RP) brali udział w sejmowych konsultacjach nad pakietem ustaw. Zgłaszali wiele propozycji, z których część uzyskała akceptację posłów sejmowej

Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży. Na przykład dzięki propozycjom BCC przedsiębiorcy będą mogli startować w konkursach na prowadzenie badań, w tym po raz pierwszy w historii gospodarczej – również w konkursach na prowadzenie badań podstawowych (ogłaszane będą przez nową instytucję – Narodowe Centrum Nauki). Naukowcy lub grupy naukowców prowadzący przedsiębiorstwo w formie nieposiadającej osobowości prawnej (na przykład spółki cywilnej) będą mogli uczestniczyć we wspomnianych konkursach oraz ubiegać się o dofinansowanie. Naukowiec-przedsiębiorca będzie mógł odliczać VAT i wpisywać zakupy w koszty prowadzonej działalności oraz zatrudniać pracowników, na przykład asystentów, laborantów i in.

Dzięki przedsiębiorcom, głównie z BCC, rozstrzygnięto także kwestię praw autorskich przedsiębiorców do wypracowanego wynalazku lub wzoru chronionego prawem autorskim w przypadku prowadzenia projektu wspólnego z jednostką państwową. Ustawa o zasadach finansowania zawiera zapis stanowiący, że również przedsiębiorcy otrzymujący dofinansowanie zostają właścicielami praw do wynalazku. Zdaniem organizacji pracodawców była to jedna z podstawowych barier niechęci przedsiębiorców do włączania się w prace badawcze i innowacyjne wraz z jednostkami państwowymi.

Uwzględniono też poprawki przedsiębiorców dotyczące udziału przedstawicieli środowisk społeczno-gospodarczych w organach opiniotwórczo-doradczych ministra: w Komitecie Ewaluacji Jednostek Naukowych oraz Komitecie Polityki Naukowej.

Komitet Monitorujący BCC podkreśla jeszcze jedno ważne osiągnięcie działań przedsiębiorców w sejmowej komisji. Otóż w ustawie o finansowaniu nauki zapisano, że spośród budżetowych nakładów na naukę przynajmniej ich połowa ma trafić na takie przedsięwzięcia naukowe, w których mogą brać udział przedsiębiorcy. Chodzi tu o strategiczne obszary badań naukowych i prac rozwojowych finansowanych przez NCBR i badania podstawowe finansowane przez NCN.

BCC szacuje – opierając się na planowanym wzroście wydatków na naukę oraz wzroście PKB – że wartość tych badań może wynieść około 4 mld zł¹. Wiceminister nauki profesor Maria Orłowska, jak wynika z relacji z debaty w Komisji Trójstronnej, liczy nawet na 5 mld zł.

Tymczasem wiele dyskusji i debat na temat reformy nauki miało miejsce w Zespole Trójstronnej Komisji ds. Usług Publicznych (Zespół powołał specjalną grupę roboczą w lipcu ubiegłego roku). Wnioski przedstawił jego przewodniczący – Sławomir Broniarz (lider ZNP). Dotyczyły one czynników, które mają wpływ na budowę innowacyjnej gospodarki. Członkowie Komisji sformułowali postulat stałego zwiększania nakładów na naukę – do 0,6 procent PKB – oraz na szkolnictwo wyższe – do 1,2 procent PKB, zasadę wzrostu nakładów w każdym kolejnym roku. Postulowano również opracowanie wieloletniej strategii rozwoju innowacyjnej gospodarki, opracowanie rozwiązań systemowych w sferze edukacji, począwszy od najniższych szczebli aż po wyższy – tryb akademicki, a to w celu zainteresowania młodzieży przedmiotami ścisłymi, co pozwoliłoby na korzystniejsze powiązanie absolwentów szkół średnich i wyższych z rynkiem pracy. Zdaniem strony związkowej działania te powinny być wspierane z budżetu państwa. Postulowano także przeprowadzenie przeglądu tematów objętych programami operacyjnymi ze względu na konieczność dostosowania ich do potrzeb gospodarki, a zarazem do potencjału badawczego nauki. Strona związkowa za niezbędne uznała również zagwarantowanie środków budżetowych na utrzymanie tzw. ładu płacowego, czyli systemu płac sformułowanego według reguły 3:2:1:1 (trzy przeciętne pensje dla profesora, dwie dla doktora, jedna dla asystenta i również jedna dla pracownika niebędącego nauczycielem akademickim). Poza tym wydatki rzeczowe publicznych szkół wyższych mają odpowiadać 25 procent kwoty przeznaczonej na płace. Związkowcy zwrócili bowiem uwagę na dekapitalizację i starzenie się majątku uczelni. Kolejne postulaty dotyczą zwiększenia nakładów na stypendia socjalne,

a także zapewnienia, że planowane ograniczenie wydatków budżetowych nie obejmie dotacji na badania statutowe i badania własne uczelni publicznych oraz podwyższenia kwoty, po której przekroczeniu rozporządzenie składnikami majątkowymi uczelni wymaga zgody ministra skarbu (strona rządowa poinformowała, że są przygotowywane zmiany legislacyjne w tym zakresie).

Przedstawiciele rządu nie zajęli wiążącego stanowiska w stosunku do kwestii zaprezentowanych przez zespoły Komisji Trójstronnej. Profesor Maria Orłowska, wiceminister nauki i szkolnictwa wyższego, obecna na obradach, zapewniała, że reforma ma spowodować zmiany w obszarze działań na rzecz nauki i innowacyjności. Będą służyły temu między innymi wydzielone fundusze na badania. Podkreśliła, że Narodowe Centrum Badań i Rozwoju będzie dysponowało bardzo znacznymi środkami. Od 1 października zacznie działać Komitet Ewaluacji Jednostek Narodowych (KEJN), który będzie je oceniać według standardów i zasad uznanych na świecie. Pozwoli to na rzeczywiste powiązanie wysokości finansowania z jakością i innowacyjnością prowadzonych prac badawczych.

Według ministerstwa Polska jest jednym z ostatnich krajów, w którym minister nauki i szkolnictwa wyższego dzieli środki na badania. W dodatku tylko 25 procent środków budżetowych na naukę wydatkowane jest na drodze konkursowej, a 75 procent stanowią dotacje. Ustawa o zasadach finansowania nauki zasadniczo zmienia obecną koncepcję finansowania nauki sformułowaną w obowiązującej ustawie z października 2004 roku. Powstają nowe struktury organizacyjne oraz procedury, które umożliwią bardziej efektywne wykorzystanie środków przeznaczonych na naukę, oparte na konkursach. Przynoszą one – według ministerstwa – szanse na zbliżenie polskiej nauki do standardów międzynarodowych. Zdaniem profesor Barbary Kudryckiej, ministra nauki i szkolnictwa wyższego, reforma nauki stwarza *polским naukowcom warunki do odważnej konkurencji w wymiarze europejskim i światowym, pomoże osiągnąć najwyższe szczyty ba-*

dawczych poszukiwań. Szczególnie symboliczne i ważne jest jej zdaniem to, że reformę poparły wszystkie siły polityczne, ogromnie cieszy konsensus ponadpartyjny dla spraw tej wielkiej dla nas wagi².

Siła przebicia. Związkowcy usiłowali jednak dociec, jakie będą rzeczywiste nakłady na naukę – z budżetu. Doktor Janusz Sobieszczański, który przewodniczył pracom grupy roboczej zespołu TK, były wieloletni przewodniczący Krajowej Sekcji Nauki NSZZ „S”, adiunkt z Politechniki Warszawskiej, powiedział, że *kryzys nauki trwa od 20 lat. I prawdę mówiąc, nie wiem, jaki głos przekona polityków, że to trzeba zmienić, że sytuacja wymaga natychmiastowej reakcji.* Na dowód przedstawił wykres obrazujący kształtowanie się nakładów na naukę w relacji do PKB. Na koniec 1990 roku nakłady z budżetu wynosiły 0,76 procent, w następnych latach spadały, a ostatnio utrzymują się na poziomie 0,30–0,34 procent PKB. Fatalnie wypada porównanie Polski z innymi krajami. Nakłady na działalność badawczą i rozwojową lokują nasz kraj pod koniec długiej listy krajów. Są ponad sześciokrotnie – w relacji do PKB – mniejsze niż w Finlandii, prawie trzykrotnie niższe niż w Republice Czeskiej i nieco niższe niż na Litwie. Minimalnie wyprzedzamy Rumunię. Tymczasem w kolejnych latach rząd planuje zwiększenie nakładów na naukę poniżej lub co najwyżej w wysokości równej procentowemu zwiększeniu PKB. – *Przy takiej perspektywie uchwalone ustawy o nauce mogą spowodować redukcję badań naukowych* – mówił Janusz Sobieszczański. Stąd wniosek – środki z budżetu powinny zmierzać – jak to ujął – do wspomnianych wyżej 0,6 procent PKB i powinno to znaleźć wyraz już w projekcie budżetu na rok 2011.

Prowadzący obrady przewodniczący „Trójstronnej” wicepremier Waldemar Pawlak skomentował nieco złośliwie te bulwersujące dane. Przypomniał, że armia (100 tysięcy ludzi) potrafiła sobie wywalczyć nakłady na wojsko i obronność na poziomie 1,95 procent PKB, a naukowcy, ludzie wyedukowani, nie umieli sobie tego „załatwić”.

Reforma systemu organizacji nauki

Filarem pakietu sześciu ustaw reformujących system nauki są nowe zasady finansowania placówek naukowych. Wprowadzono nowe instytucje w systemie organizacji nauki. Ich celem jest stworzenie szansy na efektywniejsze wykorzystanie środków wydatkowanych na badania oraz stworzenie lepszych warunków do współpracy placówek naukowych z podmiotami gospodarczymi. Wszystko to składa się na systemowe i strukturalne przeobrażenie organizacji nauki.

Minister nauki i szkolnictwa wyższego przekazuje kompetencje w zakresie finansowania badań naukowych i prac rozwojowych Narodowemu Centrum Badań i Rozwoju (przy czym NCBR powstał w połowie 2007 roku, nowa ustawa dodaje mu kompetencji)¹.

Natomiast Narodowe Centrum Nauki działa w dziedzinie badań podstawowych (teoretycznych, nie wymaga się projektów ich zastosowania). Będzie naukowcom przyznawać – w otwartych konkursach – pieniądze na realizację najambitniejszych projektów. O granty na badania (w tym także zakup niezbędnej aparatury) będą się mogły ubiegać instytucje naukowe, zespoły badawcze, a także naukowcy prowadzący indywidualne, obiecujące badania. Najważniejszym organem NCN będzie 24-osobowa Rada złożona z wybitnych uczonych. Przygotowuje ona konkurs na dyrektora Centrum i wraz z nim będzie decydować o dyscyplinach, w których ogłaszane będą konkursy. Rada ma być wyłoniona do końca tego roku. Dwie narodowe agencje tworzone są według odrębnego ustawodawstwa.

NCBR – w ramach nowych uprawnień – odpowiadać będzie za kierowanie strategicznego dla rozwoju Polski programu badań oraz badania w zakresie bezpieczeństwa i obronności. Jego zadaniem będzie też włączenie przedsiębiorstw i firm do współpracy z sektorem nauki, a zachętą ma być współfinansowanie działalności badawczo-rozwojowej. – *Po raz pierwszy dwie agencje przyznające środki na badania są ustawowo zobowiązane do tego, aby 20 procent całej kwoty przeznaczyć na specjalne konkursy adresowane wyłącznie do młodych naukowców. Tego wcześniej nie było* – mówiła (8 lipca) w Sejmie minister nauki. Jej zdaniem oznacza to, że nie będą oni musieli konkurować ze swoimi profesorami tylko we własnej kategorii (w ustawach zdefiniowano młodych jako osoby do 35. roku życia).

Kolejne novum: przy ministrze nauki ma powstać nowy organ opiniodawczo-doradczy: Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych. Będzie je zaliczał do jednej z trzech kategorii: A – placówka wiodąca w kraju, B – placówka o poziomie akceptowalnym,

z rekomendacją wzmocnienia działalności naukowej, C – placówka reprezentująca poziom niezadowolający, w której niezbędne jest przeprowadzenie restrukturyzacji.

Komitet ma liczyć 30 członków, w tym 14 zgłoszonych przez jednostki kategorii A, 6 – kategorii B oraz 10 zgłoszonych przez środowisko gospodarcze o uznanym dorobku w zakresie innowacyjności.

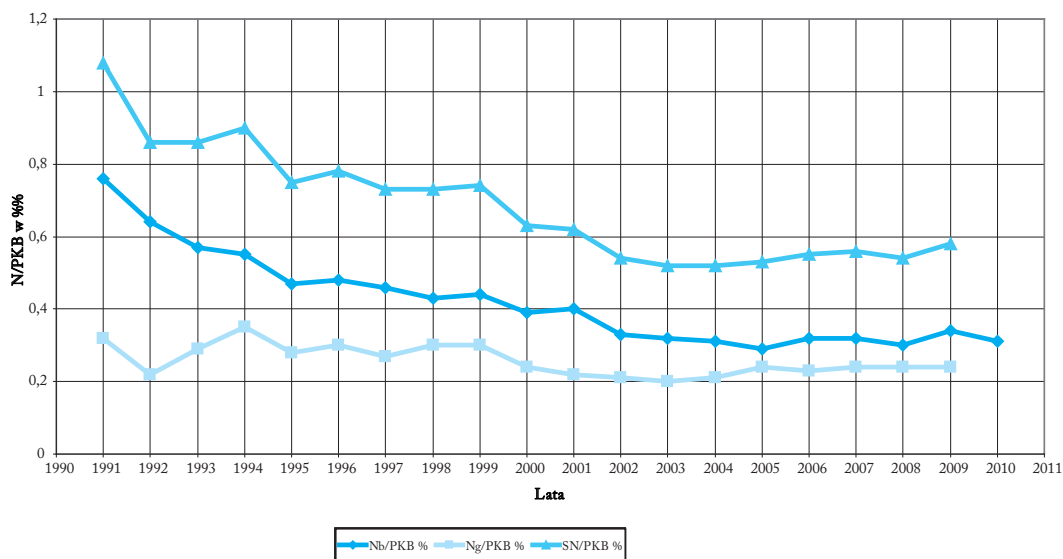
Ustawa o instytutach badawczych przekształca dotychczasowe jednostki badawczo-rozwojowe w instytuty badawcze. Podlegają one systematycznemu audytowi. Ich głównym zadaniem jest realizowanie badań stosowanych i prac rozwojowych, które są istotne z punktu widzenia potrzeby gospodarki. Pakiet reform zawiera także ustawę o PAN. Obejmuje ona regulacje dotyczące między innymi sposobu zarządzania placówkami naukowymi PAN, ocen poszczególnych jednostek, przekształcania instytutów, realizacji wspólnych zadań naukowo-badawczych i dydaktycznych czy zasad członkostwa w korporacji PAN. Ostatnia kwestia wiąże się z obecną znaczącą przewagą osób starszych. Według danych z 2008 roku na 190 członków rzeczywistych Akademii tylko nieco ponad 3 procent jest w wieku poniżej 65. roku życia. Dlatego członkowie Akademii w wieku powyżej 70. roku życia otrzymają status członka-seniora. Ponadto wprowadzone zostały mechanizmy, które zapewnią udział w badaniach osobom o najwyższym międzynarodowym prestiżu. Zakłada się także możliwość tworzenia centrów naukowych złożonych z instytutów PAN, instytutów badawczych i przedsiębiorców.

Pakiet reform zawiera również instrumenty umożliwiające odbudowę i wzmocnienie etosu polskiej nauki. Pakiet zmian przewiduje między innymi – we wszystkich naukowych instytucjach – zakaz podległości służbowej osób spokrewnionych i spowinowaconych. Ma to pozwolić na skuteczną walkę z nepotyzmem oraz wprowadzenie modelu, że budowanie karier naukowych ma miejsce wyłącznie w oparciu o naukowe sukcesy. Przy PAN powołana zostanie Komisja ds. etyki w nauce.

Pakiet ustaw pt. „Budujemy na Wiedzy – Reforma Nauki dla Rozwoju Polski” składa się z sześciu aktów prawnych: ustawa o zasadach finansowania nauki, ustawa o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju, ustawa o Narodowym Centrum Nauki, ustawa o instytutach badawczych, ustawa o Polskiej Akademii Nauk oraz ustawa – przepisy wprowadzające ustawy reformujące system nauki.

¹ Informacja o pakiecie ustaw dotyczących reformy nauki polskiej przyjętych 18 marca 2010 r. przez Sejm, Biuro Analiz i Dokumentacji Senatu.

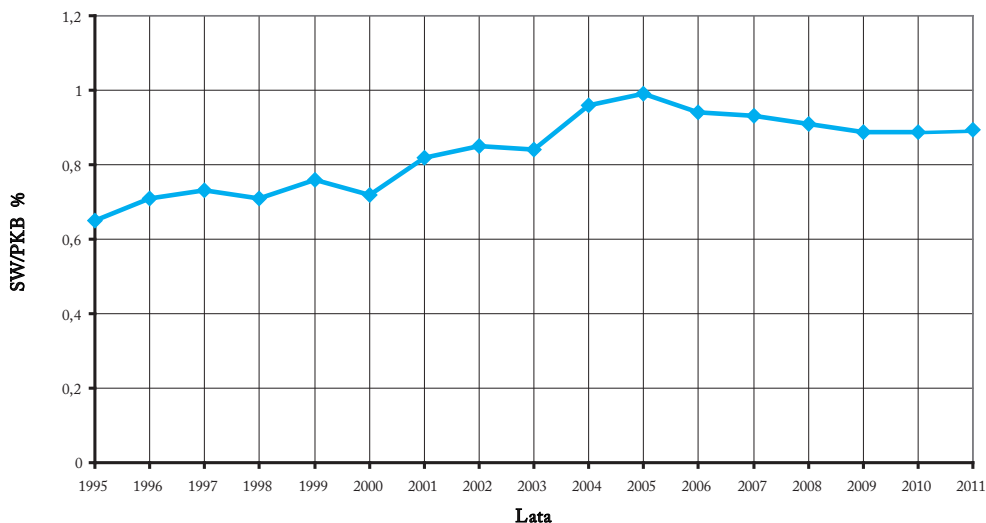
WYKRES 1. NAKŁADY NA NAUKĘ W RELACJI DO DOCHODU PKB (W PROCENTACH)



Sporo czasu poświęcono również ładowi płacowemu. Został on wprowadzony nowelą ustawy „Prawo o szkolnictwie wyższym” z 2001 roku. Janusz Sobieszczański przypominał, że zgodnie z przepisami gwarantowanie środków pozwalających na realizację relacji 3:2:1:1 miało być zadaniem państwa, a nie zadaniem rektorów, jak utrzymuje obecnie Ministerstwo Nauki. Ich zadaniem jest bo-

wiem pozyskiwanie dodatkowych środków spoza budżetu, by kształtować wynagrodzenia ponad tę relację. Konieczny jest więc powrót do zasad stosowanych w latach 2001–2005, a potem w różny sposób „modyfikowanych”. Ład płacowy zyskał bowiem powszechne uznanie, gdyż gwarantował pewien poziom zarobków. – *Przywrócenie ładu będzie sprawdzianem rzetelnego postępowania rządu – uważa*

WYKRES 2. RELACJA NAKŁADÓW BUDŻETOWYCH NA SZKOLNICTWO WYŻSZE DO PKB (W PROCENTACH)



doktor Sobieszczański. – *Postulaty dotyczące finansowania nauki i szkolnictwa spotkały się z pewnym zrozumieniem ze strony pracodawców* – podkreśla. *Ale, jak mówi, koledzy pracodawcy proponowali transakcję wiązaną. Uzależniali poparcie od zaakceptowania określonych działań w odniesieniu do KRUS i do finansowania górnictwa (4,5 mld zł dopłacamy do górnictwa, a to tyle, ile wydajemy na badania i rozwój, czyli B+R, przekonywał Jeremi Mordasewicz, członek Komisji Trójstronnej z Lewiatana [TVP Info 6.07.2010]). Według związkowców znaczenie nauki i szkolnictwa jest na tyle ważne, że sprawę finansowania tych dziedzin należy rozważać niezależnie.*

Eksperti dwóch pozostałych central związkowych – Anna Kieraszińska (FZZ) i Stanisław Różycki (OPZZ) poparli postulaty przedstawione przez Sławomira Broniarza i doktora Sobieszczańskiego. Stanisław Różycki przypomniał o unijnych standardach określonych w Strategii Europa 2020. Zakładają one, że wydatki na badania i rozwój sięgną 3 procent PKB na naukę i 2 procent na szkolnictwo wyższe. OPZZ domaga się opracowania długofalowego programu, który w perspektywie 5–7 lat pozwoli osiągnąć te standardy.

W tym samym dniu, kiedy obradowała TK, związkowcy z Krajowej Sekcji Nauki NSZZ „S” wystosowali apel do ministra nauki, premiera i parlamentarzystów. Alarmują: „Stan polskiej nauki i polskiego szkolnictwa wyższego osiągnął poziom krytyczny. Poziom finansowania tych dziedzin jest żałośnie niski. (...) Niskie płace pracowników nauki i uczelni wyższych doprowadziły do wieloletowości, która przybrała już postać patologii. Około 70 procent polskich profesorów pracuje na więcej niż jednym etacie. Szkodliwość wieloletowości łatwo uchwycić, studiując dane statystyczne. Najlepiej w międzynarodowych porównaniach wypadają nauki ścisłe, w których wieloletowość jest ciągle zjawiskiem mniejszościowym. Apelujemy o zdecydowane działania, które odwrócą te procesy degradacji. Podstawowym celem reform powinna być likwidacja patologii: niskich płac, wieloletowości, niskich na-

kładów na naukę. Reformy powinny rozpocząć się od powrotu do schematu płacowego 3:2:1:1 (...). Powrót powinien wiązać się z likwidacją wieloletowości, przynajmniej wśród profesorów tytularnych”.

Na zmarnowanie? Doktor Julian Srebrny, wiceprzewodniczący KSN „S”, adiunkt w laboratorium ciężkich jonów UW, wygłosił sceptyczną opinię na temat możliwości efektywnych reform w sferze nauki. Jego zdaniem powstały ustawy, które mają dobre intencje, w ich przygotowanie włożono ogrom pracy. Ale, jak każda reorganizacja, reforma wymaga dodatkowych pieniędzy. A te powinny zostać wydane na naukę. Tymczasem tzw. reguła wydatkowa związana z planem oszczędnościowym rządu zakłada, że dopuszczalny wzrost nakładów jest możliwy tylko w granicach stopy inflacji plus 1 procent. Tym samym wzrost nakładów na naukę nie może być znaczący. Doktor Srebrny argumentował także, że nauka może być motorem wyjścia z trwającego wciąż kryzysu. Zaznaczył, że wszystkie „tygrysy” inwestowały w nią i wspierały innowacyjną gospodarkę. Dlatego dodatkowe środki są niezbędne. W przeciwnym razie cały wysiłek włożony w przygotowanie reformy może zostać zmarnowany.

Dyskusje przedstawicieli rządu z partnerami społecznymi zdradzały dylemat: zwiększać nakłady na badania i naukę w ramach obecnej struktury ich funkcjonowania czy raczej najpierw zmienić istniejący system funkcjonowania nauki, aby uzyskać racjonalniejsze rozwiązania, które mogą owocować lepszymi rezultatami. Wiceminister Orłowska argumentowała, że *pracom nad reformą przyswiecała zasada: zrobmy minimalny porządek, przynajmniej minimalny*. Jej zdaniem ogromny potencjał, jakim dysponuje środowisko naukowe w Polsce, obarczony jest całą masą patologicznych zachowań. W szkolnictwie wyższym kwitnie wieloletowość, ukuto nawet nazwę „objazdowi profesorzy” – jeżdżą od uczelni do uczelni. – *Mamy pracowników, którzy pracują na czterech pełnych etatach, mamy pracujących*

na trzech, a na dwóch jest normą. Do wyjątków należą pewne dziedziny, na przykład nauk ścisłych, w których nie ma tak silnego zapotrzebowania na edukację, i ci naukowcy czują się poszkodowani, bo nie mogą dorobić, a nie zarabiają kokosów. – *Musimy przyjrzeć się, ile pieniędzy potrzeba, aby z tym skończyć* – mówiła pani profesor. Jej zdaniem *tak nie może dalej być, nie możemy dokładać kolejnych miliardów do obecnej struktury*. Podkreśliła, że premier Tusk i wicepremier Pawlak mają zdecydowaną wolę, aby zwiększać nakłady na naukę. W roku ubiegłym bezprecedensowe były zwiększenia nakładów w sensie kwotowym. Pani minister obiecała: – *Będziemy walczyć na tyle, na ile będziemy mieć siłę i na ile będzie to rozsądne, bo te pieniądze skądś muszą się wziąć, a nikomu nie można zabrać*. Dodała: – *Nie chcę brzmieć jak kolejny minister finansów, ale naprawdę musimy je wygospodarować*. W jej opinii (...) *ta kwota będzie rozsądnie większa*.

Współpraca nauki z gospodarką. Niedostatek pieniędzy publicznych – wbrew utartym opiniom – nie musi blokować czy ograniczać innowacyjności gospodarki. Na przykład w Niemczech ogólne wydatki na B+R, w tym na naukę, są rzędu 2,75 procent PKB. Ale tylko część tej kwoty pochodzi z budżetu federalnego i ta część jest na tym samym poziomie co w Polsce: 0,36 procent PKB. Reszta jest z gospodarki. Stąd konkluzja pani profesor: (...) *musimy współpracować – minister gospodarki, minister finansów i minister nauki, ta trójka musi wypracować lepsze fiskalne rozwiązania dla przedsiębiorców, po to, aby ten wskaźnik zwiększył właśnie tam – po stronie gospodarki, a nie jedynie tu – czyli po stronie wydatków z budżetu. To musi się stać. Pieniądzy potrzeba więcej, ale w lepiej strukturalnie uporządkowanym systemie*.

Ustawy wdrażające reformę sfery nauki zawierają pewne instrumenty regulacyjne, które służą ułatwianiu współpracy nauki z przedsiębiorstwami. Tym samym mogą one stać się w większym stopniu źródłem dodatkowych środków. Apelowal o to, jeszcze przed wystąpieniem pani minister, wicepremier Pawlak:

– *Bardzo ważne, aby w działaniach firm wydatki na innowacje opłacało się przynajmniej księgować. Promujcie – przekonywał członków TK – łączenie i współpracę firm i uczelni, firm z nauką*.

Przedsiębiorcy uzyskają – według wycieńczonej pani minister – dostęp do większych środków finansowych – ponad 5 mld zł jest przeznaczonych na badania, w których beneficjentami mogą być także przedsiębiorcy i firmy. Ustawy znoszą na przykład bariery dla małych i średnich przedsiębiorców w aplikowaniu o granty w NCBiR.

Podczas debat w Komisji Trójstronnej, jak i w Sejmie uznawano, że postęp w zakresie relacji gospodarki i nauki jest wielką niewiadomą. Ale wsparcie badań naukowych przez przedsiębiorstwa pozostaje potencjalną szansą. Wskazywano, że należy zadbać o to, aby *prywatyzacja przedsiębiorstw nie rozpoczęła się od likwidacji komórek badawczych*. Zdaniem jednego z posłów należałoby uwrażliwić pracowników Ministerstwa Skarbu Państwa, aby dążyli do jakichś gwarancji ze strony inwestora zapisanych w pakiecie sprzedaży. Zamiast „uwrażliwić”, można jednak zobaczyć, jak to robią inni. Profesor Michał Kleiber, prezes PAN, mówił niedawno³, że przy prywatyzacji w Czechach i na Węgrzech tworzono dwa pakiety: socjalny i badawczy. W tym drugim były zapisane zobowiązania inwestora do utrzymania przez 2–5 lat laboratorium czy ośrodka badawczego. Usytuowane u nas wielkie koncerny od początku inwestują w naukę tylko w swoich krajach.

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego nie przedstawiła koncepcji wsparcia dla biznesu, natomiast poinformowała posłów, że czeka na raport Banku Światowego, który poproszono o wskazanie barier utrudniających inwestowanie przez przedsiębiorstwa w rozwój nauki i innowacyjności. Pani minister zależy głównie na tym, aby (...) *poznać bariery tkwiące w otoczeniu nauki, a nie w samej nauce, czyli te, które być może tkwią jeszcze w systemie podatkowym czy bankowym. Włączenie sektora gospodarczego do finansowania badań* – mówiła

dalej – *to jeden z najtrudniejszych problemów, z którym się borykamy. Niełatwo przekonać, że będą z tego określone zyski.*

Dylematy posłów i partnerów. Dyskusje w Komisji Trójstronnej nie odbiegały od debaty sejmowej (z 8 lipca) dotyczącej reformy polskiej nauki. Jako podstawowy dylemat również zgłaszano kwestie nakładów na jej sfinansowanie. Posłowie – podobnie jak członkowie Komisji – pytali o możliwość wzrostu nakładów finansowych, bez czego – ich zdaniem – niewiele można zmienić w polskim systemie nauki.

Rząd w swoim planie konsolidacji i rozwoju zaliczył naukę do priorytetów. – *Rząd stwierdza – mówiła pani minister – że będzie wzrastać finansowanie nauki do wysokości 1,7 procent PKB w roku 2020 i do wysokości 2 procent PKB w roku 2030, zakładając, że drugie tyle będzie pochodzić ze środków prywatnych.* Wskazała także, że ważnym źródłem wsparcia dla nauki jest dostęp do środków unijnych. Dostępnych jest 12,9 mld do końca obecnego budżetu unijnego (2013). Zdaniem profesor Kudryckiej, w większości środki te przeznaczone są na budowę infrastruktury badawczo-laboratoryjnej i dydaktycznej. – *A zatem nadchodzi czas ogromnego boomu, który pozwoli na to, że za 2–3 lata, gdy zostaną uruchomione nowe laboratoria, a część z nich już działa, jak chociażby słynne Centrum Wodne SGGW, nasi uczeni będą mogli, pracując na najnowocześniejszych maszynach, najnowocześniejszym sprzęcie, sprzęcie XXI wieku, osiągać – moim zdaniem również dzięki temu – coraz lepsze rezultaty. Nigdy w 20-letniej historii Polski nie było takiej sytuacji jak teraz, jeśli chodzi o finansowanie nauki, dlatego też wydaje się, że uwagi państwa posłów wskazujące, że nie ma pieniędzy na naukę, gdy podałam wzrost nakładów i z budżetu, i z w ramach środków strukturalnych, ewidentnie mijają się z prawdą.*

Konsultacje wokół reformy. Poza dialogiem w Komisji Trójstronnej wokół reformy nauki toczyły się również konsultacje. Minister

Kurdycka powołała – na starcie prac nad reformą – kilkudziesięcioosobowy zespół złożony z przedstawicieli środowisk akademickich, a także świata gospodarki. W konsultacjach uczestniczyli: prezes Polskiej Akademii Nauk, prezes Polskiej Akademii Umiejętności, przewodniczący Rady Głównej Jednostek Badawczo-Rozwojowych, przewodniczący Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich oraz przewodniczący Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego, a także przedstawiciele wielu jednostek badawczo-rozwojowych. Konsultowane były również organizacje pracodawców BCC, PKPP Lewiatan i KPP oraz związki zawodowe działające w pionie nauki – NSZZ „S” i OPZZ. – *Łącznie wpłynęło 176 opinii, w tym 47 zgłoszonych przez podmioty zbiorowe oraz 129 indywidualne – poinformowała minister Kudrycka. – Ustawy dotyczące reformy nauki są efektem pracy zarówno Ministerstwa Nauki, jak i środowiska naukowego – podkreśliła w odpowiedzi na interpelację poselską⁴. Ponadto 90 tys. pracowników naukowych otrzymało list, w którym minister informowała o możliwości włączenia się w konsultacje.*

W trakcie konsultacji ministerstwo zaakceptowało wiele zgłoszonych propozycji rozwiązań. Uwzględniono propozycję prezesa Polskiej Akademii Nauk dotyczącą dalszego pozostawania PAN pod nadzorem prezesa Rady Ministrów. Częściowo uwzględniono propozycje dotyczące wprowadzenia kategorii członka-seniora Akademii, po osiągnięciu 75. roku życia (ustalono, że taki status otrzymuje się po skończeniu 70. roku życia). Uwzględniono propozycję utworzenia stanowiska Kancelarza Akademii oraz centrów badawczych PAN, a także tworzenia wydziałów Akademii oraz wyboru nowych członków Akademii. Przyjęto propozycje Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich dotyczące większej integracji PAN i uczelni akademickich.

W trakcie konsultacji Krajowa Sekcja Nauki NSZZ Solidarność proponowała kształcenie Polskiej Akademii Nauk z pań-

stwowej jednostki administracyjnej w wysokiej rangi korporację uczonych. Zdaniem związkowców część propozycji w ustawie wyraża te tendencje, a inne reprezentują odmienny kierunek. Pozytywnie odnieśli się do przepisów promujących rozwój młodych naukowców. Zgłoszono jednak obawy o zagrożenie dyskryminacją ze względu na wiek. Wsparli rozwiązania dotyczące zagadnień etycznych (walka z nepotyzmem).

Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych zwróciło uwagę na problem podniesienia rangi instytutów naukowych PAN, a także zwiększenie wymagań. Uznano to bowiem za istotne w trakcie przechodzenia Polski do gospodarki opartej na wiedzy. Rząd uwzględnił krytyczne uwagi do koncepcji związków instytutów naukowych.

Konfederacja Pracodawców Polskich zgłosiła uwagi dotyczące skali ingerencji państwa w strukturę PAN. Uznała ją za nadmierną (na przykład redukcja liczby wydziałów, utworzenie rad kuratorów, związki instytutów). Zostało to częściowo uwzględnione. Pracodawcy krytycznie odnieśli się do koncepcji nowej struktury Prezydium PAN.

Zdaniem profesor Kudryckiej ostateczne rozwiązania stanowią kompromis między organizacjami reprezentującymi środowisko naukowe, instytuty naukowe oraz kadre naukowo-badawczą. – *Wiele propozycji i uwag przekuliśmy na konkretne zapisy zmian – zaznaczyła minister.*

Dodatkowe konsultacje dotyczyły projektów rozporządzeń związanych z wdrażaniem reformy. W sierpniu konsultowano na przykład bardzo ważne rozporządzenie – w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na działalność statutową. O zaliczeniu danej jednostki naukowej do jednej z trzech kategorii zadecyduje wartość końcowego wskaźnika efektywności. Chodzi o ocenę parametryczną, kryteriów jest więc sporo, od najważniejszych publikacji i monografii po najważniejsze praktyczne zastosowania badań. ■

¹ Okresowa ocena Komitetu Monitorującego BCC, 2 marca 2010 r., dokumenty BCC także na stronie internetowej BCC.

² Dziennik Ustaw nr 96 /2010.

³ Radio TOK FM, 23 lipca 2010.

⁴ Odpowiedź minister nauki profesor B. Kudryckiej na interpelację nr 16003 posła Artura Górskiego. W pkt 4 poseł pytał: „Kiedy i w jakim trybie rząd podejmie rzetelną dyskusję ze środowiskiem naukowym o problemach finansowania nauki i faktycznych możliwościach poprawy dramatycznej sytuacji w tym obszarze?” Dokumenty sejmowe także na stronie internetowej Sejmu RP.

Spółeczeństwa Europy Środkowo-Wschodniej stoją przed wyzwaniem zbudowania kompetencji cywilizacyjnych. Jest to warunek brzegowy i konieczny autentycznej modernizacji oraz osiągnięcia autentycznej demokracji, sprawnie funkcjonującego wolnego rynku oraz otwartego społeczeństwa – pisze PIOTR SZTOMPKA

Kompetencje cywilizacyjne uwarunkowania transformacji gospodarczej i społecznej¹

Rewolucje, jakie miały miejsce w roku 1989 w Europie Środkowo-Wschodniej, należą do najdonioślejszych wydarzeń historycznych na przestrzeni dziejów. Istnieje powszechna zgoda, że mimo ich zasadniczo bezkrwawego charakteru wydarzenia te należy traktować jako rewolucje właśnie, zarówno ze względu na zakres, jak i skalę rewolucyjnej mobilizacji społecznej. Stały się one bowiem zacznym radykalnych i fundamentalnych przemian we wszystkich dziedzinach życia społecznego, angażując w sposób bezpośredni i realny znaczne masy obywateli.

W socjologii dominuje ogólna tendencja do odwoływania się do „twardych” faktów dotyczących instytucji bądź organizacji, układów politycznych i ekonomicznych, źródeł materialnych, technologii itp. Znacznie rzadziej zwraca się uwagę na pracujących w owych instytucjach ludzi, kierujących organizacjami, produkujących i konsumujących, rządzących i rządzonych, korzystających z zasobów natu-

ralnych i technologii. Najwyższy już czas, aby teorii socjologicznej – w tym także teorii społeczeństwa postkomunistycznego – przywrócić człowieka, zwracając znacznie większą uwagę na „miękki”, ludzki czynnik, stojący na drodze udanej transformacji ustrojowej.

Istotę rewolucji antykomunistycznych oraz przemian w świecie postkomunistycznym trafnie wyraża metafora o „powrocie do Europy”. Pewien dobrze zorientowany obserwator zauważył, że *we wszystkich krajach regionu, podsumowując obecne wydarzenia, ludzie posługują się zwrotem powrót do Europy*². Rzadko jednak zauważa się, że termin „Europa” może oznaczać dwie różne rzeczy. Jak wnikliwie stwierdza Zbigniew Brzeziński, *gmach europejski nie jest tożsamy z europejskim domem. Termin gmach nawiązuje do jakichś założeń architektonicznych. Dom natomiast oznacza związki, relacje z innymi. Pierwszy oznacza jakąś strukturę; drugi zaś ma coś wspólnego z rodziną*³. Innymi słowy, pierwszy termin odnosi się do „twardych” ram instytucjonalnych i organizacyjnych (gospodarki, prawa, administracji, techniki), natomiast drugi implikuje to, co nieuchwytnie, czyli „miękkie” imponderabilia (więzi międzyludzkie, lojalności, tożsamości, powiązania). Ponowne wejście do europejskiego gmachu nie jest tym samym, co przyjęcie do europejskiego domu. To pierwsze jest łatwiejsze i szybsze: wymaga jedynie zmian legislacyjnych, kon-

stytucjonalnych, a także koordynacji systemu polityczno-gospodarczego z tym obowiązującym w Europie Zachodniej. Znacznie trudniej jest zostać przyjętym do europejskiego domu: wymaga to fundamentalnej przemiany tkanki mentalnej, kulturalnej i cywilizacyjnej społeczeństwa.

(...) Alexis de Tocqueville zachęca nas, aby nie lekceważyć „miękkich” czynników stanu społeczeństwa i jego systemów, takich jak nawyki, mentalność czy uwarunkowania kulturowe. Warto obszerniej zacytować jego analizę demokracji amerykańskiej, która odniosła sukces, w przeciwieństwie do wciąż niedomagających demokracji w postkomunistycznej Europie: *...obyczaje uważam za jedną z najważniejszych przyczyn natury ogólnej, które pozwalają na trwanie republiki demokratycznej w Stanach Zjednoczonych. Słowo „obyczaje” rozumiem tak, jak starożytni rozumieli słowo „mores” i odnoszę je nie tylko do obyczajów w dosłownym sensie, które można by inaczej nazwać przyzwyczajeniami serca, ale także do właściwych ludziom pojęć, do przekonań, jakie żywią, oraz do wszystkich idei, które składają się na ich sposób myślenia. Słowem tym określam więc cały moralny i intelektualny stan społeczeństwa*⁴.

Mamy tu zatem do czynienia z wymieszaniem różnych kwestii: tego, co ludzie robią (zachowania, postępowanie), co myślą (mentalność), oraz tego, czego się od nich oczekuje, jeśli chodzi o działania i poglądy (kultura). Nie wolno mieszać ze sobą owych trzech poziomów ludzkiego doświadczenia.

Socjologowie, którzy odrobili lekcję Tocqueville’a, prezentowali najczęściej albo podejście behawioralne (obserwacja aktywności członków społeczeństwa), albo też podejście psychologiczne (badanie indywidualnych postaw, motywacji, rozumowań, podsumowujące je w ujęciu statystycznym). W odniesieniu do

analiz społeczeństwa komunistycznego lub postkomunistycznego tego typu podejście zawodziło pracami takimi jak *Mentalność socjalistyczna*⁵, terminami „podświadomość społeczna”⁶, „umysł zniewolony” (Miłosz, 1953) czy „Homo Sovieticus”⁷.

Między kulturą a psychologią. W niniejszej pracy najbardziej sensownym będzie podejście kulturowe: poszukiwanie ukrytych schematów myślenia i działania, podzielanych powszechnie przez członków społeczeństwa. Są one zewnętrzne i niejako krępujące w odniesieniu do jego poszczególnych jednostek.

Przesłanie Tocqueville’a ma swe źródła w psychologizmie, co zdaje się potwierdzać jeszcze inny klasyczny socjolog Emile Durkheim.

Przyjrzyjmy się – nawiązując do Durkheimowskiego pojęcia „faktów społecznych” – pewnym prawidłom kulturowym. Rozważmy nakazy kulturowe wskazujące ludziom, co należy zrobić, czyli wskazujące, co jest dobre [bo podzielane przez większość ludzi teraz i wcześniej]. Innymi słowy, kultura odwołuje się do auto-

rytetu prawości, sprawiedliwości, normalności bądź tradycji i z tychże źródeł czerpie swą legitymację oraz moc sankcjonującą. W odniesieniu do postkomunizmu podejście to doprowadziło do wytworzenia się terminów takich jak „moralna infrastruktura demokracji”, „duch obywatelski”⁸, „ramy umysłu”⁹, „dyskurs społeczeństwa obywatelskiego”¹⁰ czy „habitus”¹¹.

Mówiąc metaforycznie, ilekroć zwolennicy orientacji psychologicznej, odpowiadając na pytanie o niepowodzenie transformacji postkomunistycznej, odwołują się do niewidzialnej „ściany w naszych głowach”¹², upieram się, że istnieje jeszcze bardziej podstawowa ściana w naszej kulturze, a zachowanie i mentalność ludzi z krajów postkomunistycznych są tylko jej odbiciem lub wyrazem. Ta kulturowa

Polska potrzebuje zasobów kulturowych, które można określić mianem „kompetencji cywilizacyjnych”, czyli adekwatnego do współczesnej cywilizacji zbioru zasad, norm i wartości, nawyków i odruchów, kodeksów i struktur, projektów i formatów.

bariera była budowana przez kilka dziesięcioleci „realnego socjalizmu”, zyskując sobie wyraźną autonomię, dzięki czemu może z powodzeniem utrzymywać się jeszcze długo po załamaniu się instytucjonalnych i organizacyjnych fundamentów „realnego socjalizmu”. To najbardziej złośliwa z pozostałości, jakie pozostawił po sobie komunizm.

Bądźmy jednak w naszym wywodzie bardziej precyzyjni. Kultura nie jest czymś danym raz na zawsze. Tworzą ją i zmieniają ludzie, żyjąc we wspólnocie, akumulując doświadczenia płynące z historii i osadzające się w tradycji. Życie wspólnotowe ma różny wymiar: rodzinny, grupowy, płynie w społecznościach lokalnych, we wspólnotach narodowych oraz w wymiarze globalnym, ogólnoludzkim. Wszystkie te konteksty czy też poziomy odznaczają się istotnym potencjałem kulturotwórczym. Istnieją pewne dość specyficzne kultury grupowe (na przykład żołnierzy zawodowych), kultury regionalne (na przykład góralska), wyraźnie odrębne kultury narodowe (Eskimosów, Włochów, Niemców), kultury imperiów (na przykład rzymskiego, Azteków) oraz powstające kultury globalne (przede wszystkim w warstwie wzorców dotyczących konsumpcji).

W XX-wiecznej Europie spotykamy jeszcze jeden, osobiwy i obszarowo rozległy, kontekst kulturotwórczy: blok państw komunistycznych (najbliższa mu historycznie byłaby chyba kultura imperium).

System komunistyczny narzucił społeczeństwu Europy Środkowo-Wschodniej – zniewalając je przez kilka pokoleń – podobne formy instytucjonalne i organizacyjne, podobne modele życiowe i podobne ideologie. Udało mu się stworzyć wspólne ramy kulturowe, istniejące ponad i poza poszczególnymi kulturami narodowymi i do pewnego stopnia odizolowane od szerszej kultury globalnej: jedyny w swoim rodzaju system wartości, zasad, norm, kodeksów i standardów, typowych dla tego bloku jako całości – słowem, udało mu się stworzyć „kulturę bloku”. Wprawdzie był on w sposób oczywisty zróżnicowany narodowościowo, co miało przecież wpływ na sposób

wdrażania w życie owych norm kulturowych (NRD nie była taka sama jak Węgry, Polska różniła się od Czechosłowacji itd.), ale istniały też fundamentalne, zasadnicze podobieństwa. Życie w ustroju komunistycznym pozostawiało po sobie jedyną w swoim rodzaju spuściznę, trwały syndrom kulturowy.

Nieoczekiwanie okazało się, że ta kulturowa spuścizna odgrywa ważną historyczną rolę. Oddziaływała jednak na zasadzie obosiecznego miecza. Z jednej strony zadziałała ona niczym „bumerang” na projekt „realnego socjalizmu”, blokując jego funkcjonowanie, podkopując efektywność i ostatecznie doprowadzając do jego upadku. Z drugiej strony przetrwała dłużej niż warunki, które doprowadziły do jej powstania, a nawet w pewnym stopniu rozwinęła się dzięki wieloletniej walce opozycyjnej i doświadczeniu rewolucji („syndrom spisku” i „niepokój postrewolucyjny”). Zdumiewające, lecz spuścizna ta okazuje się mieć działanie wywrotowe zarówno wobec totalitaryzmu, jak i demokracji.

Paradoks realnego socjalizmu i postkomunizmu.

Aby w pełni zrozumieć to zaskakujące zjawisko, musimy przyjrzeć się bliżej samej istocie komunizmu, a także doświadczeniu postkomunizmu. Pomiędzy realnym socjalizmem a aktualną transformacją demokratyczną zachodzą interesujące podobieństwa. Pomijając ideologiczne podobieństwa, oba one są odpowiedzią na fundamentalne nierówności w naszym współczesnym świecie oraz na podział na centrum i peryferie (*core and the peripheries*). Globalna społeczność nigdy nie było społecznością równych. I to jest nie mniej prawdziwe, mimo że i malutkie państwa, takie jak Burkina Faso, i Stany Zjednoczone mają pojedynczy głos na forum ONZ. W sensie cywilizacyjnym – niezależnie od zapisów prawa międzynarodowego – społeczeństwa Europy Środkowo-Wschodniej nigdy nie były społeczeństwami należącymi do centrum. I uzasadnienie zarówno dla komunizmu, jak i postkomunizmu pochodziło z ich historycznego trudnego położenia. Oba bowiem stanowiły

próbę emancypacji, ucieczki z peryferiów; zmierzały do przetrzucenia mostów ponad przepaścią dzielącą kraje najlepiej rozwinięte od zacofanych, prowincjonalnych narodów.

Pierwszy projekt socjalistyczny rozpoczął się od narzuconej siłą, odgórnej modernizacji. Miała ona umożliwić wyrwanie się z okresu przednowoczesnego poprzez wprowadzenie gospodarki nakazowej, władzy autorytarnej oraz surowej „kontroli myśli”¹³. *Ponieważ kraje socjalistyczne uprzemysłowiły się późno, wybrały ścieżkę rozwoju, która koncentrowała się na uaktywnieniu potencjału i zasobów państwa, tak aby doścignąć kraje, które już wcześniej weszły w fazę industrializacji*¹⁴. *Były to „modernizujące się społeczeństwa, które – starając się doścignąć kraje rozwinięte – zdecydowały się na wybór ideologii jakobińskiej (nadając jej charakter totalitarny), połączonej z instytucjonalnymi elementami nowoczesności*¹⁵.

Rezultatem tych działań nie było rzeczywiste unowocześnienie, lecz coś, co proponowałbym nazwać „fałszywą modernizacją”. Rozumiem przez to niespójną, nieharmonijną, wewnętrznie sprzeczną kombinację trzech elementów składowych: (a) narzuconej modernizacji niektórych obszarów życia społecznego (industrializacja, urbanizacja, biurokratyzacja, postęp techniczny, postęp edukacyjny itd.); (b) pozostałości tradycyjnego, przednowoczesnego społeczeństwa, które przetrwały w innych obszarach życia społecznego (paternalizm w polityce, gospodarka barterowa, nepotyzm, partykularyzm statusu społecznego itd.); (c) kulturowego oddziaływania na realny socjalizm, blokującego drogę do modernizacji, obezwładniającego cały system od wewnątrz, aż do jego ostatecznej destrukcji (na zasadzie mechanizmu podobnego do autodestrukcyjnej pętli przyczynowej). Oto paradoks: odgórnej i wymuszonej materialnej modernizacji (osiągniętej tylko w pewnym stopniu i tylko na niektórych obszarach) towarzyszyło niszczenie niematerialnej tkanki kulturowej, która jest nieodzowna, jeśli to ludzie mają efektywnie i w sposób autentyczny skorzystać na modernizacji albo też po prostu się nią cieszyć.

W rezultacie zamiast się zmniejszać, przepaść pomiędzy peryferiami a centrum zaczęła się poszerzać (...).

Projekt drugi, postkomunistyczny, znajdujący swą kulminację w rewolucjach 1989 roku, stanowił próbę ucieczki przed fałszywą modernizacją i wiecznym statusem społeczeństwa peryferyjnego, przez odwołanie się do radykalnej rekonstrukcji społecznej – czyli demokratyzacji. Było to przede wszystkim odejście od realnego socjalizmu, lub – by przypomnieć pewną metaforę – „ucieczka przed Azją”¹⁶. Shmuel Eisenstadt postrzega wydarzenia roku 1989 jako *sprzeciw wobec deformacji nowoczesności, wobec jej fałszywej interpretacji*¹⁷. Po rewolucji następuje przede wszystkim niechętnie odrzucenie niedawno minionej przeszłości, nie zaś jasne wyobrażenie o tym, co przyniesie przyszłość (...).

Anatomia braku kompetencji. Rozwinięte, demokratyczne i wolnorynkowe społeczeństwo potrzebuje do funkcjonowania niezbędnych po temu środków. Wymieńmy choćby tylko kilka najbardziej oczywistych przykładów: kapitał, technologie, infrastruktura, wykwalifikowana siła robocza, silna klasa średnia, efektywna służba cywilna, profesjonalna elita polityczna. Potrzebuje także mniej oczywistych, ale podstawowych zasobów kulturowych, które można określić mianem „kompetencji cywilizacyjnych”. Mam tu na myśli – posługując się prostą analogią do „kompetencji językowych” w lingwistyce – złożony zbiór zasad, norm i wartości, nawyków i odruchów, kodeksów i struktur, projektów i formatów, których biegłe, półautomatyczne opanowanie jest warunkiem koniecznym uczestnictwa we współczesnej cywilizacji.

Kompetencje cywilizacyjne mają cztery najistotniejsze podkategorie, a odpowiadają one czterem głównym płaszczyznom funkcjonowania nowoczesnego, rozwiniętego społeczeństwa. A zatem te kompetencje odnoszą się do (1) gospodarki, (2) ustroju politycznego, (3) świadomości społecznej i (4) życia codziennego.

I tak po pierwsze, istnieje kultura przedsiębiorczości, będąca nieodzownym warunkiem uczestnictwa w gospodarce rynkowej. Do jej elementów składowych należą między innymi: nieustanna innowacyjność, orientacja na sukces, współzawodnictwo pomiędzy jednostkami, racjonalna kalkulacja i tym podobne.

Po drugie, istnieje kultura obywatelska, niezbędna dla uczestnictwa w demokratycznym życiu publicznym. Do jej elementów składowych należą między innymi: aktywność polityczna, gotowość do brania odpowiedzialności, troska o sprawy publiczne, przepisy prawne, dyscyplina, szacunek dla przeciwników politycznych, posłuszeństwo wobec decyzji większości i tym podobne.

Po trzecie, istnieje kultura dyskursywna, nieodzowna dla uczestnictwa w wolnym przepływie myśli. Do jej elementów składowych należą między innymi: tolerancja, brak uprzedzeń, akceptacja dla różnorodności i pluralizmu, sceptycyzm, krytycyzm i tym podobne.

I po czwarte, istnieje kultura codzienności, niezbędna do bieżącego funkcjonowania w zaawansowanym, zurbanizowanym, przesyconym techniką społeczeństwie konsumpcyjnym. Do jej elementów składowych należą między innymi: porządek, czystość, ład, punktualność, dbałość o zdrowie, sprawność fizyczna, umiejętność radzenia sobie z urządzeniami mechanicznymi i tym podobne.

Zdobytcze nowoczesności. Kompetencje cywilizacyjne – zdefiniowane w ten sposób – stanowią historyczną zdobycz nowoczesności. W zachodnich społeczeństwach ewoluowała ona przez kilka stuleci, z wolna i stopniowo¹⁸. Z pewnością nie można mówić o jej istnieniu w społecznościach przednowoczesnych. Na peryferyjnych obszarach Europy Środkowo-Wschodniej kompetencje cywilizacyjne znajdowały się w niedorozwoju, gdy region ten wszedł na drogę ku komunistycznej (pseudo-

modernizacji. Dziesięciolecia realnego socjalizmu nie tylko zablokowały pojawienie się tu określonych kompetencji cywilizacyjnych, lecz także na różne sposoby ukształtowały przeciwstawny syndrom kulturowy, określane jako niekompetencje cywilizacyjne.

Ów fatalny proces przebiegał we wszystkich obszarach życia społecznego. Całe otoczenie społeczne realnego socjalizmu działało na niekorzyść procesu kształtowania się kompetencji cywilizacyjnych. Gospodarka nakazowo-rozdzielcza, planowa, była w stanie skutecznie paraliżować przedsiębiorczość. Monopol polityczny prowadził do alienacji mas i uniemożliwiał powstanie świadomości obywatelskiej. Imperialna dominacja krępowała narodową suwerenność poszczególnych krajów i osłabiała poczucie narodowej tożsamości.

Braki w zaopatrzeniu i bieda podkopywały wszelkie zainteresowanie wartościami obywatelskimi w życiu codziennym.

Wszystko to stanowiło efekt oddziaływania trzech różnych mechanizmów. Pierwszy polegał na bezpośredniej indoktrynacji za pomocą propagandy socjalistycznej, a także promowaniu nawyków typowych dla socjalistycznej gospodarki i praktyki politycznej (ich skut-

kiem były między innymi prymitywny egalitaryzm, postawa roszczeniowa, domagająca się pomocy i opieki od państwa, wynoszenie klasy pracującej do roli „przewodnej siły politycznej” itd.). Drugi mechanizm zasadzał się na skutecznej totalitarnej kontroli społeczeństwa przy użyciu państwowego aparatu przymusu (czego wynikiem były między innymi postawy oportunistyczne, ślepe posłuszeństwo, niechęć do decydowania za siebie, unikanie przyjmowania osobistej odpowiedzialności itp. – wszystko to składało się łącznie na tzw. syndrom „ciągłego infantylizmu”, będący reakcją na „paternalizm” państwa). Mechanizm trzeci, chyba najważniejszy, obejmował defensywne wzorce adaptacyjne, które rozwijały się spon-

Kompetencje cywilizacyjne stanowią historyczną zdobycz nowoczesności. W zachodnich społeczeństwach ewoluowała ona przez kilka stuleci, z wolna i stopniowo.

tanicznie w reakcji na indoktrynację i totalitarną kontrolę. Przybierały one postać niezamierzonych konsekwencji, czyli „efektu bumerangu” (na przykład brak poszanowania prawa, zinstytucjonalizowane lekceważenie zasad, nieufność wobec autorytetów i władz, podwójne standardy – co innego mówię, co innego robię – gloryfikowanie tradycji, idealizowanie Zachodu).

Podobne efekty dawały inne mechanizmy przyczynowo-skutkowe, pojawiające się wraz z coraz silniejszym ruchem sprzeciwu wobec reżimu. Walka konspiracyjna i dysydencka, skierowana przeciwko autokratycznej władzy, wciągnęła liczne odłamy społeczeństwa w ten szczególnego rodzaju kontekst kulturowy. Ale – niestety – nie sprzyjała wytworzeniu się kompetencji cywilizacyjnych. Wzmacniał on raczej niektóre z wymienionych wyżej orientacji. Klimat walki, cechujący się jasnym rozgraniczeniem między „nami” a „nimi”, „sprzymierzeńcami” i „wrogami”, sprzyjał postawom nietolerancji. Niezbędne do prowadzenia zwycięskich zmagania zaangażowanie ideologiczne wyzwalało dogmatyzm; kompromis traktowany był jak zdrada. Sytuacja konfrontacji z silniejszym przeciwnikiem, w warunkach pełnego otoczenia przez wroga, wymagała silnego, charyzmatycznego przywództwa, które rzadko zwracało sobie głowę niuansami demokracji.

Kompetencje/niekompetencje po 1989.

Z kolei po 1989 roku powstanie kompetencji cywilizacyjnych blokowały – bezpośrednio po zwycięskiej rewolucji – nowe czynniki. Paradoksalne jest to, że wcześniej pomagały one konserwować spuściznę kulturową przed rewolucji. Pierwszym z owych czynników był powszechny bezład, czyli chaos aksjologiczny, ogólna dezorientacja w kwestii obowiązujących norm i wartości, zasad i przepisów, wła-

ściwych dróg życiowych. Stare wzorce skompromitowały się, a nowe jeszcze nie zyskały uznania. Wrzuceni w świat niepewności, pozbawieni moralnego przewodnictwa ludzie czuli się osamotnieni, izolowani i swe frustracje zaczęli zrzucać jedni na drugich. Powszechna podejrzliwość wobec obcych, wrogie nastawienie i nienawiść niszczyły wszelkie więzi społeczne, których okres totalitaryzmu nie zdołał zepsuć.

Po drugie, pojawiła się pokusa szybkiego podniesienia własnego statusu społecznego przez dojście do bogactwa, władzy i prestiżu. Brakowało reguł gry. Generowało to brutalną konkurencję, w której stawka była wysoka. Sprzyjającego klimatu nie znajdowały i nie mogły zapuścić korzeni uprzejmość, *fair play*, postawa współdziałania. Po trzecie, su-

Kompetencje cywilizacyjne odnoszą się do głównych płaszczyzn funkcjonowania nowoczesnego, rozwiniętego społeczeństwa: gospodarki, ustroju politycznego, świadomości społecznej i życia codziennego.

rowa kontrola społeczna, zarówno zewnętrzna, jak i wewnętrzna, została nagle zniesiona. Policja i wymiar sprawiedliwości były dotknięte chaosem organizacyjnym i traściły wszelką legitymację, którą mogły jeszcze posiadać. Samo prawo zostało zakwestionowane przez pogląd, iż jego totalitarna geneza czyni je nieważnym i nieobowiązującym. A jeśli prawo uznaje się za niesprawiedliwe lub anachroniczne, to dłaczegóż miałby go ktoś przestrzegać? Zatem nie po-

wstały sprzyjające warunki, aby za fundamenty demokracji uznać przepisy prawa. I po czwarte, pojawiły się niespodziewane koszty otwarcia na świat zachodni. Przed pojawieniem się rzeczy wartościowych rozpoczął się napływ najniższej jakości konsumpcyjnej kultury masowej, przynoszącej pornografię i narkotyki, brutalność i mistycyzm, przestępczość zorganizowaną i dewiacje. Owo łatwe przyjęcie najbardziej powierzchownych symboli kapitalistycznego dostatku przywodzi na myśl „demonstracyjną konsumpcję”, „postawę nuworysza” czy „syndrom Wielkiego Gatsby’ego”.

W ten oto sposób niekompetencje cywilizacyjne, które powstawały i ewoluowały (w sprzyjającym klimacie, jaki zapanował w społeczeństwach peryferyjnych) w okresie realnego socjalizmu, zakonserwowane przez logikę konspiracji przedrewolucyjnej, ostatecznie zostały wzmocnione przez niespodziewane efekty uboczne rewolucji, które nawiedziły Europę Środkowo-Wschodnią.

Aby rozwikłać ten problem, posłużę się strategią teoretyczną, zastosowaną ostatnio przez Jeffreya Alexandra. Wykorzystał on dychotomię *sacrum profanum* w ujęciu późnego Durkheima, w połączeniu z ideą binarnych opozycji Levi-Straussa, organizujących przestrzeń symboliczno-kulturową. W ten sposób poddał on analizie „dyskurs społeczeństwa demokratycznego”, leżący u podstaw politycznej praktyki współczesnych demokracji. *Owe zbiory znaków nazywamy dyskursem, jeśli spełniają dwa warunki. Po pierwsze, muszą nie tylko zawierać informacje ujmujące rzeczywistość w sposób poznawczy czy wyrazisty; muszą także pełnić rolę zdecydowanie oceniającą, krytyczną. Zbiory binarne spełniają to kryterium, kiedy naładowane są „religijną” symboliką sacrum i profanum*¹⁹.

Dyskurs socjalizmu i kapitalizmu. Alexander posłużył się terminem „dyskurs realnego socjalizmu” w odniesieniu do tego, co ja opisuję jako niekompetencje cywilizacyjne. Można zrekonstruować ten dyskurs jako zbiór siedmiu przeciwieństw, z których każde oznacza krytyczne inklinacje wobec jednego z biegunów: (a) to, co prywatne, a to, co publiczne, (b) przeszłość a teraźniejszość, (c) ślepy los a ludzkie wysiłki, (d) wolność od czegoś a wolność ku czemuś, (e) mitologia a realizm, (f) Zachód a Wschód, (g) użyteczność a prawda. Omówimy je teraz bardziej szczegółowo, nie zapominając o ich implikacjach psychologicznych i behawioralnych.

W warunkach realnego socjalizmu najbardziej fundamentalnym i trwałym kontekstem kulturowym, organizującym ludzkie myślenie i działanie, było przeciwieństwo dwóch sfer życia: tego, co prywatne (osobiste), i tego, co

publiczne (oficjalne). Jak stwierdza jeden z wybitnych socjologów polskich: *Życie przeciętnego Polaka toczy się w dwóch zazębiających się sferach: w płaszczyźnie kontaktów prywatnych oraz w sferze instytucjonalno-oficjalnej*²⁰. Obserwację tę można z pewnością uogólnić na inne społeczeństwa „realnego socjalizmu”. Opozycja ta przybiera różne maski: „społeczeństwo przeciw władzy”, „naród przeciw państwu”, „ludzie przeciw rządzącym” oraz „my przeciwko nim”. Przeciwności te mają jednoznacznie moralny charakter. Życie prywatne stanowi domenę pozytywnych wartości, cnót, godności i dumy; natomiast sfera publiczna jest pełna występku, pogardy i wstydu. Aktywność w sferze prywatnej jest budująca pod względem duchowym, podczas gdy wszelki kontakt ze sferą publiczną ma charakter „brukający”²¹. Ośrodki władzy postrzegane są jako obce bądź wrogie. W rządzie widzi się tylko miejsce spiskowania, planowania oszustw, cynizmu albo co najmniej ośrodek głupoty lub nieudolności. „Wyrolowanie systemu”, przechytrzenie władz czy też obejście obowiązujących przepisów, reguł i praw jest jedną z cieszących się największym uznaniem cnót, a skuteczny oszust wzbudza podziw pomieszany z zazdrością. Nieumiarkowany egotyzm, próby przywłaszczenia sobie majątku publicznego, taktyka „chwytaj i wiew”, mająca na celu zapewnienie sobie osobistych korzyści – znajdują pełne zrozumienie i pobłażanie albo przynajmniej usprawiedliwienie. Państwo uważa się za odpowiedzialne za zapewnienie dobrobytu i bezpieczeństwa, obwinia się je także za wszystkie osobiste niepowodzenia. Z drugiej strony prywatne kontakty, układy, zobowiązania i zależności w pracy, między znajomymi czy domownikami są przeceniane i nadmiernie idealizowane.

Druga dychotomia obejmuje przeciwstawienie tego, co minione, z tym, co obecne. Ludzie zwykle gloryfikują i idealizują przeszłość. Zwrot „przed wojną” (to znaczy przed II wojną światową, w wyniku której w sowieckiej strefie wpływów został wprowadzony realny socjalizm) oznaczał zawsze wszystko to, co w życiu

najlepsze. Leitmotiwem zarówno walki opozycyjnej, jak i samej rewolucji antykomunistycznej stał się powrót do instytucji i tradycji przeszłości, nie zaś kształtowanie nowych form organizacyjnych, skierowanych w przyszłość (na przykład zdecydowaną nieufność budziły takie pojęcia, jak „socjalizm rynkowy”, „społeczna gospodarka rynkowa” czy tak zwana „trzecia droga”, którą wyśmiewano jako pewny sposób dostania się do „Trzeciego Świata”). Jürgen Habermas trafnie ujmując ów klimat nostalgii terminem „korygującej rewolucji”, zauważając, że w 1989 roku istniał *całkowity brak idei, które byłyby albo innowacyjne, albo zorientowane w przyszłość*²².

Trzecią ze wspomnianych par binarnych jest opozycja losu i ludzkich wysiłków. Świat postrzegany jest jako mechanizm funkcjonujący w oparciu o wcześniej ustalone prawa, historia zaś widziana jest jako ciąg wydarzeń, zmierzających w określonym kierunku. Odpowiedzialność za los człowieka ponoszą Opatrzność, przeznaczenie lub przypadek albo też bezosobowe siły polityczne czy niezrozumiałe mechanizmy decyzyjne. Ludzie uważają, że nie mają żadnego wpływu na bieg spraw publicznych, żadnej szansy na zmianę swego życia na lepsze. Dlatego też wykazują niechęć i opór wobec angażowania się w życie publiczne, ponieważ nie widzą realnych sposobów doprowadzenia do jakichkolwiek zmian, a jednocześnie jasno zdają sobie sprawę z ryzyka i ceny podejmowania aktywności. *Postawa fatalistyczna staje się więc wyuczoną (i racjonalną) reakcją na odległą, zmienną i niewrażliwą władzę, narzuconą z zewnątrz*²³. Wybitny socjolog polski Stanisław Ossowski postawę tę określił mianem „kompleksu liliputa”²⁴. Bierność, apatia, postawa „pożyjemy, zobaczymy” oraz „jazda na gapę” to tylko kilka typowych przejawów owego wzorca kulturowego.

Czwarte przeciwstawienie dotyczy dwóch postaci wolności: wolności negatywnej (wolności od czegoś, niezależności i autonomii) oraz wolności pozytywnej (wolności ku czemuś, zależności, kontroli, panowania i siły działania). Nastawienie kulturowe niewątpli-

wie preferuje pierwszy rodzaj wolności. Ludzie pragną i cenią wolność oraz samostanowienie. Łatwo przeradzają się one jednak w anarchię, pogardę dla norm i lekceważenie reguł, w brak poszanowania prawa i moralności tudzież powszechne rozprzężenie obyczajów. Masowa aktywność skupiała się raczej na obronie przed realnymi bądź wymagowanymi aktami pogwałcenia wolności, na postawach opozycyjnych i dysydenckich, nie zaś na tym, by wносить w funkcjonowanie społeczeństwa wkład pozytywny i konstruktywny.

Piątą parą binarnych przeciwieństw jest opozycja mitologii i realizmu. Istnieje tendencja do traktowania myślenia mitycznego, religijnego i ideologicznego jako nadrzędnego wobec argumentów realistycznych, przyziemnych i racjonalnych. Ludzie błędnie biorą marzenia, wizje, wyidealizowaną tradycję heroiczną, utopie i aspiracje za obiektywną rzeczywistość. Stale oczekują cudu, zarówno gospodarczego, jak i politycznego, jakby musieli uciekać się do magicznych sztuczek; wydają się pokładać wiarę w nadprzyrodzoną opiekę lub protekcję, która ochroni ich przed przeciwnościami losu.

Szosta para przeciwieństw to Zachód i Wschód. Powszechne jest bezkrytyczne gloryfikowanie zachodniego stylu życia, jego porządku gospodarczego i politycznego, zachowań konsumpcyjnych, produktów i osiągnięć artystycznych. Zachód postrzegany jest w sposób nieodróżniony, stereotypowy, jako synonim wolności, dostatku, bezpieczeństwa socjalnego oraz wszelkich dających się wyobrazić zalet. Wszelki krytycyzm, nawet ten pochodzący ze źródeł zachodnich, traktowany jest z podejrzliwością jako propaganda. Zachodni przywódcy polityczni darzeni są tu charyzmą i podziwem, którego rzadko doświadczają u siebie, a trzeciorzędnej jakości produkty zachodnie cieszą się znacznie lepszą opinią niż rodzime.

I wreszcie siódma para przeciwieństw: użyteczność kontra prawda. Poglądy, poczucie lojalności, więzi z innymi są traktowane oportunistycznie i instrumentalnie; są one ważne

tak długo, jak długo są opłacalne, jak długo są skuteczne. Prawdy, wierności, prostolinijności nie uważa się za wartości autoteliczne, wsobne. W przestrzeni politycznej i intelektualnej rządzą niepodzielnie hipokryzja, cynizm, dogmatyzm i nietolerancja wobec innych. Stereotypy oraz uprzedzenia przyjmuje się z łatwością. Podwójne standardy (co innego się mówi, co innego czyni) zarówno w życiu oficjalnym, jak i prywatnym są dość powszechne.

Można się było spodziewać, że po upadku instytucjonalnej struktury „realnego socjalizmu” znikną także niekompetencje cywilizacyjne. Niestety, sprawy potoczyły się inaczej. Jak stwierdza jeden z uczonych: *W analizie postaw politycznych roku 1990 uderza ich zaskakujące, strukturalne podobieństwo do postaw występujących i opisywanych w okresach poprzednich*²⁵. Jest zjadliwą ironią historii, że najbardziej charakterystyczne dla społeczeństw socjalistycznych przeciwieństwa kulturowe oraz postawy społeczne, wraz z większością przejawów zachowań i postaw psychologicznych, przetrwały dłużej niż system komunistyczny jako taki i wciąż stoją na przeszkodzie reformom w świecie postkomunistycznym.

Czy istnieje wyjście z sytuacji? Głównym zadaniem, przed którym stoją społeczeństwa Europy Środkowo-Wschodniej, jest pozbycie się kulturowej spuścizny realnego socjalizmu i zbudowanie kompetencji cywilizacyjnych. Jest to warunek brzegowy i konieczny autentycznej modernizacji oraz osiągnięcia autentycznej demokracji, sprawnie funkcjonującego wolnego rynku oraz otwartego społeczeństwa. Zadanie to wymaga wielkiego wysiłku i czasu, ale jest chyba możliwe do zrealizowania. Na koniec rozważmy szanse jego powodzenia.

Podstawowe pytanie dotyczy wykonawców owego zadania. Kultura jest czymś wszechobecnym, przenikającym wszystkie poziomy życia społecznego. Człowiek jest całkowicie zanurzony w kulturze. Jak zatem może on wyrwać się spod jej wszechogarniającego wpływu? Jak może wznieść się ponad swoje własne, dane mu bezpośrednio środowisko kulturowe,

wyzwolić się z jego więzów, a wreszcie dekomponować je i zreformować? Od razu nasuwa się na myśl powiedzenie o tym, że trudno podskoczyć wyżej miejsca, w którym plecy tracą swą szlachetną nazwę.

Droga wyjścia z tej pozornie beznadziejnej sytuacji może ukazać się wówczas, gdy uwzględnimy dwa fakty: po pierwsze ten, że kultura nie jest monolitem, lecz raczej tworem złożonym, wielowymiarowym i niejednorodnym, i po drugie, że różne grupy w obrębie tego samego społeczeństwa są we wspólnej kulturze zanurzone w sposób zróżnicowany.

Tak więc różne kultury współistnieją ze sobą, nakładając się na siebie w tych samych epokach historycznych, a na jednostki oddziałują rozmaite presje kulturowe. Zwykle najsilniejszy wpływ mają kultury lokalne: grupowe, wspólnotowe czy narodowe. Jednak niektóre osoby są bardziej podatne na oddziaływanie szerszych kultur regionalnych czy nawet kultury globalnej. Jak pamiętamy, kultura realnego socjalizmu, „kultura bloku”, mieści się gdzieś pomiędzy, stanowi przedział pośredni. Oznacza to, że oprócz jej opresyjnego wpływu członkowie (byłych) społeczeństw socjalistycznych są poddawani oddziaływaniu zarówno swoich kultur lokalnych (na mniejszą skalę), na przykład kultury narodowej czy regionalnej, jak i globalnej kultury nowoczesności, artykułowanej przez centralne społeczeństwa rozwiniętego Zachodu.

Jeszcze przed rewolucją antykomunistyczną, kiedy to społeczeństwa socjalistyczne były relatywnie izolowane od kultury globalnej (choć nigdy niecałkowicie), siła narodowych tradycji osłabiała kulturę socjalistyczną od wewnątrz. Wyjaśnia to, dlaczego niektóre społeczeństwa środkowo- i wschodnioeuropejskie były bardziej lub mniej liberalne, bardziej lub mniej zsovietyzowane (dobrym przykładem będą tu Polska i Węgry). Kiedy nastąpiło stopniowe otwarcie się na świat i kulturę Zachodu – poprzez mass media, podróże, wymianę gospodarczą – kultura globalna zaczęła wywierać jeszcze silniejszy wpływ, podkopując kulturę socjalistyczną z zewnątrz. Monopol kultury

socjalistycznej był więc rugowany zarówno z kierunków zewnętrznych, jak i od wewnątrz.

Z uścisku kultury socjalistycznej wyrwały się – jako pierwsze – jednostki, grupy, kategorie społeczne, które były najbardziej podatne na oddziaływanie kultur alternatywnych – narodowych bądź globalnych. Stały się naturalną awangardą kulturowej dekompozycji i reform. Nadzieja na wyeliminowanie niekompetencji cywilizacyjnych spoczywa na tych, którzy zdolni są wydobyć kompetencje cywilizacyjne bądź to z kultury lokalnej, narodowej (o ile nie się ona w sobie takie treści), bądź też z kultury globalnej albo z ich połączenia. Osoby te staną się liderami postępu cywilizacyjnego, rozprzestrzeniającego się na inne grupy i kategorie społeczne (...).

Moc edukacji. Istnieje prawdopodobnie cały szereg różnych zmiennych, które współokreślają rozwój osobisty. Na pierwszy rzut oka najbardziej znaczące wydają się cztery zmienne. Trzeba powiedzieć o znaczeniu podatności na wpływ alternatywnych prądów kulturowych, co koreluje w znacznym stopniu z dwiema dalszymi zmiennymi: poziomem wykształcenia oraz orientacją kosmopolityczną. Jak wiadomo, wiedza ma moc wyzwalającą. Wykształcenie daje świadomość wyboru pomiędzy rozmaitymi opcjami kulturowymi, zaszczerpia także krytyczną i sceptyczną postawę wobec wszelkiej kulturowej ortodoksji. To właśnie dobrze wykształcona elita intelektualna położyła podwaliny pod kompetencje cywilizacyjne niektórych społeczeństw. Z wykształceniem często łączy się orientacja kosmopolityczna, która oznacza bądź to wyobrażone, zapożyczone, bądź też faktyczne i bezpośrednie doświadczenie innych kultur, dostarczając bezstronnej, obiektywnej i relatywistycznej perspektywy. To właśnie wśród wykształconych kosmopolitów najłatwiej znaleźć wzorce kompetencji cywilizacyjnych.

Wymieńmy dwie zmienne związane z odizolowaniem od wpływów kultury socjalistycznej, niosącej w sobie brak kompetencji cywilizacyjnych. Jedną z nich jest wiek. Młodzi ludzie urodzeni i wychowani w okresie,

gdy system socjalistyczny zaczynał się kruszyć i zbliżać do swego schyłku, mieli dość szczęścia, by uchronić się przed najbardziej skuteczną i niszczycielską indoktrynacją oraz złymi nawykami. Młodzież daje nadzieję na niezależność. Druga zmienna, łączona często z pierwszą, to orientacja opozycyjna, dysydencka. Ludzie, którzy przeciwstawiali się systemowi socjalistycznemu, świadomie wzniesli w sobie mentalną barierę przeciwko jego wpływom ideologicznym i kulturowym i byli znacznie bardziej uwrażliwieni na jego antycywilizacyjne implikacje. Ci, którzy łączyli przekonania opozycyjne z działaniami, angażując się w konspirację bądź uczestnicząc w ruchach antykomunistycznych (na przykład Solidarności, Karcie 77 itd.), nie tylko podkreślali swoją postawę za pomocą czynów, ale także narażali się na prześladowania i stygmatyzację ze strony władzy (dyskryminację, nękanie, natychmiastowe represje). W efekcie spychani byli na pozycje outsiderów, pozostając na marginesie kultury oficjalnej, co skutecznie chroniło ich przed jej wpływem, a także umożliwiało zachowanie osobistej autonomii i tożsamości. Tak więc obie wymienione kategorie wydają się przygotowane na przyjęcie kompetencji cywilizacyjnych.

Powyższe grupy społeczne – jeśli powyższe rozumowanie jest słuszne – odznaczające się niektórymi bądź też wszystkimi wspomnianymi cechami, prawdopodobnie wyłaniają z siebie mistrzów radykalnej dekompozycji kulturowej, reformatorów socjalistycznej spuścizny, liderów kulturowej modernizacji, umożliwiając w ten sposób pozyskanie tak potrzebnych kompetencji cywilizacyjnych. Stanowią hipotetyczną elitę, awangardę postępu cywilizacyjnego. Ale, oczywiście, pełne wyjście z systemu komunistycznego wymaga przekształcania kultury. Nie może zatrzymać się na poziomie elit, lecz musi sięgać znacznie bardziej w głąb społeczeństwa, aż w końcu obejmie je całe. Jakie są na to szanse?

Moc globalizacji. Powyższe procesy umożliwiały elicie przekształcanie kultury socjalistycznej od wewnątrz, ale jednocześnie stały

się one pomocne również w realizacji jej aktualnej misji. Proces globalizacji wydaje się tu pierwszym i najważniejszym mechanizmem. Być może przesadny jest pogląd, wyrażany przez niektórych obserwatorów, że system komunistyczny został zniszczony przez anteny telewizji satelitarnej, ponieważ dzięki nim możliwe było „ukazanie” zachodniego dobrobytu. Miało to ostatecznie podkopać resztki legitymacji „realnego socjalizmu”. Niewątpliwie jednak nieodwracalne rozprzestrzenianie się zdobyczy technicznych, produktów, wiedzy, obrazów, idei, wychodzących z samego jądra nowożytnej cywilizacji ku jej peryferiom, miało wielką siłę oddziaływania i przyniosło w rezultacie upadek komunizmu. Dziś siła ta jest równie potężna i może wpływać na kształt transformacji ustrojowej w krajach postkomunistycznych.

Jedną z kluczowych dziedzin globalizacji jest kultura. W jej obrębie zaś widzimy ów szczególny zbiór wartości, norm, kodeksów oraz symboli, który nazywamy kompetencjami cywilizacyjnymi. Rozprzestrzenia się ona od centrum ku peryferiom. Przekazują ją media, ukazujące obrazy życia na Zachodzie, bezpośrednio obserwują ją turyści, goście, partnerzy handlowi, gastarbeiterzy. Przychodzi również w formach bardziej namacalnych, jako efekt integracji gospodarczej i politycznej krajów Europy Środkowo-Wschodniej z Zachodem. Dostosowują one do standardów światowych swoje przepisy prawne, instytucje polityczne, systemy administracji czy zasady, na których oparty jest handel, praktyki biznesowe itd. Osłabia to spuściznę realnego socjalizmu znacznie skuteczniej niż wszelkie ideologiczne apele. W tym sensie fakt stowarzyszenia z Unią Europejską przynosi o wiele większe korzyści niż tylko ekonomiczne. Wprowadza nas w ramy cywilizacyjne.

Mechanizm drugi budowania kompetencji cywilizacyjnych związany jest z postępem technologicznym. Chciałbym tu bronić teorii konwergencji w jej wersji ograniczonej. Otóż zaawansowanie technologiczne – szczególnie zaś pojawienie się firm oraz wyrafinowanych

produktów wysokiej technologii – ma stymulujący wpływ na kształtowanie się kompetencji cywilizacyjnych. Nowoczesne technologie wymagają bowiem stosowania pewnych standardów organizacyjnych, dyscypliny, pracowitości, dbałości. Ponadto narzucają także „miękkie” wymagania dotyczące porządku, czystości, ładu i estetyki. Czy to przypadek, że firma produkująca procesory komputerowe wygląda zupełnie inaczej niż dymiąca stalownia? Albo że nowoczesne, funkcjonalne gospodarstwo domowe, wyposażone w wyrafinowane gadżety, wymusza na mieszkańcach całkiem inny styl życia niż ten, który znamy z typowej, tradycyjnej chłopskiej chaty? Dzięki raptownemu postępowi technicznemu, który objął również dawne społeczeństwa socjalistyczne, możemy spodziewać się zdecydowanej presji w kierunku ogólnego postępu cywilizacyjnego, znacznie skuteczniejszej niż moralizowanie czy nauki mędrców.

Siła prywatyzacji. Trzecim obiecującym mechanizmem jest prywatyzacja gospodarki. Przekazanie przemysłu, handlu i usług w ręce prywatne jest nie tylko niezbędne dla ożywienia gospodarczego i poprawy ogólnej wydajności, lecz ma także bardzo istotny wpływ na kulturę. Prywatyzacja sprawia, że – metodą doświadczeń, prób i błędów – jednostki zaczynają polegać na sobie, biorą na siebie odpowiedzialność, umieją kalkulować, dobrze organizować pracę, wprowadzać dyscyplinę, cenić punktualność itp. Jest to najlepsza lekcja poglądowa, dowodząca, że wartości te, wchodzące w skład kompetencji cywilizacyjnych, po prostu działają, przynosząc ludziom wymierne korzyści. Czy to przypadek, że jakikolwiek prywatny market spożywczy, działający w dowolnym mieście wschodnioeuropejskim, wygląda na o wiele bardziej cywilizowany niż państwowy sklep, który istniał w tym miejscu poprzednio? Dobrze zorganizowane, efektywne przedsiębiorstwa tworzą wysepki nowoczesności, przykłady stosowania kompetencji cywilizacyjnych, które mogą – dzięki naśladownictwu – promieniować na całą gospodar-

kę, w tym również na wielkie firmy państwowe, które należy jeszcze przez pewien czas utrzymywać ze względów praktycznych.

Na płaszczyźnie gospodarczej nie do przecenienia jest rola, jaką pełnią wielonarodowe korporacje czy spółki *joint venture*, stanowiące przyczółki i enklawy nowoczesnej kultury biznesowej. Przekazują one gotowe wzorce prowadzenia nowoczesnej, cywilizowanej organizacji biznesowej, zarządzania i pracy. Tak więc firmy prywatne, rodzime bądź zagraniczne, tworzą efektywny kanał komunikacyjny, przez który przenikają i rozprzestrzeniają się kompetencje cywilizacyjne.

Kompetencje cywilizacyjne w sferze polityki. Ostatni z mechanizmów jest chyba najbardziej fascynujący: demokratyzacja polityki. Niewątpliwie będzie rosła efektywność rządu i administracji. Nastąpi to w wyniku zapożyczenia „dobrze przetestowanych” rozwiązań politycznych (jak zwykł mawiać Lech Wałęsa) bądź też przez powolny rozwój rodzimych instytucji demokratycznych. I – co z naszej perspektywy jest jeszcze ważniejsze – reformy polityczne wymuszają w końcu pojawienie się kompetencji cywilizacyjnych w tej sferze. Konstytucyjne ramy demokracji sprawiają, że dawne nawyki politycznego autokratyzmu, nepotyzmu, protekcjonizmu, paternalizmu, partykularyzmu, dogmatyzmu, nietolerancji itp. zostaną uznane za niewłaściwe i dysfunkcyjne, za metody prowadzące raczej do politycznych porażek, a nie do sukcesów. Będą one z wolna zastępowane przez swoje własne przeciwieństwa, bardziej odpowiadające nowemu ustrojowi demokratycznemu. Jak zauważa Claus Offe: *Zaszczepiając uznanie i pozytywne nastawienie wobec procedur demokratycznych, instytucji uczestnictwa i wyboru przedstawicieli wszystkich warstw społecznych, a także rozwijając trwałe zainteresowanie własną rolą w tworzeniu polityki, w powstawaniu niezależnych związków zawodowych, stowarzyszeń pracodawców, związków rolników, stowarzyszeń zawodowych, partii politycznych itd., można wzmacniać consensus społeczny, który stanowi podporę konstytucji oraz praktykę rządów demokratycznych*²⁶.

Zakorzenie kompetencji cywilizacyjnych w instytucjach i praktykach politycznych, zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym, oznaczać będzie ostateczne zwycięstwo nowoczesności, choć osiągnięte z ogromnym trudem. Przede wszystkim dlatego, że wymagać ono będzie wiele czasu, a czas jest w świecie postkomunistycznym rzadkim dobrem. Jak zauważył Bronisław Geremek: *Dla zbudowania demokracji potrzeba czasu, w którym formują się i funkcjonują instytucje demokratyczne. Proces ten ma charakter stopniowego, powolnego dojrzewania, zarówno samej demokracji, jak i ludzi na drogach demokracji*²⁷. Jeszcze większym pesymistą jest Ralf Dahrendorf, który przewiduje pojawienie się trwałej tkanki demokratycznej nie wcześniej niż za 60 lat²⁸ (...).

Tłum. Przemysław Hejmej

¹ Tekst jest obszernym tłumaczeniem fragmentów pracy, która ukazała się w języku angielskim: *Civilisational Competence: A Prerequisite of Post-Communist Transition* [Center for European Studies Working Paper Jagiellonian University, Kraków].

² T. Garton Ash, *We The People; The Revolution of 89*, Cambridge, Granta Books 1990.

³ Z. Brzeziński, *Toward a Common European Home*, w: „Problems of Communism”, listopad–grudzień 1989, s. 1–10.

⁴ A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce* (tłum. B. Janicka, M. Król), Fundacja Aletheia, Warszawa 2005, s. 257.

⁵ J. Koralewicz, M. Ziółkowski, *Mentalność Polaków*, Poznań, Nakom 1990.

⁶ M. Marody, *Antynomie społecznej świadomości*, „Odra”, nr 1, s. 4–9 (przedruk w: „Studia Socjologiczne”, nr 2) 1987.

⁷ J. Tischner, *Polski młyn*, Kraków, „Nasza Przyszłość” 1991.

⁸ C. Offe, *Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe*. Wykład wygłoszony podczas Kongresu IPSA w Buenos Aires w 1991 r.

⁹ R. Dahrendorf, *Reflections on the Revolution in Europe*, Londyn, Chatto & Windus 1990.

¹⁰ J.C. Alexander, *The Discourse of American Civil Society: A New Proposal for Cultural Studies*, Los Angeles, UCLA 1989.

¹¹ P. Bourdieu, *The Logic of Practice*, Cambridge, „Polity Press” 1990.

¹² A. Nagorsky, *The Wall in Our Heads*, w: „Newsweek”, 29 kwietnia 1991, s. 4.

¹³ A. Koestler, *Darkness at Noon*, Nowy Jork, Bantam Books 1975.

¹⁴ C. Chase-Dunn, *The National State as Agent of Modernity*, w: „Problems of Communism”, Vol. 41, styczeń–kwiecień 1992, s. 29–37.

- ¹⁵ S.N. Eisenstadt, *The Breakdown of Communist Regimes and the Vicissitudes of Modernity*, w: „Daedalus”, wiosna 1992, s. 21–41.
- ¹⁶ E. Mokrzycki, *Dziedzictwo realnego socjalizmu a demokracja zachodnia*, Warszawa 1991.
- ¹⁷ S.N. Eisenstadt, *The Breakdown of Communist Regimes and the Vicissitudes of Modernity*, w: „Daedalus”, wiosna 1992, s. 21–41.
- ¹⁸ N. Elias, *The Civilizing Process*, t. 1 i 2, Oksford, Basil Blackwell 1982.
- ¹⁹ J.C. Alexander, *The Discourse of American Civil Society: A New Proposal for Cultural Studies*, Los Angeles, UCLA 1989.
- ²⁰ S. Nowak, *Spoleczeństwo polskie drugiej połowy lat 80-tych*. Warszawa 1987.
- ²¹ J.C. Alexander, *The Discourse of American Civil Society: A New Proposal for Cultural Studies*. Los Angeles, UCLA 1989.
- ²² J. Habermas, *What Does Socialism Mean Today? The Rectifying Revolution and the Need for New Thinking on the Left*, w: „New Left Review”, Nr 183, wrzesień–październik 1990.
- ²³ M. Thompson, R. Ellis, A. Wildavsky, *Cultural Theory*, Berkeley 1989 (manuskrypt).
- ²⁴ S. Ossowski, *Z zagadnień psychologii społecznej*, PWN Warszawa 1967.
- ²⁵ M. Marody, *Dylematy postaw politycznych i orientacji światopoglądowych*, w: *Polska 1980–1990*, pod red. J.J. Wiatr, Warszawa 1990, s. 157–174.
- ²⁶ C. Offe, *After the Democratic Revolution: New Burdens of Proof*. Wykład wygłoszony podczas Międzynarodowego Forum UNESCO „Demokracja i kultura”, Praga 1991.
- ²⁷ B. Geremek, *Civil Society and the Present Age*, w: *The Idea of a Civil Society*, National Humanities Center 1992, s. 11–18.
- ²⁸ R. Dahrendorf, *Reflections on the Revolution in Europe*, Londyn, Chatto & Windus 1990.

Przedstawiciele pracowników w UE ocenili „kulturę kooperacji” na 7,6 punktów w 10-stopniowej skali. Najlepiej wzajemna współpraca wypada w oczach Szwedów, którzy średnio oceniali ją na 9. Najgorzej oceniali ją Hiszpanie – na nieco ponad 6. W Polsce – na trochę ponad 7 punktów
– pisze JAN CZARZASTY

Dialog w europejskich przedsiębiorstwach wyniki II edycji Europejskiego Sondażu Przedsiębiorstw (cz. II)

Prezentujemy kolejne wyniki II Europejskiego Sondażu Przedsiębiorstw (European Company Survey, ECS)¹, zrealizowanego na zlecenie Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (Fundacja Dublińska). W poprzednim numerze omawialiśmy wyniki badań dotyczących elastycznych form organizacji czasu pracy oraz zarządzania zasobami ludzkim (ZZL). Obecnie przybliżamy wyniki badania w takich obszarach, jak wynagrodzenia i partycypacja finansowa pracowników, dialog społeczny na poziomie zakładowym oraz ekonomiczna kondycja przedsiębiorstw.

Dla przypomnienia: w ramach sondażu przebadano ponad 27 000 zakładów pracy w 27 państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz trzech krajach kandydujących (Chorwacja, Macedonia i Turcja). Podstawową jednostką badawczą jest „zakład” (establish-

ment), a nie tylko przedsiębiorstwo. Miało to pozwolić na diagnozowanie wybranych zjawisk składających się na warunki i stosunki pracy w różnych miejscach pracy.

Badanie zrealizowano techniką wywiadu telefonicznego wspomaganego komputerem (CATI) w przedsiębiorstwach zatrudniających co najmniej 10 pracowników, należących do wszystkich sektorów gospodarki (według klasyfikacji NACE), z wyjątkiem rolnictwa i rybołówstwa. W każdym z wylosowanych podmiotów przeprowadzono dwa wywiady: z osobą reprezentującą kierownictwo (zarząd) oraz z osobą występującą w imieniu zorganizowanego przedstawicielstwa pracowniczego (jeśli takowe istniało). W rezultacie obok ponad 27 000 wywiadów z przedstawicielami przedsiębiorstw wykonano 6159 wywiadów z przedstawicielami pracowników.

Wynagrodzenia i partycypacja. Najpierw przedstawiamy wyniki dotyczące stopnia uelastycznienia systemu wynagrodzeń. Wyrazem jego elastyczności jest wprowadzanie elementów ruchomych, zależnych od wyników pracy. Uogólniając, proces ten może być

¹ *European Company Survey. Overview*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 2010.

realizowany dwójako: poprzez rozwiązania wiążące poziom wynagrodzeń z wynikiem indywidualnym lub grupowym (zespołowym, zbiorowym).

Okazuje się, że popularniejsze są rozwiązania pierwszego rodzaju: w co trzecim z badanych przedsiębiorstw w strukturze wynagrodzeń występują składniki ruchome, związane z indywidualnymi wynikami wykonywanej pracy. W tych zakładach wynagrodzenia nieco więcej niż połowy (53 procent) pracowników zawierają elementy tego rodzaju. W Czechach i Słowenii odnotowano najwyższy odsetek zakładów stosujących tego typu rozwiązania. Ich stosowanie potwierdziło dwóch na trzech badanych menedżerów. Stosunkowo często (w co drugim badanym zakładzie) spotyka się systemy wynagrodzeń związane z wynikiem indywidualnym także na Słowacji i w Finlandii. Najmniej popularne rozwiązania tego rodzaju okazują się w Szwecji i na Łotwie, gdzie zaobserwowano je w odpowiednio 16 i 17 procentach zakładów. W Polsce elementy ruchome zależne od wyniku indywidualnego występują w strukturze wynagrodzeń 40 procent zakładów.

Natomiast mniej rozpowszechnione są systemy wynagrodzeń, w których premiowane są wyniki pracy zespołowej. W 19 procentach europejskich zakładów badani menedżerowie przyznali, że takie rozwiązania są u nich stosowane. **Jednak udział pracowników w systemach, które zawierają elementy tego rodzaju, jest nieco wyższy (56 procent) niż w systemach premiujących wyniki indywidualne.** Co ciekawe, najwyższy odsetek zakładów stosujących rozwiązania uzależniające wysokość wynagrodzeń od wyników pracy zespołowej również występuje w Czechach, Słowenii i Finlandii, gdzie odnotowano je w co trzecim zakładzie. Premiowanie osiągnięć zespołowych jest mało popularne w krajach takich, jak Chorwacja, Grecja, Luksemburg, Szwecja,

Turcja i Węgry. W każdym z tych krajów średnio niewiele ponad 10 procent zakładów udzieliło pozytywnej odpowiedzi. W Polsce elementy ruchome wynagrodzeń zależne od wyników zespołowych występują w co drugim badanym zakładzie.

Warto zauważyć, że rozwiązania wiążące poziom płacy z wynikami pracy cieszą się poparciem ponad 40 procent przedstawicieli pracowników w zakładach należących do sektora prywatnego. Skala poparcia znacznie się jednak różni w poszczególnych krajach członkowskich. O ile bardzo wysokie poparcie dla rozwiązań płacowych uwzględniających rezultaty wykonywanej pracy zaobserwowano w Rumunii, gdzie w ponad 90 procent zakładów padły odpowiedzi wyrażające poparcie dla tego typu rozwiązań, o tyle w Belgii entuzjazm wobec uzależniania wysokości wynagrodzenia od efektów pracy jest znacznie słabszy (poniżej 20 procent). Warte uwagi jest to, że ponadprzeciętnie wysoki poziom poparcia zarejestrowano w krajach UE-12, podczas gdy niższe od średniej ogólnoeuropejskiej jest poparcie wyrażane przez przedstawicieli pracowników z krajów starej Unii.

W Polsce 40 procent zakładów stosuje elastyczne systemy wynagrodzeń. Wysokość wynagrodzeń jest w nich uwarunkowana wynikiem indywidualnego wysiłku.

Partycypacja finansowa. Partycypacja finansowa pracowników nie występuje na szeroką skalę. Można wyróżnić dwa główne jej typy: udział w zyskach oraz akcjonariat pracowniczy. Udział w zyskach może dodatkowo przybierać dwie odrębne formy: powszechną (dostęp dla wszystkich pracowników) oraz wąską (tj. partycypują tylko wybrane grupy pracownicze). Rozwiązania zapewniające pracownikom udział w zyskach przedsiębiorstwa obowiązują w 14 procentach badanych podmiotów zatrudniających co najmniej 10 pracowników. Rekordowo wysoki odsetek odpowiedzi pozytywnych na to pytanie zarejestrowano we Francji, gdzie w więcej niż w co trzecim przedsiębiorstwie (35 procent) potwierdzono istnienie

rozwiązań z zakresu partycypacji finansowej, przy czym w zdecydowanej większości miały one formę powszechną. Stosunkowo często pracownicy są dopuszczani do podziału zysku także w takich krajach, jak Holandia, Szwecja i Finlandia (w każdym przypadku ponad 20 procent zakładów).

Tymczasem Polska należy do krajów o najniższym odsetku zakładów (7 procent), w których pracownicy uczestniczą w zyskach firmy. W zestawieniu towarzyszy nam Rumunia (także 7 procent), Cypr (6 procent), Malta (4 procent), Grecja (4 procent) i Włochy (3 procent). Generalnie, partycypacja pracowników w zysku jest zjawiskiem rzadkim na południu Europy (poza Hiszpanią i Portugalią). W Europie Środkowej i Wschodniej relatywnie duży (na przykład na tle krajów nordyckich) jest zasięg rozwiązań, które dopuszczają do zysków tylko wybrane grupy pracowników (na przykład menedżerów wyższego szczebla).

Badanie pokazało, że istnieje ogólna prawidłowość, zgodnie z którą dopuszczanie pracowników do udziału w zysku jest pozytywnie skorelowane z wielkością zatrudnienia. W przekroju całej próby wygląda to następująco: udział pracowników w zyskach potwierdzało 12 procent podmiotów zatrudniających do 49 pracowników, 21 procent zakładów o zatrudnieniu liczącym 50–199 pracowników oraz 27 procent podmiotów mających 200 i więcej pracowników. Ponadto zaobserwowano pozytywną korelację pomiędzy obecnością zakładowej reprezentacji pracowniczej a istnieniem mechanizmów partycypacji w zyskach: w 21 procentach zakładów z reprezentacją pracowniczą istnieją mechanizmy udziału pracowników w zyskach, natomiast ten stan rzeczy miał miejsce tylko w 10 procentach zakładów pozbawionych przedstawicielstwa pracowniczego.

Przedstawiciele kierownictwa zakładów, którzy stosują rozwiązania z zakresu partycypacji w zysku, jako główne powody ich wprowadzania wskazywali na ich motywacyjny charakter (ponad 60 procent odpowiedzi), a w dalszej kolejności pozytywny wpływ na wydajność pracy (niemal co druga odpowiedź). Relatywnie duże znaczenie partycypacja w zysku miała także w opinii menedżerów dla poziomu zaangażowania pracowników oraz przyciągania wykwalifikowanej siły roboczej (każdy z tych motywów został wskazany przez przeszło 40 procent kierowników).

Z kolei partycypacja w formie akcjonariatu pracowniczego ma zasięg bardzo skromny. Badanie wykazało, że tylko 5 procent prywatnych zakładów w Europie oferuje pracownikom rozwiązania tego typu. Spośród nich nieco ponad połowa (56 procent) wdrożyła programy partycypacji powszechnej, dostępnej dla wszystkich pracowników, zaś 44 procent udziela tego przywileju tylko wybranym grupom pracowników. W oczu rzuca się znaczna rozpiętość w skali popularności partycypacji właścicielskiej w poszczególnych krajach: w Danii

Polska należy do krajów o najniższym odsetku zakładów, w których pracownicy uczestniczą w zyskach firmy (7 procent). W tym zestawieniu towarzyszy nam Rumunia (także 7), Cypr (6), Malta (4), Grecja (4) i Włochy (3).

akcjonariat pracowniczny występuje w 13 procentach zakładów, w Belgii, Szwecji i – co interesujące – w Rumunii w 11 procentach. O ile jednak w dwu zajmujących czołowe lokaty krajach przeważa partycypacja powszechna (dla ogółu pracowników), to w dwu kolejnych jest odwrotnie – dominują rozwiązania kierowane do wąskich grup docelowych. Na szarym końcu stawki plasują się Czechy, Słowacja, Austria i Grecja; w każdym z tych państw partycypacja właścicielska występuje w co najwyżej 2 procentach zakładów. W naszym kraju odsetek zakładów, w których udzielono pozytywnej odpowiedzi na to pytanie, wynosi 4 procent, a w większości z nich stosuje się partycypację powszechną. Warto zwrócić uwagę, że rysują

się ogromne różnice międzybranżowe. Najwyższy udział podmiotów stosujących partycypację właścicielską ma miejsce w zakładach związanych z pośrednictwem finansowym, pośrednictwem nieruchomości oraz budownictwem (w każdym ponad 20 procent).

Dialog społeczny w miejscu pracy. Dialog społeczny na poziomie zakładowym jest problemem trudnym do opisanego. Jest to skutek jego wielowymiarowości. Należy więc odróżnić reprezentację instytucjonalną, na którą składają się związki zawodowe i pochodzące z wyboru ciała przedstawicielskie (głównie rady zakładowe/pracowników) oraz pozainstytucjonalną, do której w badaniu zaliczono różne formy reprezentacji pracowniczej powstające *ad hoc* i przedstawicieli pracowników zajmujących się problematyką warunków pracy (w zakresie BHP).

Stan instytucjonalnego dialogu społecznego na szczeblu zakładowym nie przedstawia się źle: niemal w co trzecim badanym podmiocie funkcjonuje jedna z dwóch powyższych rozróżnionych form instytucjonalnego przedstawicielstwa pracowniczego, a gdy uwzględnimy obie formy przedstawicielstw, to okaże się, że łącznie obejmują swym zasięgiem ponad 60 procent pracowników zatrudnionych w firmach objętych sondażem. Ponadto reprezentacja pracownicza w jakiegokolwiek formie istnieje w znacznej części przebadanych zakładów (80 procent w UE-27). Można ją spotkać w ponad 90 procentach zakładów fińskich, duńskich, luksemburskich, estońskich i niemieckich. Na przeciwległym krańcu znajdują się kraje południowoeuropejskie, jak: Grecja i Portugalia. Tam odsetek zakładów z istniejącym przedstawicielstwem pracowniczym nie przekracza 40 procent. W Polsce w siedmiu na dziesięć zakładów odnotowano istnienie reprezentacji pracowniczej w jakiegokolwiek formie.

Natomiast największy zasięg reprezentacji instytucjonalnej można zaobserwować w krajach skandynawskich, na czele z Danią, gdzie spotyka się ją w siedmiu na dziesięć zakładów.

Dla odmiany, w Grecji i Portugalii w większości zbadanych podmiotów nie ma instytucjonalnego przedstawicielstwa pracowniczego, bowiem znaleźć je można tylko w około 10 procentach zakładów. W Polsce w co trzecim zakładzie odnotowano istnienie reprezentacji instytucjonalnej.

Pozainstytucjonalna reprezentacja. Ilu pracowników ma w swoim miejscu pracy dostęp do pozainstytucjonalnej reprezentacji pracowniczej? Według odpowiedzi przedstawicieli kierownictwa dostępność ta jest stosunkowo szeroka. W przekroju ogólnoeuropejskim liczba zakładów, w których reprezentacja istnieje, wynosi niemal 89 procent. W Finlandii, Danii i Luksemburgu takimi możliwościami dysponują prawie wszyscy pracownicy. Szczególnie ciekawym przypadkiem jest Estonia, kraj, w którym także niemal każdy pracownik w swoim miejscu pracy może znaleźć przedstawicielstwo pracownicze w jakiegokolwiek formie, a zarazem zasięg zinstytucjonalizowanej reprezentacji jest jednym z najniższych w UE. W Polsce wskaźnik ten przekracza 70 procent.

Znacznie węższy jest jednak krąg pracowników, którzy w swoich zakładach pracy mają dostęp do reprezentacji instytucjonalnej w postaci związku zawodowego lub rady pracowników. W całej UE jest ich niespełna jedna trzecia. W najkorzystniejszym położeniu znajdują się pracownicy w krajach takich, jak Finlandia, Dania, Szwecja i Luksemburg; w każdym z nich ponad 80 procent pracowników ma taką możliwość. Na rewersie widzimy Portugalię i Grecję, w których to krajach mniej niż co piąty pracownik może znaleźć w swoim miejscu pracy związek zawodowy bądź radę pracowników. W Polsce akces do instytucjonalnego przedstawicielstwa pracowniczego ma, według wyników badania, jeden na trzech pracowników.

Istnieje prawidłowość, zgodnie z którą szansa na znalezienie przedstawicielstwa pracowniczego w miejscu pracy rośnie wraz z wielkością zatrudnienia: tylko 30 procent małych

(zatrudniających do 49 osób) podmiotów jest w stanie zapewnić to swoim pracownikom, ale już dwa na trzy zakłady o stanie zatrudnienia od 50 do 199 pracowników, a wreszcie 85 procent zakładów największych, zatrudniających ponad 200 pracowników.

Przedstawiciele pracowników wskazują, że w zakładach pracy wzajemne relacje między przedstawicielami załogi a kierownictwem przedsiębiorstw układają się raczej dobrze. Dane te zyskują wzmocnienie w postaci generalnie pozytywnych ocen, jakie kierownictwa wystawiają efektem dialogu społecznego na poziomie zakładowym. Przedstawiciele pracowników bardzo korzystnie oceniają postawy przyjmowane wobec nich przez pracowników, których reprezentują: z grubsza ośmiu na dziesięciu ankietowanych reprezentantów interesów pracowniczych w miejscu pracy odczuwa wsparcie dla swoich wysiłków ze strony pracowników.

Najważniejsze zasoby. Prawidłowe funkcjonowanie reprezentacji pracowniczej wymaga adekwatnego dostępu do zasobów. Za najważniejsze z nich uznano: informacje przekazywane przedstawicielom, szkolenia dla nich i czas, jakim dysponują na wykonywanie obowiązków przedstawicielskich. Odpowiedzi udzielali w tych kwestiach reprezentanci pracowników. Wskazali, że z jednej strony dobrze funkcjonuje przepływ informacji. Zdecydowana większość ankietowanych przedstawicieli potwierdza, że otrzymuje informacje na temat sytuacji finansowej przedsiębiorstwa oraz problemów zatrudnienia (w każdym przypadku po 85 procent) co najmniej raz do roku. Jednak prawie połowa (42 procent) oświadcza, że „prawie nigdy” nie otrzymują informacji uznanych za poufne. Uwidacznia się także prawidłowość, zgodnie z którą działanie przepływu informacji ulega poprawie wraz ze wzrostem liczby zatrudnionych: o ile w zakładach zatrudniających do 49 pracowników co czwarty przedstawiciel skarży się na brak informacji rocznej, to w największych podmiotach (co najmniej 500 osób personelu) odsetek niezau-

dowolonych wynosi 14 procent. W przekroju całej trzydziestki państw poddanych badaniu średnio 20 procent przedstawicieli pracowników utyskuje na nieterminowość przekazywanych informacji. Najlepiej pod tym względem wygląda sytuacja w Czechach, Szwecji, Holandii, na Węgrzech i w Polsce; w każdym z tych krajów odsetek przedstawicieli, którzy twierdzą, że nie otrzymują od pracodawcy informacji przynajmniej raz w roku, nie przekracza 10 procent. Zgoła odmienna jest sytuacja w Portugalii, Turcji i na Malcie, gdzie dwóch na trzech reprezentantów podaje, że informacja roczna do nich nie dociera.

Przedstawiciele pracowników bardziej krytycznie wyrażają się o jakości pozyskiwanych informacji. W całej Europie średnio jedna trzecia deklaruje, że informacje trafiają do nich nieregularnie i nie wtedy, gdy sobie tego życzą, zaś jedna czwarta ocenia przekazywane informacje jako zbyt ogólnikowe. Najmniej przedstawicieli pracowników wskazuje te problemy w Rumunii (poniżej 10 procent w obu przypadkach), w Macedonii, Słowacji i Bułgarii (poniżej 20 procent w obu kwestiach). Z kolei najmniej usatysfakcjonowani są reprezentanci pracowników na Cyprze (ponad dwie trzecie potwierdza, że oba problemy występują w ich zakładach). W Polsce co czwarty respondent z tej kategorii podaje, że informacje trafiają do niego nieregularnie i nie wtedy, gdy sobie tego życzy, a niemal jedna trzecia uważa, że otrzymuje informacje nazbyt ogólnikowe.

72 procent ankietowanych przedstawicieli pracowników przyznaje, że ma dostęp do szkoleń. W najkorzystniejszym położeniu są reprezentanci pracowników w krajach takich, jak Finlandia, Belgia, Austria, Szwecja, Holandia, Dania i Niemcy. W relatywnie najgorszym – w Turcji, Grecji, na Malcie, we Francji, na Cyprze i we Włoszech. W Europie Środkowej i Wschodniej stosunkowo korzystna jest także sytuacja przedstawicieli w Czechach, Bułgarii i Rumunii. W Polsce wynik kształtuje się nieznacznie poniżej średniej (71 procent).

Odpowiednia ilość czasu jest też niezbędna, by móc należycie wykonywać swoje obowiązki

reprezentanta pracowników. W Europie średnio co trzeci respondent z tej kategorii deklaruje, że swoim obowiązkom może poświęcić tyle czasu, ile tylko jest konieczne, natomiast niemal co drugi twierdzi, że w ogóle nie ma na to czasu. Najbardziej usatysfakcjonowani są przedstawiciele pracowników z Wielkiej Brytanii i Austrii, gdzie ponad 60 procent ankietowanych reprezentantów oświadcza, że ma „tyle czasu, ile trzeba” na pełnienie swoich obowiązków przedstawicielskich. Podobnie twierdzi co drugi przedstawiciel pracowników na Słowacji i w Danii. Z kolei w wielu krajach większość przedstawicieli pracowników utrzymuje, że nie dysponują w ogóle czasem na wykonywanie swoich obowiązków; najwięcej na Łotwie (80 procent) i w Bułgarii (60 procent). W Polsce jedna trzecia ankietowanych przedstawicieli uważa, że mają „tyle czasu, ile trzeba”, a niespełna jedna czwarta, że nie mają go wcale.

Zasięg układów zbiorowych.

Najpopularniejszą formą kolektywnej regulacji stosunków pracy pozostają układy zbiorowe. Ich przedmiotem są przede wszystkim zagadnienia płacowe. W Europie dwie trzecie pracowników objętych jest uzgodnieniami w tym zakresie. Najwięcej – we Włoszech, w Finlandii, Estonii, Słowenii i Szwecji (ponad 90 procent). Z kolei najmniejszy zasięg mają te porozumienia w Turcji i na Litwie (do 20 procent). Polska odbiega wyraźnie *in minus* od średniej europejskiej, ponieważ mniej niż połowa pracowników jest w naszym kraju objęta porozumieniami płacowymi.

Układy zbiorowe pozostają na różny sposób scentralizowane w większości krajów UE-15. W krajach takich, jak Finlandia, Austria, Portugalia, Dania, Luksemburg, Belgia, Holandia, Szwecja, Hiszpania, Niemcy i Grecja, ponad połowa pracowników objęta jest układami szczebla ponadzakładowego.

Z kolei w nowych państwach członkowskich oraz w Wielkiej Brytanii dominują układy zakładowe (obejmują ponad połowę pracowników).

Badanie dotyczyło także kwestii konsultowania z reprezentacją pracowniczą działań restrukturyzacyjnych prowadzących do uelastyczniania organizacji pracy (omówionych w pierwszej części artykułu). Ma to niebagatelne znaczenie w dobie kryzysu i działań podejmowanych w reakcji nań. Badanie pokazuje, że reprezentacja pracownicza przyjmowała najczęściej postawę kooperacyjną, bardzo rzadko sprzeciwiając się wprowadzaniu elastycznych rozwiązań organizacji pracy. Średnio niemal co szósty ankietowany przedstawiciel załogi w zakładach, których dany typ rozwiązań dotyczył, potwierdził, że czynnie uczestniczył w ich wprowadzaniu, w formie konsultacji/negocjacji bądź sprzeciwu.

W zdecydowanej większości stosunek reprezentantów pracowników do wprowadzanych zmian był jednak pozytywny. Około dwóch trzecich indagowanych przedstawicieli pracowników w przedsiębiorstwach, których określony typ rozwiązań dotyczył, potwierdzało, że byli zaangażowani w ich implementację. W szczególności chodziło o: określanie długości czasu pracy, ustalenie zasad i procedur dotyczących pracy w nadgodzinach, stosowanie pracy w niepełnym wymiarze czasu, wprowadzania kont czasu pracy i innych form elastycznego czasu pracy, stosowanie pracy zmianowej, prowadzenie pracy w porze nocnej i weekendy. Niespełna połowa przedstawicieli pracowników wypowiadała się w takich kwestiach, jak sięganie po pracowników tymczasowych oraz stosowanie umów na czas określony. Najszerszy zasięg kooperacji przedstawicieli pracowników odnotowano w Niemczech (80 procent potwierdzało, że czynnie angażowało się we wprowadzanie elastycznych rozwiązań

W Europie dwie trzecie pracowników objętych jest układami płacowymi. Najwięcej we Włoszech, w Finlandii, Estonii, Słowenii i Szwecji (ponad 90 procent). W Polsce jest nimi objęta mniej niż połowa pracowników.

w swoich zakładach), a następnie w Austrii i na Słowacji (ponad 70 procent), w Rumunii, Belgii i Czechach (przeszło 60 procent). Najmniej aktywni w tym względzie okazali się reprezentanci pracowników w krajach takich, jak Portugalia, Cypr i Luksemburg (do 40 procent). W Polsce zaangażowanie przedstawicieli pracowników było bliskie średniej europejskiej.

W oczy rzuca się ogromne zróżnicowanie skali i intensywności konfliktów przemysłowych w UE. Z jednej strony mamy bowiem przykład Grecji, gdzie w 2008 roku w trzech zakładach na cztery miały miejsce konflikty

z reprezentacją pracowników (45 procent zakładów było dotkniętych strajkiem). Wyodrębnić dalej można grupę państw, gdzie konflikty zdarzały się dość często: Francja (w ponad 40 procentach zakładów zdarzyły się konflikty, a w niemal 30 procentach strajki), Portugalia (odpowiednio: prawie 40 procent i ponad 25 procent) i Włochy (niemal 40 procent i przeszło 15 procent). Z drugiej strony wyłania się grupa krajów, w których 2008 rok

upłynął spokojnie (Słowacja, Luksemburg, Szwecja, Holandia, Austria, Estonia, Chorwacja, Irlandia, Turcja, Malta i Finlandia). W każdym z nich konflikty zdarzyły się w mniej niż w co dziesiątym zakładzie. W każdym z tych państw mniej niż 5 procent zakładów zostało dotkniętych strajkiem (na Słowacji nie było ich w ogóle). W Polsce poziom napięć w stosunkach pracy był nieco wyższy: konflikty zdarzyły się w niespełna 20 procentach zakładów (z czego ogromna większość w sektorze publicznym), a strajki – w 7 procentach. W obu przypadkach poziom jest bardzo zbliżony do średniej europejskiej. Przedmiotem dwóch trzecich konfliktów były kwestie płacowe.

Kultura kooperacji. Przedstawiciele pracowników oceniali „kulturę kooperacji” między reprezentacją pracowniczą a kierownictwem

w swoich zakładach. Posługiwali się 10-stopniową skalą. Najlepiej wzajemna współpraca wypada w oczach Szwedów, którzy średnio oceniali ją na 9. Najgorzej oceniali ją Hiszpanie – na nieco ponad 6. Średnia europejska to 7,6. W Polsce – trochę ponad 7.

Reprezentacja pracownicza – mimo ogólnie pozytywnych ocen współpracy z managementem – trzeźwo ocenia swój wpływ na zarządzanie. Oceniali go, posługując się 4-stopniową skalą (od 0 oznaczającego bardzo słaby wpływ do 4 oznaczającego bardzo silny wpływ), a ocena dotyczyła wpływu na takie aspekty organizacyjne, jak zatrudnienie i zarządzanie

Kierownictwa zakładów stosujących mechanizmy partycypacji pracowników w zysku wskazują, że wpływają one motywująco (ponad 60 procent odpowiedzi) oraz wpływają pozytywnie na wydajność pracy.

zasobami ludzkimi czy planowanie karier. W większości swój wpływ oceniali jako słaby lub bardzo słaby. Przedstawiciele uważali, że wywierają silniejszy wpływ w takich obszarach, jak restrukturyzacja, ustalanie poziomu płac, równe szanse w zatrudnieniu, zmiany organizacji pracy, problemy dyscypliny pracy, zmiany regulacji czasu pracy, a wreszcie BHP. W każdym (zwłaszcza ostatnim) przypadku przeważały opinie, że wpływ ów jest

silny lub bardzo silny. Po zsumowaniu średnich poziomów wskazań dla każdego aspektu okazało się, że relatywnie najsilniejszy wpływ na zarządzanie mają według nich samych przedstawiciele pracowników w Rumunii (ponad 13), a dopiero za nią w Niemczech, Danii, Austrii i Wielkiej Brytanii (wszędzie około 12). W Polsce odnotowano wynik niespełna 10, nieco poniżej średniej europejskiej wynoszącej 10,5.

A jak ocenia reprezentację pracowniczą management? Okazuje się, że na ogół pozytywnie. W Europie średnio 70 procent menedżerów zapytanych, czy ich zdaniem przedstawicielstwo pracownicze odgrywa konstruktywną rolę dla funkcjonowania zakładu, stwierdziło, że tak. Najwyższy poziom pozytywnych odpowiedzi odnotowano w Wielkiej Brytanii, Rumunii i Irlandii (ponad 90 procent). W Turcji, jako

jedynym kraju, odpowiedzi pozytywne znalazły się w mniejszości (nieco ponad 45 procent). W Polsce niespełna 60 procent kierowników zgodziło się z tak postawionym twierdzeniem.

Menedżerów zapytano także o ich preferencje dotyczące określonego sposobu czy mechanizmu przeprowadzania konsultacji. Czy bardziej odpowiada im konsultacja bezpośrednia, czy pośrednia – z udziałem przedstawicieli? Średnio aż 60 procent z nich woli konsultacje bezpośrednie. Najbardziej przychylni tej formie są menedżerowie łotewscy i tureccy (ponad 90 procent), a także węgierscy, estońscy i rumuńscy (ponad 80 procent). Znacznie mniejszy jest entuzjazm wobec konsultacji bezpośredniej w krajach o silnych tradycjach związkowych: w Austrii, Niemczech, Danii, Słowenii, a obok nich w Grecji, gdzie poziom odpowiedzi pozytywnych na to pytanie nie przekracza 50 procent. W Polsce wynik jest zbieżny ze średnią europejską.

Ponad 80 procent ankietowanych przedstawicieli pracowników twierdzi, że pracownicy wspierają ich pracę. To przekonanie jest szczególnie silne w Szwecji i na Łotwie (ponad 95 procent odpowiedzi pozytywnych), zaś naj słabsze w Finlandii i we Włoszech, gdzie podziela je dwie trzecie respondentów z tej kategorii. W Polsce poziom wskazań wynosi 75 procent.

Wyniki ekonomiczne przedsiębiorstw.

Badanie dotyczyło także ocen sytuacji, w której znajduje się zakład badanych osób. Średnio 55 procent ankietowanych uznawało ją za dobrą lub bardzo dobrą. Ponadprzeciętnie dobrze oceniano kondycję ekonomiczną zakładów na Cyprze (80 procent), a także w Belgii i Grecji (ponad 70 procent). Najbardziej pesymistyczni w swoich ocenach byli respondenci w krajach nadbałtyckich (około 30 procent

w każdym oceniało sytuację swojego zakładu jako dobrą). W Polsce odsetek ów wyniósł niemal 70 procent.

Stan zatrudnienia zwiększył się w latach 2005–2008 w niespełna jednej trzeciej podmiotów, zaś w tym samym okresie w mniej więcej co czwartej badanej firmie pracowników *per saldo* ubyło. Najwyższy odsetek zakładów, w których zatrudnienie w tym okresie wzrosło, występuje w Macedonii (ponad 50 procent), a dalej w Luksemburgu, Finlandii i Szwecji (ponad 40 procent). Najniższy odsetek zakładów, w których zatrudnienie wzrosło, zaobserwowano na Łotwie i w Estonii (poniżej 20 procent). W Polsce było to nieco powyżej 30 procent. Najwięcej zakładów, w których zatrudnienie spadło, występuje w Irlandii (ponad 40 procent), a także na Łotwie i w Estonii (po blisko 40 procent), a więc krajach, które najwcześniej od czuły uderzenie recesji.

Lata 2005–2008 były także okresem, w którym wiele europejskich zakładów odnotowało istotny wzrost wydajności pracy, średnio w Europie było to ponad 20 procent. Najwięcej zakładów, w których wydajność pracy wzrosła, zaobserwowano w Macedonii (ponad 40 procent), a także w Grecji i Rumunii (przeszło 30 procent). Najniższy odsetek zakładów, w których wydajność pracy wzrosła, znalazł się w Austrii i Finlandii (po 14 procent). Odsetek ów okazał się dość wysoki także w naszym kraju, bowiem aż 28 procent zakładów potwierdziło u siebie poprawę w tym względzie.

Badanie wykazało, że najpoważniejszym problemem w zakresie zarządzania personelem, jakiego doświadczyły badane zakłady, były trudności w znalezieniu odpowiednio wykwalifikowanej siły roboczej. Może to się wydawać dziwne w sytuacji utrzymywania się wysokiego poziomu bezrobocia w Europie.

W Europie średnio 70 procent menedżerów pozytywnie ocenia rolę, jaką odgrywa przedstawicielstwo pracowników w funkcjonowaniu zakładu. W Wielkiej Brytanii czy Irlandii twierdzi tak ponad 90 procent menedżerów. W Polsce niespełna 60 procent kierowników wyraża taką opinię.

Problem z personelem dotyczy średnio jednej trzeciej podmiotów objętych sondażem, przy czym jego występowanie u siebie potwierdza prawie 60 procent zakładów cypryjskich, bułgarskich i luksemburskich, a także ponad połowa zakładów w Belgii i na Malcie. Najbardziej trudności tych doświadczają zakłady irlandzkie (14 procent), brytyjskie (26 procent) i hiszpańskie (28 procent). W Polsce z problemem tym boryka się 34 procent podmiotów.

Drugim poważnym problemem w tej dziedzinie jest konieczność redukcji zatrudnienia. W Europie średnio co czwarty zakład musiał się z tym zmierzyć. Nie zaskakuje, że największy odsetek zakładów stających w obliczu zwolnień zaobserwowano w Irlandii (49 procent), na Łotwie (44 procent), Litwie (35 procent), a także w Estonii i Hiszpanii (po 34 procent), krajach wyjątkowo silnie dotkniętych kryzysem.

Przeżywane przez europejskie zakłady trudności wydają się jednak nie psuć panującego w miejscu pracy dobrego klimatu: 85 procent podmiotów w Europie cieszy się dobrym lub bardzo dobrym klimatem, w którym wykonywana jest praca. Najlepiej pod tym względem jest w Grecji, na Cyprze, w Danii, Portugalii, Szwecji, Rumunii, Holandii, Belgii oraz w Polsce (ponad 90 procent). Najmniej korzystna jest sytuacja w krajach nadbałtyckich i Bułgarii (poniżej 70 procent). ■

Kryzys był głównym czynnikiem kształtującym relacje społeczne w krajach Europy w 2009 roku. Była to sytuacja wyjątkowa, pozwalająca zaobserwować inicjatywy i reakcje partnerów społecznych w różnych krajach, stojących de facto wobec tego samego wyzwania – pisze MICHAŁ MIERZWA

Dialogiem w kryzys stosunki przemysłowe w Europie w 2009 roku

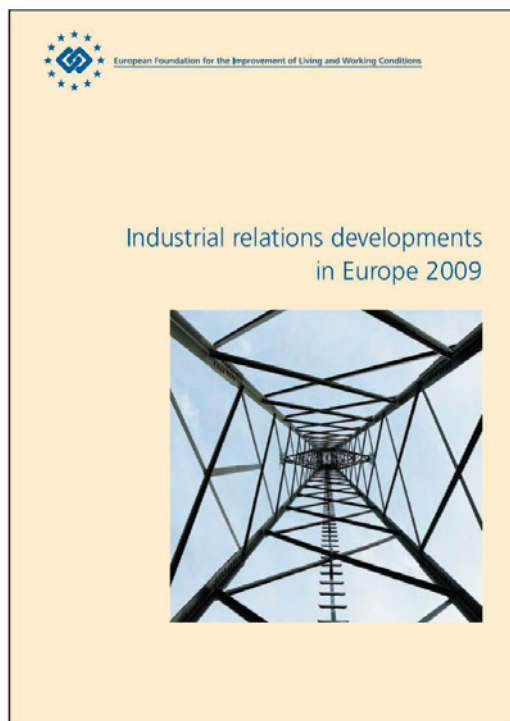
Raport pt. „Industrial relations developments in Europe 2009”¹ dostarcza diagnozę stosunków przemysłowych w Europie w minionym 2009 roku, silnie naznaczonym turbulencjami finansowo-gospodarczymi. Autorzy z European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions przedstawili – w ciekawym ujęciu porównawczym – obraz dialogu społecznego w Europie w warunkach kryzysu. Pokazali reakcje rządów i partnerów społecznych na coraz silniejsze powiązania gospodarek narodowych z zagranicznymi rynkami, coraz elastyczniejsze rozwiązania na rynku pracy oraz zmiany w stosunkach pracy, które są istotnymi wyzwaniami dla nowoczesnego dialogu społecznego.

Autorzy raportu twierdzą, że „globalny kryzys finansowy był najważniejszą kwestią, z którą partnerzy społeczni musieli się zmierzyć w 2009 roku. Dyktował on kształt stosunków przemysłowych w tym roku”². Również rządy zmagają się z wpływem kryzysu. W Republice

Czeskiej i Estonii kryzys doprowadził nawet do upadku rządów w 2009 roku, a wielu krajach – do poważnych napięć społecznych (między innymi w Austrii, Bułgarii, Francji, Grecji, Irlandii, na Litwie i w Rumunii). Kością niezgody były formy reakcji rządów na kryzys, jak na przykład cięcia budżetowe, ograniczanie wydatków publicznych, reformy w systemach płac i stosunków pracy itp. Ale odczuwano również, że rządy krajowe oraz aparat państwowy przestały zajmować się innymi pracami legislacyjnymi, koncentrując swoje zasoby i wysiłki na inicjatywach antykryzysowych.

Reakcje związków zawodowych i pracodawców. Strony dialogu społecznego były aktywne na poziomie europejskim, gdzie wyrażały swoje poglądy i rekomendacje dla rządów krajów Unii. Europejscy pracodawcy z BusinessEurope nawoływali do odnowy europejskiej społecznej gospodarki rynkowej. Natomiast Europejska Konfederacja Związków Zawodowych domagała się zawarcia tzw. *new green deal* oraz zerwania z „kapitalizmem w stylu kasyno”³.

Podobnie na poziomie poszczególnych krajów europejskich strony dialogu przedstawiały odmienne poglądy na naprawę sytuacji. Eksperci z dublińskiej fundacji zaobserwowali, że „pracodawcy kładli nacisk na restrykcyjne podejście do płac oraz popierali ograniczenie kosztów pracy (łącznie z ubezpieczeniem spo-



Kryzys gospodarczy i finansowy był dominującym czynnikiem kształtującym stan stosunków przemysłowych w 2009 roku.

łecznym), podatków i wydatków budżetowych, choć często domagali się rządowej pomocy dla dotkliwie dotkniętych sektorów i przedsiębiorstw, a w niektórych przypadkach nawoływali do reform prawa pracy w celu podwyższenia poziomu elastyczności⁷⁴. Natomiast związki zawodowe zwykle nawoływały „do zwiększonych wydatków publicznych i działań w celu ochrony warunków płacowych pracowników oraz ich siły nabywczej, włączając w to silne wsparcie rządowe dla utrzymania zatrudnienia/stabilności oraz dla bezrobotnych⁷⁵”.

Reakcja rządów. W efekcie rządy nie pozostawały obojętne na żądania społeczeństwa. Oprócz aktywnej polityki gospodarczej mającej wspomóc przedsiębiorców wiele krajów wprowadziło doraźnie specyficzne polityki publiczne wspomagające pracowników. Często obydwie formy wsparcia przybierały kształt jednego pakietu antykryzysowego, co miało miejsce w wielu krajach, między innymi w Austrii, Belgii, Polsce i Hiszpanii. Jednym z głównych na-

rzędzi rządu we wspieraniu zatrudnienia była działalność legislacyjna. Raport zawiera nawet stwierdzenie, że działalność legislacyjna została zmonopolizowana przez inicjatywy antykryzysowe, a wiele innych prac legislacyjnych musiało zostać wstrzymanych.

Rządy dla ochrony zatrudnienia przy spadającej koniunkturze chętnie wykorzystywały rozwiązania legislacyjne polegające na redukcji czasu pracy (*short-time work*, w skrócie STW). Miały one często charakter tymczasowy. Wiele krajów dysponowało już odpowiednimi ramami dla wprowadzania STW w przedsiębiorstwach. Wymagały one pewnych modyfikacji w celu adaptacji do trudniejszych warunków gospodarczych. Na przykład podwyższono poziom kompensacji wynagrodzeń w Belgii i Francji lub wydłużono okres kompensacji w Niemczech i Austrii, natomiast w Danii uelastyczniono odpowiednie procedury w celu łatwiejszego wykorzystania tego mechanizmu. W niektórych krajach STW musiał dopiero zostać wprowadzony. Szwecja, na przykład, nie posiadała takiego mechanizmu. Jednakże w obawie o utratę miejsc pracy partnerzy społeczni w przemyśle osiągnęli porozumienie w marcu 2009 roku. Pozwalało ono na uruchomienie tej procedury. Porozumienie było tymczasowe, bo ważne przez rok (do marca 2010 roku). Ten przykład potwierdza generalną regułę, iż partnerzy społeczni byli ściśle zaangażowani w uruchomienie STW w czasie kryzysu. Czasami ich rola była jedynie doradcza (jak na przykład w Austrii, Danii, Niemczech i Holandii). W niektórych krajach była jednakże kluczowa – rządy wprowadzały inicjatywy, wcześniej uzgodnione w ramach dialogu społecznego (na przykład w Polsce i we Francji).

Ponadto państwa europejskie wprowadzały jeszcze inne rozwiązania. Typowymi inicjatywami było wydłużenie okresu otrzymywania świadczeń przez osoby bezrobotne. Czasami były podwyższane, jak na przykład w Finlandii, Belgii, na Litwie i w Rumunii. Kraje takie jak Cypr, Irlandia, Słowacja, Wielka Brytania uruchomiły polityki wspierające dotychczasowy poziom zatrudnienia i wspomagające rekruta-

cję nowych osób. Zwiększono dotacje na kategorie osób, które mają szczególne trudności na rynku pracy (na przykład osoby starsze, młodzi) lub na przedsiębiorstwa (na przykład małe i średnie przedsiębiorstwa). Niektóre kraje (Polska, Szwecja, ale także Cypr i Wielka Brytania) postawiły również na wzmacnianie programów szkoleniowych, które dotyczyły zarówno zatrudnionych, jak i bezrobotnych, a także stażystów.

Choć rządy skoncentrowały większość swoich wysiłków i zasobów na działaniach antykryzysowych, nie oznacza to jednak, że wszystkie pozostałe kwestie odstawiły zupełnie na bok. W wielu krajach udawało im się wprowadzać innowacyjne polityki w innych obszarach. Autorzy raportu podają przykład Polski i jej nowego prawa dotyczącego bezpieczeństwa w pracy. Przypominają o wejściu w życie nowego kodeksu pracy w Portugalii. W Republice Czeskiej wprowadzono nowe prawo dotyczące antidyskryminacji i równego traktowania. Na Cyprze zmodyfikowano ustawodawstwo regulujące kwestie równouprawnienia kobiet i mężczyzn pod względem płacy, aby zharmonizować je z regulacjami europejskimi. Podobne przykłady można znaleźć w innych krajach i innych dziedzinach.

Poziomy dialogu a kryzys. Rozróżniono dwie grupy państw pod względem wpływu, jaki wywarł kryzys na proces negocjacji w ramach krajowego dialogu społecznego. Do pierwszej grupy należą kraje, które utrzymały stabilne ogólnokrajowe układy międzysektorowe, jak na przykład Belgia, Grecja, Węgry, Irlandia, Rumunia i Hiszpania. Często były to układy wieloletnie, sfinalizowane jeszcze przed 2009 rokiem. Do drugiej grupy należą kraje, w których takie układy rozpadły się – mimo wcześniejszych ustaleń – pod wpływem presji kryzysu, jak na przykład w Irlandii i Hiszpanii. W Irlandii doszło do zerwania porozumień międzysektorowych dotyczących płac, które zostały wynegocjowane jeszcze w 2009 roku. Do zerwania doszło nie tylko w sektorze prywatnym (organizacja pracodawców wycofała

się z układu, podając jako powód zdegradowaną sytuację finansową), lecz także publicznym (rząd wycofał się z obiecanych podwyżek płac w ramach oszczędności budżetowych).

Przyjrzyjmy się dokładniej poszczególnym poziomom krajowego dialogu społecznego: ogólnokrajowemu dialogowi międzysektorowemu, dialogowi sektorowemu i dialogowi na poziomie przedsiębiorstwa.

W krajach europejskich ogólnokrajowy dialog międzysektorowy starał się adaptować do nowej sytuacji, aby móc przeciwdziałać negatywnym szokom gospodarczym. Przybierał formę dwu- lub trójstronną. W krajach bałtyckich negocjacje trójstronne pomogły wprowadzać porozumienia, na przykład dotyczące utrzymania poziomu zatrudnienia w Estonii, ograniczenia deficytu publicznego na Łotwie i kompleksowej polityki gospodarczo-społecznej na Litwie. W Polsce i we Francji dwustronne porozumienia partnerów społecznych stały się podstawą do prowadzenia polityki antykryzysowej przez rządy tych krajów. Były to inicjatywy dopasowane do kontekstu i potrzeb. Przykładowo, partnerzy społeczni we Francji osiągnęli porozumienie w sprawie wyjątkowych działań przeciwdziałającym spadkowi zatrudnienia, ograniczonego czasu pracy, „leasingu” pracowników pomiędzy firmami, geograficznej i zawodowej mobilności oraz programów wsparcia dla bezrobotnych w powrocie na rynek pracy.

Poziom sektorowy odgrywa tradycyjnie kluczową rolę w większości krajów Europy Zachodniej i kilku krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Autorzy stwierdzili, że w 2009 roku poziom ten przebiegał raczej bez większych zakłóceń, o czym świadczy przykład takich krajów, jak Francja, Austria, Niemcy, Włochy, Holandia, Słowacja i Słowenia. Poza tym w niektórych krajach (na przykład w Norwegii) nadal obowiązywały ustalenia sprzed kryzysu, gdyż dotyczyły okresów wieloletnich. W innych krajach kryzys okazał się bardzo pomocny we wdrażaniu założeń krajowych porozumień międzysektorowych (na przykład w Belgii i Grecji).

W 2009 roku dialog na poziomie przedsiębiorstwa także odegrał ważną rolę. Szczególnie dotyczy to krajów, w których tradycyjnie jest on dość znaczący, jak na przykład Cypr, Wielka Brytania, Litwa i Polska. Należy tu podkreślić, że odegrał on istotną rolę we wdrażaniu STW. Mianowicie w niektórych krajach krajowe mechanizmy STW podawały jedynie ogólne zasady, które musiały zostać skonkretyzowane w sposób oddolny, właśnie na poziomie danego przedsiębiorstwa (takimi krajami były Belgia, Republika Czeska, Dania, Niemcy, Włochy i Szwecja).

Płace a kryzys. Recesja wpłynęła na negocjowanie poziomu płac. Generalnym trendem w 2009 roku było zahamowanie tempa wzrostu płac (w porównaniu z poprzednimi latami), a nawet ich zamrożenie na dotychczasowym poziomie. Autorzy podają przykłady krajów, w których wynegocjowano słabszy przyrost płac w 2009 roku w porównaniu z poprzednimi okresami. W Słowacji miesięczne wynagrodzenia w 2009 roku wzrosły o 3,3 procent w porównaniu z 8,1 procent w 2008 roku. W Słowenii średni przyrost płac wedle układów sektorowych miał przynieść tylko 3,45-procentowy przyrost (6,9 procent w 2008 roku). W Austrii negocjacje społeczne przyniosły jedynie 1,5-procentowy przyrost płac, który był niższy niż w poprzednim roku (3,6 procent w 2008 roku). Natomiast w Belgii negocjowany przyrost płac spadł mniej drastycznie – z poziomu 3,4 procent w 2008 do 2,5 procent w 2009 roku.

Niestety, autorzy nie dysponowali szczegółami dla kwestii płac w ustaleniach zbiorowych dla wszystkich krajów. Jednakże statystyki potwierdziły, że nastąpiło istotne zahamowanie. Zaznaczyli, że było to powiązane z redukcją czasu pracy.

Bardzo specyficznym zjawiskiem były inicjatywy rządowe dotyczące wynagrodzeń we własnych administracjach. „Uderzającą cechą

roku 2009 był fakt, że wiele rządów, wobec pogarszających się finansów publicznych, obniżało lub zamrażało wynagrodzenia sektora publicznego. Całkowite lub częściowe zamrożenie dotyczyło Bułgarii, Estonii, Grecji (...), Węgier, Irlandii (...) i Słowenii, podczas gdy obniżki płac zostały wprowadzone w Łotwie i na Litwie”⁶.

Autorzy słusznie zwracają uwagę na fakt, że gorsze postępy w negocjowaniu wyższych płac nie musiały napawać pesymizmem. W związku z niższym poziomem inflacji w wielu krajach owe niskie podwyżki były *de facto* wysokie, gdyż podwyższały wynagrodzenie realne o wiele bardziej, niżby to wynikało z samych nominalnych wartości. Było to powiązane z faktem, że inflacja na poziomie europejskim spadła z 3,7 procent w 2008 do 1 procenta w 2009 roku.

W krajach takich jak Węgry, Litwa i Łotwa kryzys niejako „wymusił” wspólne działanie i szukanie wspólnych rozwiązań.

Kryzys a procesy restrukturyzacyjne. Niestety, pomimo starań rządów i partnerów społecznych kryzys odbił

swoje piętno. Ujawniło się to nie tylko w kwestii płac, ale przede wszystkim we wprowadzanych restrukturyzacjach i zmianach w prowadzeniu działalności gospodarczej przez najbardziej dotknięte firmy i sektory.

Po pierwsze, restrukturyzacje często powodowały redukcję zatrudnienia w osłabionych przedsiębiorstwach. Było ich więcej niż w poprzednich latach – według danych z „European Restructuring Monitor Quarterly”⁷ (kwartalne sprawozdania na temat większych restrukturyzacji [w państwach członkowskich]). Chodzi tu o restrukturyzacje powodujące utratę lub stworzenie 100 miejsc pracy lub dotyczące 10 procent zasobów ludzkich w firmach zatrudniających minimum 250 osób). Według danych z ostatniego kwartału 2009 roku zanotowano 285 przypadków restrukturyzacji – wśród nich aż 218 doprowadziło do zwolnień. W sumie w 2009 roku przeprowadzono 2006 restrukturyzacji, o jedną trzecią więcej niż rok wcześniej. W miarę upływu roku można było zauważyć,

że restrukturyzacje stawały się coraz rzadsze dzięki wyraźnemu polepszeniu koniunktury⁸.

Po drugie, procesy restrukturyzacyjne nie miały jednakowego wpływu na poszczególne sektory gospodarcze i kraje. Wedle danych z Europejskiego Centrum Monitorowania Zmian (European Monitoring Centre on Change, w skrócie EMCC) najbardziej dotkniętymi sektorami – pod względem liczby przeprowadzonych restrukturyzacji – były przemysł (59 procent), transport (9 procent), handel detaliczny (7 procent), usługi finansowe (7 procent) oraz sektor nieruchomości (6 procent). Polska znalazła się w czołówce krajów, w których restrukturyzacji było najwięcej: najbardziej dotknięta była Wielka Brytania (17 procent wszystkich restrukturyzacji), na drugim miejscu pojawia się właśnie Polska (11 procent), następnie Francja (7 procent), Niemcy (6 procent), Republika Czeska (6 procent) oraz Szwecja (5 procent)⁹.

Przyglądając się poszczególnym krajom, autorzy zidentyfikowali sektory, w których zatrudnienie pogorszyło się najbardziej: przemysł motoryzacyjny i tekstylny w Belgii, handel samochodami i sektor budowlany na Cyprze, dostawcy motoryzacyjni i administracja publiczna we Francji, przemysł motoryzacyjny na Węgrzech, sektor telekomunikacyjny we Włoszech, sektor mediów w Norwegii, sektor publiczny w Rumunii, sektor budowlany w Hiszpanii, usługi finansowe i handel detaliczny w Wielkiej Brytanii.

Autorzy przypominają również o wyjątkowo głośnych restrukturyzacjach, które były obszernie relacjonowane przez media. Wymieniają takie przypadki, jak na przykład bankructwo Kremikovtzi (największego producenta stali w Bułgarii), planowane zwolnienia w LM Glasfiber (duński producent części do turbin

wiatrowych) czy w Telekom Austria (główny dostawca usług telekomunikacyjnych w Austrii). Pokazują również przykłady restrukturyzacji podejmowanych przez firmy międzynarodowe w krajach Europy, na przykład decyzję amerykańskiej firmy General Motors o redukcji zatrudnienia w różnych częściach swojej działalności europejskiej, zamknięcie operacji we Francji przez Caterpillar, Continental, Goodyear itp.

Procesy restrukturyzacyjne a dialog.

Autorzy zauważają, że nie było jednolitego podejścia partnerów społecznych do restrukturyzacji. Czasami pracodawcy przeprowadzali je bez konsultacji ze związkami zawodowymi, podczas gdy w innych przypadkach działali w porozumieniu z nimi. Autorzy twierdzą, że ogólnie pracodawcy i pracownicy zmienili podejście do dialogu: chętniej próbowali osiągnąć kompromis, chętniej sięgali do negocjacji niż wcześniej, niezależnie od ostatecznych wyników takich prób. Zauważyli, że „w wielu krajach wysoki poziom restrukturyzacji wynikający z pogorszenia koniunktury prawdopodobnie wzmocnił dialog na poziomie przedsiębiorstwa”¹⁰. W krajach takich jak Węgry, Litwa i Łotwa kryzys niejako „wymusił” wspólne działanie i szukanie wspólnych rozwiązań.

Jak wspomniano, próby te przynosiły czasami dość pozytywne rezultaty. W Austrii, na Węgrzech czy we Francji restrukturyzacje mogły mieć o wiele gorsze konsekwencje dla zatrudnienia, gdyby partnerzy nie doszli do porozumienia. W niektórych przypadkach dialog ten wymagał wsparcia z zewnątrz. Przykładowo, strajk pracowników w odpowiedzi na plany restrukturyzacyjne firmy Coca-Cola w Irlandii został odwołany dopiero dzięki mediacji. Rządy ze swojej strony wspomagały owe procesy

Rządy dla ochrony zatrudnienia przy spadającej koniunkturze chętnie wykorzystywały rozwiązania legislacyjne polegające na redukcji czasu pracy. Miały one często charakter tymczasowy. Wiele krajów dysponowało już odpowiednimi ramami dla wprowadzania tych rozwiązań.

poprzez wcześniej opisane instrumenty i środki zaradcze. Można przy okazji wspomnieć o inicjatywach rządu niemieckiego, który pomagał firmom odzyskać równowagę finansową za pomocą rządowych funduszy pomocowych na poziomie federalnym i regionalnym (na przykład w przypadku firmy Opel).

Tendencje w relacjach przemysłowych - aspekty strukturalne.

Aspekty strukturalne dotyczą członkostwa i ewentualnych fuzji w organizacjach związków zawodowych i pracodawców. Mimo turbulentnej natury owego czasu i napięć społecznych rok 2009 nie przyniósł rewolucyjnych zmian w tym zakresie. Ten rok, podobnie jak poprzednie, wpisywał się w ogólną tendencję spadkową pod względem członkostwa w związkach zawodowych. Poza tym „aktywność związków zawodowych w zakresie fuzji pozostała na względnie niskim poziomie w 2009 roku (szczególnie w porównaniu z początkiem dekady), a większość przeprowadzonych fuzji była raczej o niewielkiej skali”¹¹.

W organizacjach pracodawców sytuacja była również stabilna. Jak twierdzą autorzy, „zgłoszono niewiele zmian w organizacjach pracodawców w 2009 roku”¹². Podają przykład francuskiego Ruchu Przedsiębiorstw Francji (Mouvement des Entreprises de France), którego osłabiły wewnętrzne konflikty – grupa firm należąca do sektora spożywczego wyłamała się ze zgrupowania, gdyż nie była usatysfakcjonowana prowadzoną polityką i krytykowała wysokie opłaty.

Podsumowanie. Kryzys gospodarczy i finansowy był dominującym czynnikiem kształtującym relacje przemysłowe w roku 2009. Pracodawcy, związki zawodowe i rządy byli zaangażowani w inicjatywy antykryzysowe, aby przeciwdziałać szczególnie dotkliwym restrukturyzacji i spadkowi zatrudnienia. Ciekawym fenomenem jest przy tym wzrost aktywności dialogu na poziomie przedsiębiorstwa, choć strukturalnie sytuacja pracodawców

i związków zawodowych pozostała raczej stabilna. Niestety kryzys odbił się na poziomie płac, którego wzrost został spowolniony, a nawet zahamowany. ■

¹ Raport wydała European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound).

² Industrial relations developments in Europe 2009, Dublin 2009, s. 41.

³ Jak wyżej, „casino capitalism”, s. 50.

⁴ s. 39.

⁵ idem.

⁶ s. 17.

⁷ <http://www.eurofound.europa.eu/emcc/erm/templates/displaydoc.php?docID=54>.

⁸ s. 48–49.

⁹ s. 31.

¹⁰ s. 33.

¹¹ s. 25.

¹² s. 27.

Europejskie związki zawodowe są zaniepokojone orzeczeniami Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości dotyczącymi relacji między prawami do działań biznesowych na jednolitym rynku europejskim a uprawnieniami pracowniczymi do podejmowania akcji zbiorowych
– pisze BARBARA SURDYKOWSKA

Między prawami socjalnymi a wolnością kontrowersje wokół orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości

W ostatnich latach Europejski Trybunał Sprawiedliwości wydał kilka orzeczeń, które dotyczyły relacji między prawami przedsiębiorców wynikającymi ze swobód działania na jednolitym rynku a prawami związków zawodowych do podejmowania akcji zbiorowych. Orzeczenia w sprawach firm Laval, Viking i Rüffert zawierają stwierdzenia, które związkowców poważnie zaniepokoiły.

Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (EKZZ) po analizie wspomnianych wyroków Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (dalej ETS lub Trybunał) i ich potencjalnych skutków uznała wręcz, że oznacza to konieczność uzupełnienia Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej o Klauzulę Postępu Społecznego, która przeciwdziałałaby ograniczaniu zbiorowych uprawnień pracowniczych. Warto zwrócić uwagę, że z podobnym niepokojem linię orzeczniczą Trybunału przyjął Komitet Ekspertów przy Międzynarodowej Organizacji Pracy, który wskazał, że może ona

stanowić zagrożenie realizacji uprawnień wynikających z fundamentalnego prawa do strajku (konwencja nr 87).

Jaka jest przyczyna tego zamieszania? Otóż od listopada 2007 roku do czerwca 2008 roku Trybunał wydał wyroki w sprawach firm Laval¹, Viking² i Rüffert³, które wskazują na prymat praw przedsiębiorców nad prawami pracowników. Oczywiście jest zatem, iż wywołały one zainteresowanie wśród specjalistów doktryny prawa pracy oraz zainicjowały burzliwe debaty w środowiskach związków zawodowych i organizacji pracodawców⁴. Otóż – w ocenie ETS – prawo pracowników do prowadzenia akcji zbiorowych nie powinno w nieproporcjonalny sposób zakłócać swobody przedsiębiorców i wolności świadczenia usług na obszarze Unii Europejskiej. Problematykę orzeczeń można podzielić na dwie grupy zagadnień: pierwsza dotyczy interpretacji dyrektywy o pracownikach delegowanych, druga – prawa związków zawodowych do akcji zbiorowych. W tym artykule skoncentruję się na tej drugiej kwestii.

Prawo do akcji zbiorowych. Omawiane orzeczenia Trybunału można analizować na różnych płaszczyznach. Niezaprzeczalne jest, że ETS uznał fundamentalne znaczenie prawa związków zawodowych do prowadzenia akcji zbiorowych, w tym prawa do strajku. Tego typu

prawa są uznane przez wiele międzynarodowych aktów prawnych, przy których tworzeniu państwa członkowskie współpracowały lub do których przystąpiły, takich jak Europejska Karta Społeczna (z 18 października 1961 roku) oraz konwencja nr 87 dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych przyjęta przez Międzynarodową Organizację Pracy (9 lipca 1948 roku). Ponadto prawo to potwierdzają także akty ustanowione przez same państwa członkowskie na szczeblu wspólnotowym lub w ramach Unii, takie jak Wspólnotowa Karta Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników, przyjęta podczas posiedzenia Rady Europejskiej (9 grudnia 1989 roku), oraz Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (proklamowana 7 grudnia 2000 roku w Nicei⁵).

Możliwość podejmowania działań zbiorowych przez związki zawodowe jest prawem mocno zakorzenionym w unijnych przepisach, i to w przepisach o fundamentalnym charakterze. Może ono być zatem podstawą do ograniczenia swobód w zakresie przepływu osób, towarów, usług i kapitału zagwarantowanych w Traktacie. Trybunał wyraźnie wskazuje na to w pkt 3 sentencji w sprawie firmy Viking, pisząc: *Ograniczenia (swobody przewidzianej w art. 43 Traktatu⁶) mogą być zasadniczo uzasadnione ochroną nadrzędnego względu interesu ogólnego, takiego jak ochrona pracowników, pod warunkiem że zostanie wykazane, iż są odpowiednie dla zapewnienia realizacji słusznego celu i nie wykraczają poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia.*

Za i przeciw. W dotychczasowej dyskusji prowadzonej w ramach polskiej doktryny prawa pracy przeważają stanowiska przychylnie zapatrujące się na wskazane orzeczenia. Przykładowo profesor Andrzej M. Świątkowski, wiceprzewodniczący Europejskiego Komitetu Praw Społecznych Rady Europy w Strasburgu, wskazuje, że ETS kierował się zasadą równoważenia praw wynikających z pierwotnego prawa wspólnotowego (swobody traktatowe) z celami polityki społecznej⁷. Jego zdaniem – dzięki orzeczeniom w sprawach Vikinga

i Lavala – utrzymana została równowaga między podstawowymi zasadami prawa europejskiego: swobody prowadzenia działalności gospodarczej i przepływu usług w UE oraz wolności podejmowania akcji zbiorowych przez międzynarodowe i krajowe centrale związkowe.

Padły jednak głosy, że Trybunał poprzez swoje orzeczenia uprawomocnił dumping socjalny na wspólnym rynku⁸. Zdaniem profesora Taco van Peijpe z Uniwersytetu Amsterdamskiego, ETS nie postrzega fundamentalnych swobód zagwarantowanych w Traktacie i praw fundamentalnych (na przykład prawa do strajku) jako różnych, ale równych sobie sfer. Uznaje natomiast zagwarantowanie swobód traktatowych za zasadę, od której prawo związków zawodowych do podejmowania akcji zbiorowych stanowi jedynie wyjątek. Zwraca on uwagę, że przyjęcie odmiennego porządku mogłoby prowadzić do zupełnie odmiennych wniosków⁹. Jako punkt odniesienia wskazuje orzeczenie w sprawie Schmidbergera¹⁰. Sprawa ta dotyczyła demonstracji obywateli zaniepokojonych zanieczyszczeniem środowiska przez ruch samochodowy na Przełęczu Breneńskiej. Demonstracje te prowadziły do zakłóceń w transporcie towarów, a więc sprawa dotyczyła ograniczenia swobody przepływu towarów ze względu na fundamentalne prawo swobody wypowiedzi i ekspresji. W 77 punkcie orzeczenia Schmidberger ETS stwierdza, że orzeczenie to dotyczy kwestii niezbędnego pogodzenia wymogów ochrony praw podstawowych we Wspólnocie z wymogami wynikającymi z podstawowej swobody przyznanej na mocy Traktatu, a więc zakresu swobody wypowiedzi i wolności zgromadzeń (zagwarantowanych na mocy art. 10 i 11 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka) oraz swobody przepływu towarów, w sytuacji gdy te pierwsze zostają powołane jako uzasadnienie ograniczenia tego drugiego. W punkcie 81 orzeczenia Schmidberger ETS wskazuje, że w tych okolicznościach należy wyważyć powyżej wskazane interesy i stwierdzić – w świetle ogółu okoliczności sprawy – czy zachowano właściwą równowagę między nimi. Jak podkreśla Taco van Peijpe, Trybunał

Europejski Trybunał Sprawiedliwości orzekał w sprawie następujących przedsiębiorstw

Viking – fiński armator podjął decyzję o przerejestrowaniu promu „Rosella” pod banderę estońską. Chciał bowiem uniknąć konieczności negocjowania układu zbiorowego z fińskim związkiem zawodowym FUS.

Międzynarodowa Federacja Transportowców (ITF), od lat prowadząca politykę zapobiegania rozwojowi tanich bander, rekomendowała, aby tylko związki zawodowe w tym kraju, w którym użytkowany jest statek, miały prawo zawierać porozumienia zbiorowe dotyczące danego statku (wyłączne prawo do negocjacji z Vikingiem posiadałby zatem FUS).

Kampania zapobiegania polityce tanich bander jest prowadzona między innymi za pomocą bojkotów oraz innych akcji solidarnościowych pracowników. Viking wniósł powództwo, domagając się stwierdzenia, że działania ITF są sprzeczne z art. 43 traktatu i zakłócają korzystanie przez niego z prac przysługujących mu na mocy ustawodawstwa wspólnotowego.

Laval – łotewska spółka oddelegowała kilkudziesięciu pracowników z Łotwy do robót budowlanych w Szwecji (renowacja i rozbudowa szkoły). Laval rozpoczął negocjacje ze szwedzkim związkiem zawodowym w celu zawarcia porozumienia o przystąpieniu do układu zbiorowego w branży budowlanej. Zakończyły się one fiaskiem. Lokalny oddział szwedzkich związków zawodowych żądał między innymi zagwarantowania łotewskim oddelegowanym pracownikom wynagrodzenia w wysokości 145 koron za

godzinę. Szwedzkie związki zawodowe rozpoczęły działania zbiorowe polegające na blokadzie dostępu do placu budowy.

Laval wystąpił do szwedzkiego sądu o uznanie takich działań za niezgodne z prawem, a ten zwrócił się z zapytaniem prejudycjalnym do ETS, czy próba zmuszenia przez organizacje związkowe za pomocą akcji protestacyjnej w postaci blokady zagranicznego ustawodawcy do zawarcia w państwie przyjmującym układu zbiorowego jest zgodna z zasadami Traktatu dotyczącymi swobody świadczenia usług.

Rüffert (firma niemiecka). Przedmiotem postępowania była kwestia zgodności z prawem wspólnotowym przepisów ustawy dolnosaksońskiej, pozwalającej udzielać zamówień publicznych na roboty budowlane tylko takim przedsiębiorcom, którzy zobowiążą się do wypłaty pracownikom wynagrodzenia w wysokości co najmniej takiej, jaka wynika z układu zbiorowego branży budowlanej zawartego dla obszaru Dolnej Saksonii.

Spór przed niemieckim sądem dotyczył odpowiedzialności polskiej spółki Pracownie Konserwacji Zabytków, która jako podwykonawca usług budowlanych nie dochowała zobowiązań wynikających z lokalnego układu zbiorowego w odniesieniu do swoich polskich pracowników. Sąd niemiecki, mając wątpliwość co do zgodności stanu prawnego z wynikającą z Traktatu swobodą świadczenia usług, skierował pytanie prejudycjalne do ETS.

w sprawie Lawała i Vikinga nie wyjaśnił, dlaczego nie poszedł tokiem rozumowania zaprezentowanego w sprawie Schmidberger. Przyпуска on, że ETS przypisuje niższy status fundamentalnym prawom społecznym w porównaniu z takimi podstawowymi prawami człowieka, jak wolność wypowiedzi i wolność zgromadzeń¹¹.

Stanowisko Parlamentu Europejskiego.

Obawy podnoszone w literaturze zostały także wyartykułowane w stanowisku Parlamentu

Europejskiego z 22 października 2008 roku. W specjalnej rezolucji PE sprzeciwił się kierunkowi orzecznictwa Trybunału¹² wyrażonemu w wyrokach w sprawach Rüfferta, Lawała i Vikinga. Podkreślił, że swoboda świadczenia usług nie jest nadrzędna wobec podstawowego prawa związków zawodowych do wchodzenia w spór zbiorowy. Wskazał też, że obecny stan rzeczy może doprowadzić do sytuacji, w której pracownicy w krajach przyjmujących, państwach członkowskich Starej Unii, znajdują się pod presją konkurencji w postaci niskich płac,

a to z kolei może skutkować ksenofobią i niechęcią do UE, przynosząc skutki przeciwne do zamierzonych. Parlament wskazuje także, że Komisja Europejska wielokrotnie podkreślała znaczenie krajowych ram regulacyjnych prawa pracy i rokowań zbiorowych dla ochrony praw pracowników, a w swoim sprawozdaniu „Stosunki pracy w Europie 2006 roku” stwierdziła, że rozwinięty system rokowań zbiorowych może mieć pozytywny wpływ na integrację społeczną.

Traktat a prawa podstawowe. Przed wejściem w życie Traktatu Lizbońskiego zarówno swobody gospodarcze, jak i prawa podstawowe miały status prawny, wynikający w dużej mierze z orzecznictwa Trybunału. Interpretował on traktaty wspólnotowe, zapewniając efektywne funkcjonowanie jednolitego rynku, na którym cztery swobody (przepływu osób, towarów, usług i kapitału) zajmowały centralne miejsce, a równocześnie wypracował na przestrzeni lat wspólnotową koncepcję praw podstawowych¹³. ETS posługuje się dwoma terminami: podstawowe swobody i podstawowe prawa¹⁴.

Doktor Patrycja Dąbrowska (Centrum Europejskie UW) wskazuje na krytyczne opinie o orzeczeniach Trybunału, uwypuklające jego daleko posuniętą ambiwalencję w realizowaniu ochrony praw podstawowych. Po pierwsze, ETS podkreśla znaczenie swobód gospodarczych poprzez odnoszenie ich charakteru do ogólnych zasad prawa i stosowanie terminologii typowej dla praw człowieka. Można mu więc zarzucić wykorzystywanie dyskursu prawniczego zaczerpniętego z teorii praw podstawowych do promowania integracji gospodarczej. Po drugie (co jest istotne dla dalszych rozważań), Trybunał rozpatruje skargi oparte na naruszeniu praw podstawowych w kontekście wyjątków od swobód wspólnego rynku, a zatem traktuje prawa podstawowe restrykcyjnie i wymaga ścisłego uzasadnienia, zgodnie z zasadą proporcjonalności¹⁵.

W swym dotychczasowym orzecznictwie ETS wskazywał, że ochrona praw podstawowych stanowi słuszy interes mogący uza-

sadniać ograniczenia zobowiązań nałożonych przez prawo wspólnotowe, nawet w ramach podstawowej swobody gwarantowanej przez traktat, takiej jak swoboda przepływu towarów¹⁶ lub swobodne świadczenie usług¹⁷. W wyrokach w sprawach firm Schmidberger i Omega Trybunał orzekł, że korzystanie z rozpatrywanych tam praw podstawowych (tzn. wolności wyrażania opinii i wolności zgromadzania się), jak również poszanowanie godności ludzkiej nie są wyłączone z zakresu stosowania przepisów Traktatu, i stwierdził, że korzystanie z tych praw powinno być zgodne z wymogami dotyczącymi praw chronionych na mocy tego Traktatu i zgodne z zasadą proporcjonalności. Podobnie w orzeczeniu Viking (pkt 47) ETS wskazał, że fundamentalny charakter prawa do prowadzenia działania zbiorowego nie oznacza, by działania zbiorowe rozpatrywane przed sądem krajowym były wyłączone z zakresu stosowania art. 43 Traktatu¹⁸.

W tym orzeczeniu Trybunał przypominał, że z jego wcześniejszego orzecznictwa wynika, iż usunięcie przeszkód w swobodnym przepływie osób i usług między państwami członkowskimi byłoby nieskuteczne, gdyby w miejsce barier państwowych mogły pojawiać się przeszkody wynikające z wykonywania przez związki lub organizacje niepodlegające prawu publicznemu swojej autonomii prawnej¹⁹. Zdaniem ETS ze wskazanego powyżej orzecznictwa nie wynika, aby wykładnia ta ograniczała się do podmiotów quasi-publicznych lub stowarzyszeń wykonujących zadania regulacyjne i posiadających uprawnienia quasi-legislacyjne. Innymi słowy, odnosi się ona także do działań zbiorowych związków zawodowych.

Według Trybunału wykładnię art. 43 Traktatu²⁰ należy rozumieć tak, że prywatny przedsiębiorca może powoływać się bezpośrednio na ten przepis przeciwko związkowi zawodowemu lub zrzeszeniu związków zawodowych²¹. Wykładnię tę wspiera ponadto orzecznictwo na temat przepisów Traktatu, dotyczących swobodnego przepływu towarów. Wynika z niego, że ograniczenia mogą mieć charakter niepaństwowy i być spowodowane działaniami osób

prywatnych lub ich związków²². Interpretacja ETS w sprawach Vikinga i Lavalu pozwala zadać pytanie o możliwość dochodzenia odszkodowań od związków zawodowych za akcje zbiorowe, których skutek ograniczałby swobodę traktatowe.

Kathrin Appa (adwokat Littleton Chambers) zwraca uwagę, że orzeczenia te stawiają i związkowców, i pracodawców w stanie daleko idącej niepewności prawnej co do tej kwestii²³.

W sprawie firmy Viking Trybunał wskazał²⁴ z kolei, że to do sądu krajowego należy zbadać między innymi, czy na podstawie „miejsowego” prawa oraz porozumień zbiorowych związek zawodowy nie dysponował innymi środkami, mniej ograniczającymi swobodę przedsiębiorczości, aby doprowadzić do rokowań zbiorowych, i czy wykorzystał te środki przed podjęciem takiego działania²⁵.

W powyższej sprawie ETS przywołał też „test proporcjonalności”, który wymaga od związków zawodowych, by przed podjęciem jakichkolwiek akcji zbiorowych rozważały, czy wobec pracodawcy nie da się zastosować łagodniejszych i bardziej koncyliacyjnych działań. Według mnie, *de facto* pozbawia to związki zawodowe możliwości wywarcia realnej presji na pracodawcę²⁶.

Poważne zaniepokojenie orzecznictwem Trybunału wyraził także Komitet Ekspertów przy Międzynarodowej Organizacji Pracy²⁷ przy okazji sprawy przedstawionej przez British Airline Pilots' Association (BALPA). Związek ten zaniechał akcji strajkowej pod „groźbą” odszkodowania oczekiwanego przez British Airways. Na podstawie orzeczenia w sprawie Vikinga pracodawca postanowił domagać się odszkodowania za potencjalny strajk w wysokości 100 milionów funtów dziennie! Komitet Ekspertów podkreślił, że Konwencja MOP nr 87 nie daje możliwości stosowania testu proporcjonalności akcji strajkowych ze względu na swobodę świadczenia usług i swobodę przed-

siębiorczości. Choć Komitet podkreślił, że nie jest jego rolą ocena prawidłowości orzeczenia ETS w sprawach Vikinga i Lavalu, to jednak dostrzega zagrożenie dla realizacji uprawnień wynikających z ratyfikowanej przez Wielką Brytanię Konwencji MOP nr 87.

Klauzula Postępu Społecznego? Jak już wskazałam na wstępie, orzeczenia w sprawach firm Viking, Laval i Rüffert wywołały burzliwe dyskusje w środowisku specjalistów od doktryny prawa pracy i związków zawodowych. Zagadnienia te były też wspólnie analizowane przez europejskich partnerów społecznych. W efekcie powstał dokument pokazujący daleko idącą rozbieżność stanowisk Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych oraz europejskich organizacji pracodawców²⁸.

Zanim przejdę do uwag o charakterze bardziej ogólnym, chciałabym wskazać dwa odniesienia w prawie wtórnym do problematyki akcji zbiorowych podejmowanych przez związki zawodowe na poziomie europejskim. W Rozporządzeniu Rady WE nr 2679/

98 w sprawie funkcjonowania rynku wewnętrznego w odniesieniu do swobodnego przepływu towarów pomiędzy państwami członkowskimi w art. 2 znajduje się zapis wskazujący, że niniejsze rozporządzenie nie może być interpretowane jako naruszające w jakikolwiek sposób wykonywanie podstawowych praw uznawanych w państwach członkowskich, w tym prawa lub wolności strajku. Prawa te zawierają mogą również prawo lub wolność podejmowania innych działań objętych szczególnymi systemami stosunków pracy właściwych każdemu państwu członkowskiemu. Także w pkt 14 preambuły dyrektywy usługowej²⁹ wskazuje się, że nie ma ona wpływu na „(...) stosunki między partnerami społecznymi, w tym na prawo do negocjowania i zawierania układów zbiorowych, prawo do strajku i akcji protestacyjnych, zgodnie z pra-

Europejskie organizacje związków zawodowych podejmują inicjatywy mające na celu powstanie zasad „ponadgranicznej” koordynacji działań zbiorowych.

wem i praktykami krajowymi nienaruszającymi prawa wspólnotowego”.

Europejskie organizacje związków zawodowych od pewnego czasu podejmują inicjatywy mające na celu powstanie zasad „ponadgranicznej” koordynacji działań zbiorowych (w tym rokowań), podejmowanych w poszczególnych krajach. Mimo wypracowania przez niektóre z nich szczegółowych procedur mają one charakter dobrowolny i przez to ich egzekwowalność jest dość niska³⁰.

Omawiane tu orzeczenia Trybunału związki zawodowe uznały jako oznakę potraktowania europejskich standardów minimalnych za maksymalne standardy krajowe i tym samym otwarcie ścieżki do „nierównej płacy za tę samą pracę”³¹. Sprowokowało to powrót debaty nad europejską płacą minimalną oraz opcjonalnymi ramami prawnymi dla ponadgranicznych układów zbiorowych. W 2009 roku Europejska Konfederacja Związków Zawodowych stwierdziła wprost, że orzeczenia ETS zakłóciły równowagę pomiędzy swobodami gospodarczymi i prawami podstawowymi. W związku z tym konieczne jest – zdaniem EKZZ – przyjęcie tzw. Klauzuli Postępu Społecznego, która stanowiłaby załącznik do Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W art. 3 projektu tej klauzuli zaproponowany został między innymi zapis, że ani swobody gospodarcze, ani zasady konkurencji nie mogą przeważać nad podstawowymi prawami społecznymi³².

Podsumowanie. Nasuwa się pytanie bardzo istotne dla przyszłości europejskich stosunków przemysłowych. Czy kierunek orzecznictwa ETS przyjęty w sprawach firm Viking, Laval i Rüffert nie niesie ze sobą groźby zachwiania równowagi pomiędzy prawami socjalnymi a wolnością przedsiębiorczości?

Na to, że takie jest odczucie, wskazuje wspomniana wcześniej rezolucja Parlamentu Europejskiego. Ma ona niewątpliwie charakter polityczny, a nie prawny. Jednak ocena Parlamentu kierunku orzecznictwa jest tak dalece krytyczna, że należy oczekiwać, iż parlamentarzyści będą tę kwestię uważnie monitorować.

Także doktryna prawa pracy będzie musiała dążyć do wypracowania spójnej wspólnotowej interpretacji orzeczeń Trybunału, która byłaby w stanie rozwiać wątpliwości obywateli Wspólnoty Europejskiej.

Zasadniczy ciężar odpowiedzi na powyższe pytanie leży po stronie rządów państw członkowskich UE i ich reakcji na inicjatywę Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych, dotyczącą wprowadzenia Klauzuli Postępu Społecznego do Traktatu. Wydaje się bowiem, że tylko jednoznacznie sformułowany akt prawa pierwotnego może zagwarantować utrzymanie zachwianego poziomu równowagi między swobodami przedsiębiorców a prawami zbiorowymi pracowników. Utrzymywanie obecnego stanu niejasności na nic się nie przyda. Rosnąca i wręcz stymulowana przez wspólnotowe strategie mobilność unijnych pracowników pociągać będzie za sobą spontaniczną „europeizację” stosunków przemysłowych. A to spowoduje, że problematyka działań zbiorowych związków zawodowych w wymiarze ponadnarodowym i ich skutków dla funkcjonowania jednolitego rynku będzie stawała się zagadnieniem coraz bardziej istotnym i nastroczającym coraz więcej wątpliwości natury prawnej. ■

¹ Sprawa C-341/05 Laval un Partneri Ltd przeciwko Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, byggettan i Svenska Elektrikerförbundet (dalej sprawa Laval).

² Sprawa C-438/05, International Transport Worker's federation i Finnish Seamen's Union przeciwko Viking Line ABP i OÜ Viking Line Eesti (dalej sprawa Viking).

³ Sprawa C-346/06 Dirk Rüffert, działający jako syndyk masy upadłości Object und Bauregie GmbH&Co. KG przeciwko Land Niedersachsen (dalej sprawa Rüffert).

⁴ M. Szponar, M. Zachariasiewicz, *Swoboda przedsiębiorczości i swoboda świadczenia usług a działania związków zawodowych – glosa do wyroku ETS z 18.12.2007 w sprawie C-341/05*, Europejski Przegląd Sądowy 7/2008, s. 48.

A. Woźniak, *Akcje strajkowe jako ograniczenie swobody działalności gospodarczej*, wyrok ETS w sprawie Viking, C-438/05, Edukacja Prawnicza, komentarz z 30.04.2009.

Katarzyna Klafkowska-Waśniowska, *Zasada solidarności a swoboda świadczenia usług, w Solidarność jako zasad działania Unii Europejskiej*, red. Cezary Mik, Toruń 2009.

Andrzej Marian Świątkowski, *Wolność prowadzenia akcji zbiorowych przez związki zawodowe a swoboda prowadzenia działalności gospodarczej i swoboda przepływu usług w obrębie Unii Europejskiej*, Monitor Prawa Pracy 10/ 2008, s. 552;

- K. Ahlberg, N. Braun, J. Malmberg, The Vaxholm Case from a Swedish and European Perspective, *Transfer* 12, 2/2006, s. 155–166;
- B. Bercusson, The Trade Union Movement and the European Union: Judgment Day, *European Law Journal* 13, 3/2007, s. 279–308;
- T. Blanke, The Viking Case, *Transfer* 12, 2/2006, s. 251–266;
- A.C.L. Davies, The Right to Strike versus Freedom of Establishment in EC Law: The Battle Commences, *Industrial Law Journal*, 35, 1/2006, s. 75–86;
- F. Dorssemont, The right to Take Collective Action versus Fundamental Economic Freedoms in the Aftermath of Viking and Laval (w) European Union Internal Market and Labour Law: Friends or Foes? Red. M. de Vos, Antwerpen 2009;
- R. Eklund, The Laval Case, *Industrial Law Journal* 2006, s. 202–208;
- J. Malmberg, T. Sigeman, Industrial Actions and EU Economic Freedoms: The Autonomus Collectiva Bargaining Model Curtailed by the European Court of Justice, *Common Market Law Review* 45/2008, s. 1115–1146;
- Ch. Woolfson, J. Sommers, Labour Mobility in Construction: European implications of the Laval und Partneri Dispute with Swedish Labour, *European journal of Industrial Relations*, 12, 1/2006, s. 49–66;
- T. von Peijpe, Collective Labour Law after Viking, Laval, Ruffert, and Commission v. Luxembourg, *International Journal of Comparative Law*, 25, 2/2009, s. 81–107;
- K. Apps, Damages claims against trade union after Viking and Laval, *European Law Review*, 34/2009, s. 141–154;
- P. Syrpis, T. Novitz, Economic and social rights in conflict: Political and judicial approaches to their reconciliation, *European Law Review*, 3/2008, s. 411–426;
- U. Belavusau, The Case of Laval in the Context of the Post-Enlargement EC Law Development, *German Law Journal*, vol. 9, nr 12/2008, s. 2279–2308;
- R. Zan, The Viking and Laval Case in the Context of European Enlargement, *Web Journal of Current Legal Issues*, 3/2008.
- ⁵ Trybunał wskazuje to w ust. 43 uzasadnienia sprawa Viking czy ust. 90 sprawa Laval.
- ⁶ Obecnie art. 49 Traktatu z Lizbony.
- ⁷ A.M. Świątkowski, *Wolność prowadzenia akcji zbiorowych przez związki zawodowe a swoboda prowadzenia działalności gospodarczej i swoboda przepływu usług w obrębie Unii Europejskiej*, Monitor Prawa Pracy 10/2008 s. 556,
- ⁸ A.C. Rober, „Le Monde diplomatique”, edycja polska, marzec 2009, s. 4.
- ⁹ T. von Peijpe, Collective Labour Law after Viking, Laval, Ruffert, and Commission v. Luxembourg, *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial relations*, 25, 2/2009, s. 95.
- ¹⁰ Schmidberger v Republic of Austria, C-112/00, 2003 ECR I-5659.
- ¹¹ T. von Peijpe, Collective Labour Law after Viking, Laval, Ruffert, and Commission v. Luxembourg, *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial relations*, 25, 2/2009, s. 95.
- ¹² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 22 października 2008 r. w sprawie wyzwań związanych z układami zbiorowymi w UE (2008/2085 (INI)).
- ¹³ P. Dąbrowska, *Równoważenie ochrony i rozwiązanie konfliktów – orzecznictwo ETS w sporach dotyczących praw podstawowych i rynku wewnętrznego (swoboda przepływu osób i swoboda usług)*, w: *Przepływ osób i świadczenie usług w Unii Europejskiej. Nowe zjawiska i tendencje*, pod red. S. Biernata, S. Dudzika, Warszawa 2009, s. 15.
- ¹⁴ Ich wzajemne relacje omawia S. Biernat, A. Wasilewski, *Wolność gospodarcza w Europie*, rozdział XI: *Wolność gospodarcza jako prawo podstawowe w porządku prawnym Wspólnoty Europejskiej*, s. 184–221 a także J. Planovova-Latanowicz, *Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i ochrona praw podstawowych*, Warszawa 2000.
- ¹⁵ P. Dąbrowska, *Równoważenie ochrony i rozwiązanie konfliktów – orzecznictwo ETS w sporach dotyczących praw podstawowych i rynku wewnętrznego (swoboda przepływu osób i swoboda usług)*, w: *Przepływ osób i świadczenie usług w Unii Europejskiej. Nowe zjawiska i tendencje*, pod red. S. Biernata, S. Dudzika, Warszawa 2009, s. 16–17 i wskazana tam literatura.
- ¹⁶ Porównaj wyrok z 12 czerwca 2003 r. w sprawie C-112/00 Schmidberger, Rec. s. I-5659, pkt 74 i 77.
- ¹⁷ Porównaj wyrok z 14 października 2004 r. w sprawie C-36/02 Omega, Zb.Orz. s. I-9609, pkt 35 i 36.
- ¹⁸ Zgodnie z obecną numeracją art. 49.
- ¹⁹ ETS wskazuje na wyroki w sprawach: Walrave i Koch, pkt 18; Bosman, pkt 83; Deliège, pkt 47; Angonese, pkt 32; i Wouters i in., pkt 120).
- ²⁰ W obecnej numeracji art. 49 Traktatu.
- ²¹ Viking pkt 61.
- ²² ETS wskazuje na wyroki: z dnia 9 grudnia 1997 r. w sprawie C-265/95 Komisja przeciwko Francji, Rec. s. I-6959, pkt 30, jak również wyrok w sprawie Schmidberger, pkt 57 i 62.
- ²³ K. Appa, Damages claims against trade union after Viking and Laval, *European Law Review*, 34/2009, s. 154.
- ²⁴ Viking (C-438/05) – ust. 87
- ²⁵ Warto w tym miejscu przytoczyć kolejny ustęp argumentacji ETS (Viking (C-438/05) – ust. 88): „Co do działań zbiorowych mających na celu zapewnienie wdrożenia polityki prowadzonej przez ITF, należy podkreślić, że w zakresie, w jakim taka polityka prowadzi do uniemożliwienia armatorom rejestracji statków w państwie innym niż państwo, którego obywatelami są faktyczni właściciele tych statków, ograniczenia w swobodzie przedsiębiorczości, które wynikają z takich działań, nie mogą być obiektywnie uzasadnione. Potrzeba niemniej stwierdzić, że polityka ta ma również na celu ochronę i poprawę warunków pracy marynarzy”. Osobiście nasuwa mi się myśl, że trudno wskazać, jakie inne działania ITF miałyby podejmować, aby efektywnie walczyć o poprawę warunków pracy pracowników na morzu.
- ²⁶ Podobna myśl u Phil Syrpis, Tonia Novitz, Economic and social rights in conflict: Political and judicial approaches to their reconciliation, *European Law Review* 3/2008, s. 425.
- ²⁷ BALPA case.
- ²⁸ Report on joint work on the ECJ rulings in the Viking, Laval, Ruffert and Luxembourg case.
- ²⁹ Dyrektywa usługowa 2006/123 z 12 grudnia 2006 r.
- ³⁰ P. Marginson, The trans national dimension to collective bargaining in a European context, *The International Journal of Labour Research*, 2009, vol. 1 issue 2, s. 65.
- ³¹ R. Janssen, Transnational employer strategies and collective bargaining – the case of Europe, *The International Journal of Labour Research*, 2009, vol. 1 issue 2, s. 134.
- ³² Proposal for Social Progress Protocol, <http://www.etuc.org/a/5175>.

Instytucjonalna opieka nad dzieckiem uważana jest za jeden z najskuteczniejszych sposobów wspierania aktywności zawodowej rodzin – pisze DOROTA MARCINIAK

W labiryncie życia między rolami zawodowymi a rodzicielskimi

Tworzenie i doskonalenie instrumentów pozwalających łączyć pracę zawodową z obowiązkami rodzicielskimi przez kobiety i mężczyzn posiadających dzieci oraz uczestniczących w rynku pracy jest szczególnie istotnym elementem polityk wielu państw OECD¹. Jednym ze skuteczniejszych narzędzi jest sformalizowana opieka nad dzieckiem.

W większości krajów OECD polityka społeczna i zatrudnienia zawierają rozwiązania, które ułatwiają godzenie pracy zawodowej z życiem rodzinnym. Problem dotyczy bowiem znacznej części społeczeństwa. I choć wielu rodzicom udaje się łączyć pracę z obowiązkami domowymi, dla innych jest to poważna trudność. Wpływa to nie tylko na przebieg kariery zawodowej (między innymi konieczność ograniczenia czasu pracy, trudności z powrotem do niej po urodzeniu dziecka, rezygnacja z aktywności zawodowej), ale także na życie rodzinne (między innymi odkładanie w czasie decyzji o posiadaniu dzieci, ograniczenie ich liczby lub nawet rezygnacja z ich posiadania).

Napięcie między tymi dwiema sferami utrudnia życie jednostkom, ale ma także wymiar nieomal globalny – skutkuje niską liczbą urodzeń, niską stopą zatrudnienia (szczególnie kobiet posiadających dzieci) i/lub niesatysfakcjonującym przebiegiem karier zawodowych.

Ostatnie dziesięciolecia są czasem zmian zachodzących między innymi w strukturze rodziny oraz strukturze pracy. Przeobrażenia w sferze norm i wartości zaowocowały zmianami zachowań matrymonialnych i prokreacyjnych, co – siłą rzeczy – doprowadziło do zasadniczych zmian w modelu rodziny. Istotnym czynnikiem jest aktywność zawodowa kobiet, która wynika nie tylko z motywów materialnych, ale także pozamaterialnych – chęci wykorzystania zdobytego wykształcenia, rozwoju osobistego czy osiągnięcia określonej pozycji społecznej. Wzrost znaczenia czynników pozamaterialnych podejmowania pracy zawodowej przez kobiety przyczynia się do występowania napięcia między pracą zawodową a życiem rodzinnym, co wpływa między innymi na decyzje prokreacyjne. W efekcie poziom dzietności w większości krajów OECD jest tak niski, że nie zapewnia nawet prostej zastępowalności pokoleń.

Państwa OECD podejmują różne działania służące podniesieniu poziomu tego wskaźnika bez jednoczesnego spadku stopy zatrudnienia. W niektórych – między innymi w Szwajcarii, Islandii czy w krajach skandynawskich, zabiegi te przynoszą pozytywne efekty (tabela 1). Wprowadzanie skutecznych rozwiązań ułatwiających łączenie ról rodzinnych z zawodowymi sprzyja też dalszemu wzrostowi aktywności kobiet na rynku pracy (zwłaszcza matek), co jest uznawane za szczególnie istotny aspekt z punktu widzenia utrzymania wzrostu gospodarczego oraz stabilności systemów zabezpieczenia społecznego. Dodat-

kowo sprzyja to wyrównywaniu szans kobiet i mężczyzn nie tylko na rynku pracy, ale także w opiece nad dziećmi.

Instytucjonalna opieka nad dzieckiem.

Uważa się, że polityki państw powinny stwarzać nie tylko możliwość aktywności zawodowej, lecz również prowadzenia normalnego życia rodzinnego. Powinny także pozwalać na dokonywanie wyboru typu życiowej kariery. Dlatego tworzone są rozwiązania z różnych dziedzin – prawa, finansów, organizacji infrastruktury społecznej czy organizacji pracy. Przykładami takich rozwiązań są urlopy i przerwy w karierze zawodowej (na przykład urlopy macierzyńskie, ojcowskie, wychowawcze czy szkoleniowe), elastyczne formy zatrudnienia i czasu pracy (praca w niepełnym wymiarze godzin, elastyczny czas pracy, dzielenie pracy, praca w domu lub telepraca) oraz instytucjonalna opieka nad dzieckiem. Działania te są w mniejszym lub większym stopniu obecne w polityce wszystkich państw OECD, ale to instytucjonalną opiekę nad dzieckiem uważa się za jeden z najskuteczniejszych sposobów wspierania aktywności zawodowej.

Instytucjonalna opieka nad dziećmi ma na celu nie tylko zapewnienie im sprzyjających warunków rozwoju społecznego i intelektualnego, ale także – co jest coraz wyraźniej podkreślane – umożliwienie pracy zawodowej rodzicom. Dotyczy to w szczególności kobiet posiadających dzieci, które od kilkudziesięciu lat coraz powszechniej uczestniczą w rynku pracy. Aktywność zawodowa kobiet powoduje zmiany w rodzinie – przejście od modelu z jednym żywicielem do modelu z dwojgiem pracujących rodziców. Sytuacja taka rodzi zapotrzebowanie na szeroko dostępne zinstytucjonalizowane usługi opiekuńcze i wychowawcze, dostosowane do aktywności zawodowej obojga rodziców.

Polityki państw powinny stwarzać możliwość aktywności zawodowej, prowadzenia normalnego życia rodzinnego, a także pozwalać na dokonywanie wyboru typu życiowej kariery.

Można zatem powiedzieć, że zawodowa praca kobiet „wymogła” rozwój instytucjonalnej opieki nad dziećmi, z drugiej zaś strony rozwój instytucji opiekuńczych i wychowawczych umożliwił kobietom zwiększenie aktywności na rynku pracy. Osiągnięcie jak najwyższej stopy zatrudnienia kobiet jest jednym z ważniejszych zadań gospodarczych wielu państw OECD. Jest ono realizowane między innymi poprzez szeroko dostępną sformalizowaną opiekę nad dziećmi. Rozwinięte usługi opiekuńcze i edukacyjne nie tylko sprawiają, że posiadanie dzieci nie wyklucza z rynku pracy, ale też sprzyjają aktywności zawodowej kobiet w ogóle. Pozwalają na budowanie rynku pracy, na którym równe szanse na rozwój zawodowy mają zarówno mężczyźni, jak i kobiety.

Systemy opieki nad dzieckiem są zróżnicowane w poszczególnych krajach. Różnice wynikają z odmiennego odsetka dzieci objętych opieką², innego sposobu organizacji i finansowania placówek, poziomu publicznych wydatków³ oraz wieku dzieci objętych opieką. Placówki różnią się zatem ze względu na podmioty finansujące ich działalność i zarządzające nimi – są placówki publiczne finansowane głównie ze środków publicznych i zarządzane przez organy publiczne, są i prywatne zarządzane przez podmioty *profit* i/lub *non-profit*, finansowane ze środków publicznych i prywatnych. Istnieją także różnice w samej organizacji opieki nad małym dzieckiem i opieki przedszkolnej. W Szwecji, Finlandii i Islandii występuje model zakładający jednolitą jej formę dla wszystkich dzieci do czasu pójścia do szkoły. Powszechniejszy jest jednak model, w którym dziećmi w zależności od wieku opiekują się różne typy placówek – jedne (odpowiednik naszych żłobków) przeznaczone są dla maluchów do trzech lat, inne (przedszkola) dla dzieci od trzech do sześciu lat, a jeszcze inne – dla dzieci starszych. W krajach OECD funkcjonują przeróżne podziały – są placówki

dla dzieci najmłodszych (do dwóch lub do czterech lat), dla dzieci od dwóch lat do sześciu oraz dla dzieci starszych niż sześć lat itd. Możemy wyróżnić także centra opieki dziennej (*centre-based day-care*), dzienną opiekę rodzinną (*family day care*) oraz opiekę przedszkolną (*pre-school*)⁴.

W krajach OECD widoczne jest dążenie do doskonalenia systemów opieki nad dziećmi. Mają one bowiem nie tylko wspierać ich rozwój, ale też pozwalać rodzicom na łączenie pracy zawodowej z życiem rodzinnym. Zasadą jest, że opieka ta ma obejmować jak największą liczbę dzieci we wszystkich grupach wiekowych⁵, a rodzice mają mieć sprawiedliwy dostęp do placówek opiekuńczo-edukacyjnych (dostępność finansowa i przestrzenna) oraz swobodny wybór formy opieki nad dzieckiem. Zwraca się także uwagę na jakość usług opiekuńczych – poziom higieny i bezpieczeństwa, stosunek liczby dzieci do opiekunów, poziom wykształcenia i kwalifikacji pracowników, wielkość grup, zaangażowanie rodziców.

Opieka nad dziećmi oraz wsparcie rodziców na rynku pracy ma stanowić całościowy system – poczynając od urlopów (między innymi urlopy macierzyńskie i wychowawcze), poprzez placówki opiekuńcze i inne formy opieki (na przykład nianie i opiekunki) dla dzieci do trzech lat oraz dla dzieci od trzech do sześciu lat, do obowiązkowej edukacji wczesnoszkolnej i opieki po zakończeniu zajęć lekcyjnych organizowanej w szkole. Dopiero taki zsynchronizowany system pozwala rodzicom łączyć role zawodowe z opieką nad dziećmi i daje możliwość swobodnego podejmowania decyzji dotyczących kariery zawodowej, jak i spraw rodzinnych (na przykład liczebności potomstwa). Składa się on bowiem z ciągu następujących po sobie działań i nie zawiera luk w zakresie dostępności opieki.

Kraje, którym udało się wdrożyć tak spójny system, odnotowywały sukces znajdujący

odzwierciedlenie w statystykach. Na przykład w krajach skandynawskich jednocześnie występują stosunkowo wysokie wskaźniki dzietności oraz stosunkowo wysoki wskaźnik zatrudnienia kobiet. W Danii wskaźniki – liczba dzieci przypadających na kobietę i stopa zatrudnienia – wynoszą odpowiednio: 1,89 i 73,1 procent, w Finlandii 1,85 i 67,9 procent, w Norwegii – 1,96 i 74,4 procent, w Szwecji – 1,91 i 70,2 procent (tabela 1).

Szwecja, Finlandia i Dania. Autorzy raportów *Babies and bosses. Reconciling work and family life* uważają, że kraje skandynawskie dopracowały się najefektywniejszych systemów opieki nad dziećmi z punktu widzenia potrzeb rynku pracy i wymogów pracujących rodziców (szczególnie kobiet). Co ciekawe – dzieje się tak w sytuacji, gdy w Danii oraz Szwecji i Finlandii spotykane są dwa odmienne modele organizacji opieki przedszkolnej i opieki nad małym dzieckiem.

W Szwecji i w Finlandii organizacja opieki przedszkolnej i opieki nad małym dzieckiem ma jednolitą formę dla wszystkich dzieci do lat sześciu⁶. Z kolei w Danii funkcjonuje model mieszany – występują tam jednocześnie oddzielne typy placówek przeznaczone dla dzieci w różnych grupach wiekowych oraz placówki zintegrowane dla dzieci od 6 miesięcy do 6 roku życia. (Ten drugi model jest też bardziej rozpowszechniony w Europie).

We wszystkich tych krajach zasady finansowania placówek opiekuńczych, a także cele ich działania formułowane są na poziomie centralnym. W Finlandii i Danii opieką przedszkolną zajmuje się Ministerstwo Spraw Socjalnych (*Ministry of Social Affairs*), natomiast za klasy „zerowe” i zajęcia pozalekcyjne odpowiada Ministerstwo Edukacji. Z kolei w Szwecji placówki opieki nad dzieckiem podlegają Ministerstwu Edukacji (*Ministry of Education*) i należą do systemu opieki oraz wczesniej edukacji (*early*

Instytucjonalna
opieka nad dziećmi
ma na celu zapewnienie im
sprzyjających warunków
rozwoju społecznego
i intelektualnego,
ale także umożliwienie
pracy zawodowej
rodzicom.

TABELA 1. WSPÓŁCZYNNIK DZIETNOŚCI I WSKAŹNIK ZATRUDNIENIA KOBIET W KRAJACH OECD

KRAJ	WSPÓŁCZYNNIK DZIETNOŚCI (w 2008 roku)	WSKAŹNIK ZATRUDNIENIA KOBIET (w 2009 roku)
AUSTRALIA	1,41	66,2
AUSTRIA	1,97	66,4
BELGIA	1,82	56,0
CZECHY	1,50	56,7
DANIA	1,89	73,1
FINLANDIA	1,85	67,9
FRANCJA	2,00	59,8
GRECJA	1,51	48,9
HISZPANIA	1,46	53,5
HOLANDIA	1,77	70,6
ISLANDIA	2,14	77,2
IRLANDIA	2,10	57,8
JAPONIA	1,37	59,8
KANADA	1,66	69,1
KOREA	1,19	52,2
LUKSEMBURG	1,60	57,0
MEKSYK	2,10	43,0
NIEMCY	1,38	65,2
NORWEGIA	1,96	74,4
NOWA ZELANDIA	2,18	67,4
POLSKA	1,39	52,8
PORTUGALIA	1,37	61,6
SŁOWACJA	1,32	52,8
STANY ZJEDNOCZONE	2,09	63,4
SZWAJCARIA	1,48	73,8
SZWECJA	1,91	70,2
TURCJA	2,14	24,2
WŁOCHY	1,41	46,4
WĘGRY	1,35	49,9
WIELKA BRYTANIA	1,96	65,6
OGÓŁEM	1,71	56,5

Źródło: http://www.oecd.org/document/22/0,3343,en_2649_39023495_43221014_1_1_1_1,00.html#erate oraz http://www.oecd.org/document/4/0,3343,en_2649_34819_37836996_1_1_1_1,00.html (stan z 18.07.2010 roku).

childhood education and care, ECEC). Opieka nad dzieckiem do lat sześciu jest tam częścią systemu edukacyjnego, z własnym programem, i jest uważana za pierwszy etap w uczeniu się przez całe życie.

W krajach tych za dostarczenie usług opiekuńczych i edukacyjnych odpowiadają władze lokalne (gminy), one też bezpośrednio je finansują z dotacji z budżetu centralnego oraz z lokalnych podatków. W kosztach prowadzenia

instytucjonalnej opieki nad dzieckiem partycypują także rodzice, wnosząc opłaty określonej wysokości. W Danii poza władzami lokalnymi, które dostarczają około 70 procent miejsc w placówkach opiekuńczych, usługi takie świadczą też podmioty społeczne (na przykład stowarzyszenia) oraz prywatne. Takie placówki mogą prowadzić rodzice dzieci, pracodawcy (dla dzieci swoich pracowników), spółdzielnie mieszkaniowe czy prywatne firmy, ale zawsze

muszą czynić to *non-profit* (nie mogą czerpać zysków ze świadczenia usług opiekuńczych). Placówki te są finansowane z dotacji przyznawanych przez władze lokalne ze środków publicznych oraz z opłat rodziców.

W Danii gminy mają obowiązek zapewnienia opieki maluchom od 6 miesiąca życia, w Szwecji – dzieciom od 1 roku życia, których rodzice pracują lub uczą się, w Finlandii – wszystkim dzieciom, które nie osiągnęły jeszcze wieku szkolnego.

Autorzy raportu dotyczącego Szwecji i Finlandii podkreślają, że powierzenie gminom odpowiedzialności za dostarczanie opieki przedszkolnej i pozalekcyjnej powoduje pewne zróżnicowanie w zakresie standardów opieki, kwalifikacji opiekunów oraz opłat pobieranych od rodziców. Gminy mogą (i często tak się dzieje) dostarczać usługi opiekuńcze same, we współpracy z sąsiednimi gminami lub kupować je od podmiotów prywatnych. Niemniej panuje zgoda, że obowiązkiem gmin jest zadbanie o powszechnie dostępną opiekę o wysokim standardzie, której ramy są określane na poziomie centralnym⁷.

Natomiast w Danii regulacje dotyczące standardów opieki nad dziećmi, choć ustanawiane na poziomie centralnym, nie są zbyt szczegółowe, raczej określają ogólne wymagania wobec władz lokalnych. Decentralizacja odpowiedzialności jest widoczna i wykorzystywana – samorządy włączają do współpracy w zakresie budowania jakości usług opiekuńczych przedstawiciele władzy centralnej oraz przedstawiciele związków zawodowych. Realny wpływ na funkcjonowanie placówek mają też rodzice poprzez rady rodziców⁸.

W Finlandii opieka nad dziećmi do sześciu lat przyjmuje formę centrów opieki dziennej (*centre-based day-care*) oraz dziennej opieki rodzinnej (*family day-care*). W tym drugim

wypadku można wyróżnić opiekę sprawowaną przez dwie lub trzy rodziny naprzemiennie w domu jednej z nich (*three-family day-care*) oraz grupową rodzinną opiekę dzienną (*group-family day-care*) – dwie lub trzy opiekunki sprawują opiekę nad dziećmi. Najczęściej oba typy placówek prowadzonych przez władze lokalne świadczą usługi w pełnym wymiarze godzin (7–17/18).

Dla rodziców, którzy sprawują osobistą opiekę nad dziećmi, prowadzone są grupy zabawowe (*playground activities*) oraz otwarte centra opieki dziennej (*open day-care centre*). Rodzice wnoszą opłaty za usługi opiekuńcze, ale nie są one wysokie, zależą od dochodów i składu rodziny (mogą różnić się między gminami). Maksymalna opłata wynosi 200 euro miesięcznie za pierwsze dziecko korzystające z opieki placówki, 180 euro za drugie i 40 euro za każde następne. Opłaty te pokrywają około 16 procent kosztów ponoszonych przez instytucje opiekuńcze⁹. Centra opieki rodzinnej, dzienna opieka rodzinna, grupy zabawowe oraz centra opieki dziennej mogą być prowadzone także przez podmioty prywatne, choć, jak zauważają autorzy raportu, pełnią raczej

Szwecja, Finlandia i Dania mają stosunkowo wysokie wskaźniki dzietności i zatrudnienia kobiet, co autorzy raportów *Babies and bosses. Reconciling work and family life* łączą z funkcjonowaniem w tych krajach szeroko dostępnego systemu opieki nad dziećmi.

marginalną rolę, a opłaty za nie są znacznie wyższe¹⁰. W 2000 roku władze Finlandii wprowadziły bezpłatne klasy „przedszkolne”/„zerowe” (*pre-school classes*) dla sześciolatków, w których dzieci przebywają około pięciu godzin dziennie.

W Szwecji, gdzie również występuje jednolity model organizacji opieki nad dzieckiem, funkcjonują przedszkola (*pre-school centres*), opieka rodzinna (*family based care*), otwarte przedszkola (*open pre-school*) i opieka pozaszkolna (*out-of-school care*). Przedszkola zapewniają dzieciom opiekę w pełnym wymiarze godzin (od 7.00 do 18.30), dostosowanych do godzin pracy. Natomiast dzieci, które nie cho-

dzą do zwykłego przedszkola, mają zapewnioną opiekę przez kilka godzin dziennie w tzw. przedszkolach otwartych. Opieka rodzinna sprawowana jest w domu przez opiekunki.

Obowiązuje generalna zasada, że opłaty za usługi opiekuńcze nie mogą przekroczyć 3 procent dochodów gospodarstwa domowego brutto za pierwsze dziecko, 2 procent za drugie i 1 procent za trzecie dziecko. Każde kolejne dziecko jest zwolnione z opłat. Opłaty rodziców pokrywają około 11 procent kosztów opieki nad dzieckiem ponoszonych przez instytucje. Przy czym uczestnictwo w sformalizowanych formach opieki uważane jest w Szwecji za

korzystne dla rozwoju dziecka (już od 1 roku życia), a dostęp do takiej opieki jest traktowany jako dobro publiczne, z którego każdy powinien mieć możliwość korzystania. Dlatego też dostęp do prowadzonej przez gminy, subsydiowanej opieki nad dziećmi przez co najmniej 3 godziny dziennie lub 15 godzin tygodniowo mają nie tylko dzieci uczących się lub pracujących rodziców, ale także rodziców bezrobotnych (od 2001 roku) oraz przebywających na urlopie rodzicielskim (od 2002 roku). Natomiast od 2003 roku, by

jeszcze zwiększyć liczbę dzieci objętych opieką, szwedzkie władze lokalne zapewniają bezpłatny dostęp do placówek przedszkolnych wszystkim 4- i 5-latkom (a nie tylko dzieciom 6-letnim)¹¹.

W Danii funkcjonuje odmienny system organizacji opieki nad dzieckiem. Usługi opiekuńcze dla dzieci od szóstego miesiąca do trzeciego roku życia świadczą żłobki (*creches*), a dla dzieci od trzech do sześciu lat – przedszkola (*kindergartens*). Ponadto działa także dzienna opieka rodzinna sprawowana przez opiekunki zatrudniane i nadzorowane przez władze lokalne, obejmująca dzieci od szóstego miesiąca do szóstego roku życia (w praktyce

jednak z tej formy opieki najczęściej korzystają dzieci do lat trzech). Funkcjonują także zintegrowane instytucje (*age integrated institutions*) obejmujące opieką dzieci od szóstego miesiąca do szóstego roku życia oraz placówki prywatne dotowane przez władze lokalne. Większość placówek świadczy usługi w pełnym wymiarze czasu, czyli 7–8 godzin dziennie. Z reguły to władze lokalne decydują o godzinach ich otwarcia, czasem jednak decyzję pozostawiają radzie rodziców. Niektóre placówki są więc otwarte od wczesnych godzin rannych, a inne pozostają czynne do późnych godzin wieczornych.

Duńscy rodzice, podobnie jak szwedzcy i fińscy, za korzystanie z usług opiekuńczych ponoszą opłaty, które uzależnione są od dochodów oraz wielkości rodziny. Jednak w Danii opłaty te wynoszą od 30 do 33 procent kosztów ponoszonych przez instytucję za jedno dziecko.

Duńscy rodzice, podobnie jak szwedzcy i fińscy, za korzystanie z usług opiekuńczych ponoszą opłaty, które uzależnione są od dochodów oraz wielkości rodziny. Jednak w Danii opłaty te wynoszą od 30 do 33 procent kosztów ponoszonych przez instytucję za jedno dziecko. W rezultacie koszty opieki w Danii są relatywnie wysokie. Istnieje jednak system ulg dla rodzin o niskich dochodach oraz tych posiadających więcej niż jedno dziecko. Podobnie jak w Szwecji i Finlandii, duńskie władze lokalne mają obowiązek zapewnienia sześciolatkom miejsca

w klasach poprzedzających rozpoczęcie nauki w szkole (klasy „zerowe”).

Ponadto w opisywanych krajach dzieci od szóstego do dwunastego roku życia uczestniczą w szkołach w zajęcia pozalekcyjnych (*out-of-school-hours, OSH*). W Finlandii te zajęcia są najmniej powszechne, ale na przykład w Szwecji obejmują one około 40 procent dzieci w tej grupie wiekowej (w tym 80 procent dzieci w wieku 6–8 lat)¹². W 2004 roku fińskie władze lokalne zostały zobowiązane do zapewnienia wszystkim dzieciom co najmniej 570 godzin (3 godziny dziennie) opieki pozalekcyjnej w godzinach od 7 rano do 17.

W Danii w 1999 roku czworo na pięćro dzieci uczestniczyło w zajęciach pozalekcyjnych (najczęściej są one organizowane w szkole). Usługi te są finansowane przez władze lokalne przy współudziale rodziców, których opłaty pokrywają około 37 procent kosztów. Zapewnienie dzieciom opieki po zakończeniu lekcji to, według ekspertów OECD, kluczowy aspekt polityki ułatwiania łączenia ról zawodowych z rodzinnymi. Opieka ta stanowi kolejny element całego systemu wsparcia.

Taki całościowy system sprzyja też gospodarce i pracodawcom, ponieważ pozwala im ocenić, czy i kiedy pracownik wróci do pracy po urlopie macierzyńskim. Brak takiej formy wsparcia może nie tylko wpływać na poziom zatrudnienia (i/lub wymiar czasu pracy, szczególnie kobiet), ale także na wychowanie dzieci, przyczyniając się do występowania zjawiska tzw. *dziecka z kluczem na szyi*¹³.

W opisywanych krajach różnymi formami sformalizowanej opieki objęta jest znaczna część dzieci do siódmego roku życia (czyli do rozpoczęcia obowiązkowej edukacji szkolnej). Podobnie jak w większości państw OECD, wśród młodszych dzieci odsetek tych objętych opieką jest niższy, a wraz z wiekiem wzrasta. W Danii sformalizowaną opieką objętych jest 64 procent maluchów od szóstego miesiąca do drugiego roku życia i aż 91 procent dzieci w wieku od trzech do pięciu lat¹⁴. W Szwecji z opieki przedszkolnej korzysta 45 procent dzieci poniżej drugiego roku życia, 85 procent dwulatków i aż 91 procent cztero- i pięcioletków. Z kolei w Finlandii z opieki placówek korzysta 28 procent dzieci jednorocznych i dwuletnich, 44 procent dwu i trzyletków oraz 68 procent cztero- i pięcioletków¹⁵.

Te znaczące różnice pomiędzy Szwecją i Finlandią wynikają z innego czasu, w którym

po urodzeniu dziecka można wrócić na rynek pracy. W Szwecji jest to około 12–18 miesięcy po narodzinach, natomiast w Finlandii przewiduje się dwie możliwości – powrót do pracy po 9,5 miesiącach urlopu lub osobista opieka nad dzieckiem do 3 roku życia. W tym drugim przypadku opiekunowi przysługują świadczenia opiekuńcze (*Home Care Allowance, HCA*), jeśli – rzecz jasna – nie z instytucjonalnej opieki nad dzieckiem prowadzonej przez władze lokalne. Wsparcie to jest na tyle wysokie, że stanowi alternatywę dla sformalizowanej opieki nad dzieckiem i pracy zawodowej, dla-

tego też liczba dwulatków objętych instytucjonalną opieką jest w Finlandii znacznie niższa niż w Szwecji. Sytuacja taka w perspektywie krótkoterminowej wydaje się korzystna dla budżetu państwa i gmin, bo koszt finansowania świadczeń opiekuńczych dla pozostających w domu matek jest niższy niż finansowanie sformalizowanych usług. W konsekwencji niektóre gminy wypłacają rodzicom dodatkowe świadczenia za to, że nie korzystają z placówek opiekuńczych. Ma to jednak negatywny wpływ na pozycję kobiet

na rynku pracy i jest sprzeczne z celami polityki zatrudnienia, która zakładała do 2010 roku wzrost poziomu zatrudnienia kobiet do 70 procent¹⁶.

Zakończenie. W Szwecji, Finlandii i Danii obserwuje się stosunkowo wysokie wskaźniki dzietności i zatrudnienia kobiet, co autorzy raportów *Babies and bosses. Reconciling work and family life* łączą z funkcjonowaniem w tych krajach szeroko dostępnego systemu opieki nad dziećmi. W Finlandii i Szwecji spotykany jest model organizacji opieki przedszkolnej i opieki nad małym dzieckiem, który zakłada jednolitą strukturę dla wszystkich dzieci w wieku przedszkolnym. W ramach tego modelu w obu kra-

jach występują zbliżone formy opieki dostarczane przede wszystkim przez władze lokalne i finansowane ze środków publicznych. Usługi świadczone są na bardzo wysokim poziomie, subsydiowane, szeroko dostępne i obejmują znaczną część dzieci. Subsidia są tak wysokie, że rodziców, którzy nie korzystają z dotowanej publicznej opieki nad dzieckiem i nie pracują, nazywa się nawet *złodziejami własnych portfeli*¹⁷. Korzystanie z usług opieki nad dzieckiem nie stanowi więc dużego obciążenia dla budżetu gospodarstw domowych, a ich funkcjonowanie jest dostosowane do wymogów rynku pracy (formy opieki i godziny otwarcia placówek). Instytucje opieki nad dzieckiem znacząco ułatwiają rodzicom zatrudnienie w pełnym wymiarze godzin (około 38–40 godzin tygodniowo) oraz w nietypowych godzinach, zapewniając opiekę późnym popołudniem, wieczorem i opiekę nocną.

Dania, w której występuje mieszany system organizacji opieki nad dzieckiem – jednocześnie funkcjonują oddzielne typy placówek przeznaczone dla dzieci w różnych grupach wiekowych oraz placówki zintegrowane dla dzieci od 6 miesiąca do 6 roku życia – także stwarza sprzyjające warunki korzystania ze sformalizowanej opieki nad dzieckiem. Rodzice w większym stopniu niż w Szwecji i w Finlandii partycypują w kosztach opieki, jednak w praktyce państwo wspomaga rodziców korzystających z opieki przedszkolnej, co stymuluje popyt na usługi opiekuńcze.

System opieki nad dzieckiem występujący w opisanych krajach jest częścią polityki społecznej, która zapewnia jednostkom i rodzinom wszechstronne wsparcie przez całe życie. Rozbudowany system opieki nad dziećmi wynika nie tylko z założeń aksjologicznych leżących u podłoża modelu polityki społecznej. Szwedzkie doświadczenia wskazują na to, iż istnieje pewien górny pułap zatrudnienia kobiet w pełnym wymiarze czasu pracy (około 60 procent), którego nie można przekroczyć bez odpowiedniego wsparcia instytucjonalnego¹⁸. Dlatego też opisane kraje, które jak większość państw OECD dążą do zwiększenia zatrudnienia kobiet, podejmują działania mające na celu lepsze

dostosowanie sformalizowanej opieki nad dziećmi do potrzeb rynku pracy. Jednak, jak zauważają autorzy raportu, model realizowany w opisanych krajach jest kosztowny – w 2002 roku w Szwecji wydatki na sformalizowaną opiekę nad dziećmi sięgnęły 2 procent PKB, w Finlandii 1,1 procent (łącznie z *OSH*)¹⁹, a w Danii w 1999 roku – 2,1 procent²⁰.

Ze względu na koszty duże obciążenia podatkowe oraz brak tradycji dostarczania wysokiej jakości usług przez władze lokalne skandynawskiego modelu opieki nad dziećmi nie da się bezpośrednio „eksportować” do innych państw OECD. Możliwe i wskazane jest jednak korzystanie z różnego rodzaju rozwiązań. ■

¹ Tekst oparty na raportach:

Babies and bosses. Reconciling work and family life. A synthesis of findings for OECD countries. A synthesis of findings for OECD countries, OECD, 2007.

Babies and bosses. Reconciling work and family life. A synthesis of findings for OECD countries. Canada, Finland, Sweden and the United Kingdom, OECD, 2005.

Babies and bosses. Reconciling work and family life. A synthesis of findings for OECD countries. Denmark, Australia, Netherlands, OECD, 2002.

OECD, 2007, s. 31.

² W krajach OECD średnio 23 proc. dzieci w wieku 0–3 lat jest objętych instytucjonalną opieką (najwięcej, bo ok. 40 proc. w Finlandii, Norwegii, Szwecji, USA) oraz 74 proc. dzieci w wieku od 3 do 6 roku życia (w niektórych krajach, m.in. Belgii, Francji, Włoszech, Hiszpanii, prawie 100 proc. dzieci).

³ Poziom wydatków publicznych na dzienną opiekę nad dziećmi oblicza się na trzy sposoby – proc. PKB, proc. PKB per capita oraz roczne wydatki na jedno dziecko. Zgodnie z ogólną tendencją, w większości krajów OECD publiczne wydatki na usługi społeczne dla dzieci wzrastają – najwyższe są w krajach skandynawskich oraz Francji, gdzie wynoszą ok. 1,4 proc. PKB (OECD, 2007, s. 134).

⁴ OECD, 2007, s. 133.

⁵ W wielu krajach OECD poziom dzieci w wieku od 0 do 3 roku życia objętych opieką instytucyjną, w porównaniu z liczbą dzieci starszych, jest stosunkowo niski.

⁶ Model ten występuje także w Islandii.

⁷ OECD, 2005, s. 93–96.

⁸ OECD, 2002, s. 107–108.

⁹ OECD, 2005, s. 110.

¹⁰ OECD, 2005, s. 100.

¹¹ OECD, 2005, s. 100–110.

¹² OECD, 2005, s. 111–117.

¹³ OECD, 2005, s. 111.

¹⁴ OECD, 2002, s. 86.

¹⁵ OECD, 2005, s. 105.

¹⁶ OECD, 2007, s. 113.

¹⁷ OECD, 2007, s. 22.

¹⁸ OECD, 2005, s. 125.

¹⁹ OECD, 2005, s. 109.

²⁰ OECD, 2002, s. 86.

Badania Instytutu Pracy i Spraw Społecznych ukazują dwie formy reprezentacji interesów pracowniczych i pracowniczej partycypacji: związkową oraz pozazwiązkową – w kształcie rad pracowników. Wyniki badań zaprezentowano podczas konferencji w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej

– pisze IRENA DRYLL

Wokół partycypacji pracowniczej konferencja i publikacja IPiSS

Instytucje partycypacji pracowniczej w przedsiębiorstwach nie potrafią sprostać problemom wyłaniającym się w relacjach przedstawicieli kapitału i pracy. Ład prawno-instytucjonalny nie jest dopasowany do skali wyzwań w zakresie zakładowego dialogu społecznego czy do sprostania kwestiom rozwoju firm.

Taki wniosek nasuwa się po konferencji naukowej „Związki zawodowe a niezwiązkowe przedstawicielstwa pracownicze w gospodarce posttransformacyjnej”, którą zorganizował Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Przedstawiono na niej diagnozę aktualnego stanu partycypacji pracowniczej i wizję dalszego jej rozwoju¹. Na konferencji zaprezentowano publikację zawierającą wyniki badań.

Partycypacja pracownicza, najkrócej mówiąc, stanowi splot wzajemnych relacji i oddziaływań między pracodawcą bądź osobami działającymi w jego imieniu a zatrudnionymi. Jest obecna w przedsiębiorstwach i zakładach, niezależnie od tego, czy istnieją, czy nie istnieją jej określone prawem formy. Pracownicy zawsze będą się starali wpływać na pracodawcę, zwłaszcza na określone decyzje, a pracodawca będzie dążył do przekonania pracowników, że są one dla nich korzystne, a dla firmy – konieczne. Istotny jest podział wartości dodanej,

którą tworzą głównie płace i zyski. A zatem partycypacja pracownicza bezpośrednio i pośrednio wpływa na sytuację i stan firmy. Wpisana jest więc niejako w naturę cywilizowanego i racjonalnie działającego przedsiębiorstwa, a w krajach rozwiniętych partycypację spontaniczną reguluje prawo, które określa kształt instytucji partycypacyjnych, ich uprawnienia i środki działania. Autorzy badań, prof. Jerzy Wratny i prof. Marek Bednarski, przestrzegają, że partycypacji należy nadać określony kształt prawno-instytucjonalny. Inaczej będziemy mieli do czynienia z tworzeniem nieformalnych grup nacisku, biernym oporem czy nawet z „dzikimi” strajkami.

Z unijnego nadania. Powyżsi autorzy do określonych prawnie instytucji partycypacyjnych istniejących w Polsce zaliczają związki zawodowe oraz niezwiązkowe przedstawicielstwa pracowników. W tym drugim wypadku wyróżniają: samorząd pracowniczy w przedsiębiorstwach państwowych, przedstawicielstwa załóg w radach nadzorczych i zarządach spółek kapitałowych powstałych ze sprywatyzowanych bądź skomercjalizowanych przedsiębiorstw państwowych. Obie formy, a zwłaszcza samorządowa, najbardziej posunięta forma partycypacji, to według badaczy „linia gasnąca”, instytucje te tracą na znaczeniu m.in. na skutek przekształceń własnościowych. Na scenie stosunków przemysłowych pojawiły się i wciąż się pojawiają nowe formy ukształtowane przede



Konferencję naukową „Związki zawodowe a nie związkowe przedstawicielstwa pracownicze w gospodarce posttrasformacyjnej” zorganizował Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Zaprezentowano wyniki badań, które diagnozują aktualny stan partycypacji pracowniczej.

wszystkim w wyniku oddziaływania prawa wspólnotowego, takie jak: europejskie rady zakładowe, spółki europejskie, spółki powoływane na skutek fuzji transgranicznych, spółdzielnie europejskie, a także rady pracowników, przedstawicielstwa wybierane *ad hoc*, głównie w niezwiązkwionych zakładach, na przykład do wymaganych unijnym prawem konsultacji przy zwolnieniach grupowych.

Prof. Wrątny analizował podczas konferencji przyczyny, które sprawiły, że zaczęły powstawać niezwiązkwione przedstawicielstwa pracowników. Zwrócił uwagę na przyczyny wewnętrzne, które odegrały rozstrzygającą rolę na przykład przy powstaniu samorządu pracowniczego w latach 80, i zewnętrzne – wpływ prawa Unii Europejskiej.

Według terminologii przyjmowanej we wspólnotowych aktach prawnych, rozwiązania dotyczące tzw. zaangażowania pracowników – jak określa się partycypację – miały podążać za procesami koncentracji kapitału w ramach UE (europejskie rady zakładowe), bądź uzupełniać ustrój (stosunki przemysłowe) tworzących się nowych bytów prawnych, jak spółki i spółdzielnie. „Podążanie za kapitałem”

to jedna linia oddziaływania prawa wspólnotowego dotyczącego informacji i konsultacji pracowniczych w organizacjach gospodarczych rozgałęzionych na dwa lub więcej państw Unii. Druga – to ustanowienie standardów uprawnień w zakresie informacji i konsultacji w przedsiębiorstwach bądź w zakładach krajów członkowskich. Jej znaczenie polega na promowaniu dialogu między pracą a kapitałem w skali danego państwa. Efektem tego drugiego nurtu regulacji jest pojawienie się w Polsce rad pracowników, pomysłu „z piekła rodem”, jak mówili prerażeni pracodawcy.

Partycypację pracowniczą w Polsce postrzega się obecnie głównie przez pryzmat związków zawodowych i właśnie – rad pracowników. Inne instytucje albo dożywają swoich dni, jak samorząd pracowniczy z radami pracowniczymi funkcjonującymi w przedsiębiorstwach państwowych, których pozostało zaledwie kilkadziesiąt (w 2009 roku pozostało 70 przedsiębiorstw państwowych, a w 1990 roku było 8543). W Polsce na przykład nie powołano ani jednej rady o statusie europejskim, choć kilka przedsiębiorstw (w tym na przykład Orlen) o zasięgu wspólnotowym, mających



u nas siedzibę, spełnia warunki ich powołania. Na razie nasza ustawa o europejskich radach zakładowych (ERZ) jest w praktyce martwa. Polscy związkowcy (na przykład z Mittel Steel Poland) biorą udział w pracach europejskich rad zakładowych i innych instytucji partycypacyjnych, ale nie jest ich zbyt wielu.

Badania Instytutu Pracy i Spraw Społecznych ukazują więc dwie różniące się formy reprezentacji interesów pracowniczych i pracowniczej partycypacji: związkową oraz pozazwiązkową – w kształcie rad pracowników. W badaniach empirycznych o charakterze jakościowym (wywiady i opinie) skupiono się właśnie na radach – instytucji wykreowanej pod wpływem prawa UE. Jednocześnie podczas badań zbierano opinie o związkach zawodowych i relacji między tymi dwoma instytucjami, wyznaczającymi obszar, poziom i styl partycypacji pracowniczej w przedsiębiorstwach.

Siła i beziła związków. Przebadani pracodawcy krytycznie odnosili się do związków zawodowych. Oceniali je jako siłę, która nie działa na rzecz sukcesu ekonomicznego przedsiębiorstwa, lecz reprezentuje tylko partykularne interesy wybranych grup pracowników. Podobne oceny formułowali także zatrudnieni, zwłaszcza młodzi pracownicy. Jednocześnie starsi związkowcy odchodzili na emerytury i organizacje słabły, a niekiedy wręcz zanikały. Słabe liczebnie związki traciły siłę przetargową wobec pracodawców. Badania potwierdzają

znaną tezę, że generalnie zapotrzebowanie na aktywność związkową sygnalizują kontrolowane przez państwo tradycyjne sektory gospodarki. Pracownicy szukają w związkach ochrony w relacjach z pracodawcą, menedżerowie przy ich pomocy i dzięki stosowaniu polityki przywilejów związkowych starają się budować pokój społeczny, (...) *bo tego oczekuje znajdujący się w rękach określonej partii resort.* Mimo kryzysu związkowej instytucji profesorowie Wratny i Bednarski twierdzą, że jest za wcześnie, by mówić o zmierzchu związków zawodowych, (...) *ponieważ stanowią one niezastąpiony element równowagi w zbiorowych stosunkach pracy.*

Rady pracowników. Inaczej i znacznie gorzej rysuje się kwestia zapotrzebowania na pozazwiązkową partycypację, w formie rad pracowników. Podstawą tworzenia rad jest od 26 maja 2006 roku ustawa (z 7 kwietnia tegoż roku) o informowaniu pracowników i przeprowadzeniu z nimi konsultacji, która wdraża dyrektywę nr 2002/14 UE w tej sprawie. Rady powinny być tworzone u pracodawców prowadzących działalność gospodarczą i zatrudniających co najmniej 50 osób.

W okresie przejściowym – do 23 marca 2008 roku – rady miały być powoływane w zakładach zatrudniających ponad 100 pracowników i do tej daty powstało ponad 2000 rad – na około 17 tysięcy zakładów spełniających ustawowe kryteria. Po kolejnych dwóch latach działania ustawy w pełnym zakresie w rejestrze prowadzonym w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej jest 3080 rad pracowników, w tym 57 rad zostało wybranych na II kadencję (stan na 10 sierpnia 2010 roku). Do 6 procent spadł zatem odsetek zakładów, w których powołano rady (istnieje około 50 tysięcy zakładów zatrudniających ponad 50 osób). Odsetek pozostaje niski, nawet jeśli dodamy 4040 pracodawców, którzy uniknęli tworzenia rad, korzystając z ustawowej możliwości podpisania – przed wejściem w życie ustawy – stosownego porozumienia o informacji i konsultacjach z przedstawicielem załogi. Wówczas odsetek przedsiębiorstw, które syste-

mowo regulują kwestię partycypacji w formie rad pracowników, sięgnie 15 procent.

Profesor Bednarski formułował wniosek podczas konferencji, że partycypacji nie da się narzucić. „Szansa, którą stworzyło prawo, musi znaleźć poparcie w załodze, a przynajmniej wśród jej liderów. To załoga musi chcieć oddziaływać na firmę”. Z badań Instytutu Pracy i Spraw Społecznych wynika, że zapotrzebowanie na partycypację pozazwiązkową jest mniej niż umiarkowane zarówno ze strony pracodawców, jak i pracowników.

Pracodawcy z większych przedsiębiorstw uważają, że związki zawodowe są wystarczającą reprezentacją interesów pracowniczych i tworzą odpowiednią płaszczyznę kontaktów z załogą. W mniejszych zakładach pracodawcy mają często podejście paternalistyczne. Sądzą, że sami najlepiej rozwiążą wszystkie problemy pracownicze, bo mają bezpośrednie kontakty z zatrudnionymi. Wyjątek w badaniu stanowiły firmy średnie, bez związków zawodowych, o względnie stabilnych, dobrze wykształconych załogach. Tu pracodawcy sami inicjowali powoływanie rady, szukając sformalizowanych kontaktów z zatomizowaną załogą i znajdowali wśród pracowników pozytywny odzew. Taka postawa nie była jednak powszechna. Rady bywały traktowane jako instytucje zbyt słabe, aby skutecznie reprezentować interesy załogi.

Badania pokazują, że pracownicy w zakładach pozbawionych związków, a tych jest większość, nie traktują rad jako instrumentu, który przynosi szansę oddziaływania na sytuację w firmie. Zarządy często inicjowały powołanie rad, ponieważ znajdowały się pod presją konieczności zastosowania ustawy.

Albo - albo. W zakładach uzwiązkowionych, o pozycji rady decydują związki i jej relacje z nimi. Rada może być względnie niezależ-

na, ale słaba, albo podporządkowana związkom i dzięki temu – silna ich siłą. Wprawdzie niektóre rady poszukują swojej tożsamości, ale większość wpisuje się w powyższy schemat. Wyniki badań potwierdzają więc nienową tezę, że klucz do partycypacji w formie rad mają w ręku związki zawodowe, a sprawą najważniejszą dla rozwoju partycypacji jest odbudowa bądź co najmniej wzmocnienie pozycji związków. To jest ten filar przesądzający o jej istnieniu.

Podczas konferencji Mieczysław Pyzel, przewodniczący rady pracowników w firmie Formar Borg Automotive SA w Markach k. Warszawy, tak ocenił relacje związki – rada: – *Jest zrozumienie i współpraca i są efekty. Zostaliśmy wytypowani do rady przez Solidarność i Solidarność '80, a są to silne związki, i jesteśmy społecznymi ekspertami od spraw ekonomicznych. Nasze opinie na przykład przy podwyżkach płac służą związkom jako argument koronny.* Przewodniczący uważa jednak, że wymiana informacji na temat funkcjonowania rad i ich problemów powinna być bardziej systemowa. Jest to jego zdaniem ważne zwłaszcza teraz, gdyż wkrótce w nowej kadencji rad zabraknie związkowego parasola ochronnego.

Dotychczas – przypomnę – członków rady powoływały reprezentatywne organizacje związkowe, a tylko tam, gdzie ich nie było – ogół pracowników w głosowaniu tajnym. Trybunał Konstytucyjny (wyrokiem z 1 lipca 2008 roku) zakwestionował konstytucyjność monopolu związkowego na wybór członków rad. Ustawę o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji znowelizowano 22 maja 2009 roku. Po upływie bieżącej kadencji rad, która zacznie wygasać jesienią 2010 roku, związki stracą formalny, decydujący wpływ na wybór członków rad.

Zgodnie z przyjętymi przez Sejm i obowiązującymi od 8 lipca 2009 roku rozwiąza-

Naukowcy proponują, aby w razie braku reprezentatywnej zakładowej organizacji związkowej była możliwość tworzenia silnego przedstawicielstwa niezwiązkowego – rad pracowników czy rad zakładowych pochodzących z wyboru całej załogi.

niami, rady pracowników będą (bądź już są, jeśli wcześniej ich nie powołano) wybierane w demokratycznych wyborach według następujących zasad: u pracodawcy zatrudniającego do 100 pracowników ich skład będzie wyłaniany spośród kandydatów zgłoszonych na piśmie przez grupę co najmniej 10 pracowników (związki zawodowe będą uprawnione do zgłaszania swoich kandydatów, ale nie będą oni mieli obligatoryjnie zagwarantowanych miejsc w radzie); w większych zakładach kandydaci do rad będą musieli uzyskać pisemne poparcie co najmniej 20 pracowników.

Niektórzy wskazują, że brak związkowego parasola i związkowej inicjatywy wyborczej wprowadzie teoretycznie wzmacnia demokrację, ale w praktyce może oznaczać osłabienie i tak słabej instytucji rad. Jeśli pracownicy nie wykażą zainteresowania powołaniem rady, związki mogą uznać, że nie warto angażować się w inicjowanie jej powstania.

Pracodawcy podkreślają, że rada nie może być skuteczna bez związkowego wsparcia („tyle rady – ile związku”). – *Te instytucje są po prostu skazane na współpracę* – mówił jeden z badanych. Część pracodawców wołałaby jednak mieć w firmie radę zamiast związków, a co najmniej radę bez związkowego namaszczania. Partycypacja realizowana przez związki tworzy bowiem – ich zdaniem – psychozę XIX-wiecznego kapitalizmu i wyzysku robotników, budując tym samym nieufność w relacjach pracownik – pracodawca. Potwierdza to pośrednio wyrażoną na wstępie opinię, że te instytucje partycypacji pracowniczej w przedsiębiorstwach nie potrafią sprostać problemom na linii kapitał – praca.

– *Bez zmiany tej mentalności trudno się będzie związkom pozbierać* – przekonywał na konferencji profesor Stanisław Rudolf z Uniwersytetu Łódzkiego, znawca problematyki partycypacji.

Jego zdaniem związki konfliktowe, widzące w pracodawcy „krwio pijęc”, odstraszą kontrahentów i inwestorów. – *Dla takich związków i rad nie ma miejsca* – mówił.

Wydaje się, że dla przyszłości rad i partycypacji równie ważny, a może ważniejszy od trybu wyborów jest dostęp do informacji i sposób konsultacji. Realizacja tego podstawowego dla rad zadania napotyka wiele barier. Podczas badań opracowano spektrum postaw pracodawców – od pełnej otwartości do zdecydowanej wrogości. Dominuje jednak postawa ostrożna – zarząd dostarcza informacji o sytuacji w przedsiębiorstwie tak, by nie wejść w konflikt z prawem, ale też nie przekazuje ich zbyt dużo. W zakładach, w których nie ma związków – rada uzyska tyle informacji, ile wymusi siłą stojącej za nią załogi. Podobnie z konsultacjami. W zakładach niezwiązkowionych, gdy rada jest faktycznie jedynym reprezentantem załogi, jej konsultacyjna skuteczność zależy od pracodawcy, który w wariacie optymistycznym chce poznać opinie swoich pracowników, a w pesymistycznym – szuka osłony dla już podjętych niepopularnych decyzji. Zdaniem naukowców rada może działać jako konsultant o tyle, o ile dwie podstawowe siły w firmie

Jerzy Wratny
i Marek Bednarski
przestrzegają,
że partycypacja wymaga
określonego kształtu
prawno-instytucjonalnego.
Inaczej będziemy mieli
do czynienia z tworzeniem
się nieformalnych
grup nacisku,
z biernym oporem
czy nawet
z „dzikimi” strajkami.

– zarząd i związki – jej na to pozwolą, widząc w aktywnej postawie rady swój interes.

Badania pokazują więc, w jakim stopniu instytucja rad, dzięki posiadaniu narzędzia w postaci informacji i konsultacji – jest wykorzystywana do dobrej komunikacji zarządów z załogą. Okazuje się, że obie strony, a zwłaszcza szefowie, którzy niemal każdą informację traktują jak tajemnicę, a nie jak instrument służący sukcesowi, nie doceniają znaczenia informacji dla efektywności gospodarowania, na przykład dla obniżenia kosztów transakcyjnych określanych najogólniej jako koszty zawarcia i wyzystania kontraktu czy umowy, metaforycznie

jako „koszty wprowadzenia w ruch systemu ekonomicznego”. Im prostsza praca i produkt, mniej wykwalifikowana załoga, tym są one niższe. Im jednak ważniejsza jest kreatywność, inicjatywa, im bardziej niestandardowy produkt, tym kosztowniejszy jest brak porozumienia z załogą na skutek jej niedoinformowania.

Ludzie czujący się niepewnie w firmie mogą stosować bierny opór, którego przełamanie wymaga kosztownego systemu zachęt i wyceny pracy. Zdaniem profesora Marka Bednarskiego nie przez przypadek w badaniach właściciele firmy informatycznej najmocniej promowali radę pracowników. W tej i niektórych innych firmach kierownictwa finansują szkolenia członków rad, zewnętrzne ekspertyzy podają cały zestaw danych. Liczą – i nie bez racji – że zaowocuje to oszczędnościami właśnie na kosztach transakcyjnych, a przy negocjacjach płacowych czy dotyczących zatrudnienia – uzgodnienia nie będą przeciągane, nie będzie mnóstwa protokołów rozbieżności ani strajków czy protestów, co jak wiadomo podnosi owe koszty.

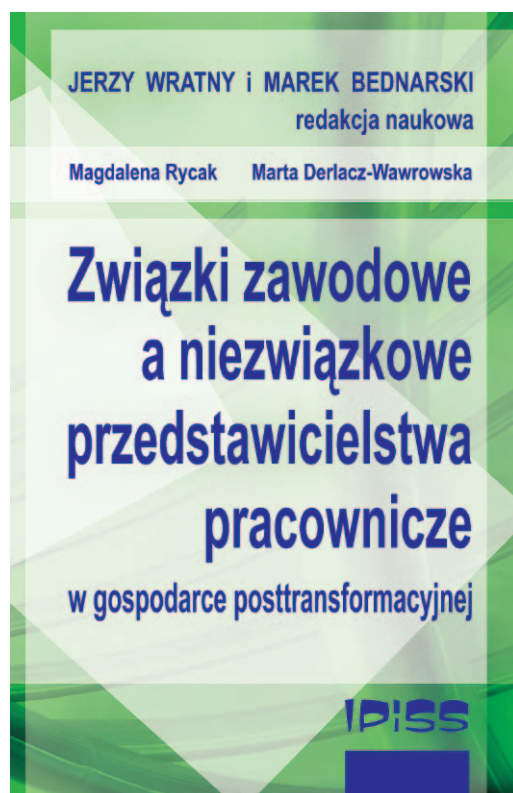
Charakterystyczna była wypowiedź uczestniczącego w konferencji Piotra Ciompy, wiceprezesa spółki giełdowej, a zarazem eksperta łódzkiego Instytutu Spraw Obywatelskich, przy którym działa Centrum Wspierania Rad Pracowników. Jego zdaniem wiele kłopotów rad wynika z ustawy – nie doprecyzowano uprawnień do informacji i konsultacji. Okazuje się na przykład, że w firmach zagranicznych usytuowanych w Polsce pracodawcy pod rządami naszej ustawy przekazują pracownikom o wiele mniej informacji niż w tej samej firmie matce w Europie Zachodniej.

Jaki model partycypacji? Podczas konferencji i we wspomnianej publikacji sformułowano pytanie: jaki powinien być model partycypacji pozazwiązkowej w Polsce? Trudno na nie odpowiedzieć, bo nie wiadomo – po pierwsze – w jakim kierunku pójdzie ewolucja przedsiębiorstw i ich makroekonomicznego otoczenia. Wszelkie prognozy, jak dowiódł niedawny kryzys finansowy, są tu zawodne. Nie wiadomo też,

czy będzie malał, czy pogłębiał się (obserwowany nie tylko w Polsce) kryzys uczestnictwa, o którym na konferencji mówiła profesor Jolanta Kulpińska (Uniwersytet Łódzki). Jej zdaniem z trzech reguł działania: chcieć, umieć, móc – to „chcieć” jest w przypadku partycypacji bardzo słabe. Jednocześnie nawet tam, gdzie pojawia się apetyt na partycypację, towarzyszą mu po stronie zarządów firm silne elementy paternalistyczne – tyle partycypacji, ile pracodawca zechce wytrzymać.

Rady w zakładach niezwiązkowionych.

Zdaniem Jerzego Wrątnego i Marka Bednarskiego model partycypacji pracowniczej powinien iść w kierunku oferowania pracownikom możliwie różnorodnych i elastycznych form instytucjonalnych, które byłyby dostosowane do profilu przedsiębiorstw. Duże firmy wymagają odpowiednich, często wielostopniowych instytucji przedstawicielskich, w mniejszych – kontakt pracodawcy z pracownikiem jest bardziej bezpośredni, stąd potrzebne są tu inne



formy partycypacji – uważają profesorowie. W ich opinii kluczowy jest jednak podział na zakłady pracy związkowane i niezwiązkowane lub bardzo słabo związkowane. Zwracają uwagę, że poza nieuszczipionymi uprawnieniami związków zawodowych – tam, gdzie one istnieją – potrzebne są jednocześnie przedstawicielstwa niezwiązkowe, o kompetencjach szerszych niż dotychczas. Z tej perspektywy uprawnienia obecnie działających rad pracowników są zbyt ograniczone, bo dotyczą głównie uzyskiwania informacji (przy czym brakuje wyraźnego przepisu, który nakazywałby przekazywanie tych informacji do załogi) oraz konsultowania niektórych zamierzeń pracodawcy z uwzględnieniem interesów załogi. Rady nie mają jednak uprawnień zastrzeżonych dla związków zawodowych.

Profesorowie wskazują, że rady pracowników czy rady zakładowe pochodzące z wyboru załogi (na wzór niemiecki) powinny zostać wzmocnione w zakresie kompetencji w niezwiązkowanych (lub słabo związkowanych) zakładach pracy. W związkowanych współistnienie rady zakładowej z organizacjami związkowymi o nakładających się chociażby częściowo kompetencjach (są i takie propozycje) byłoby źródłem nieustannych konfliktów.

Zaproponowane zostało zatem rozwiązanie, zgodne z którym brak reprezentatywnej zakładowej organizacji związkowej otwierałby możliwość tworzenia silnego przedstawicielstwa niezwiązkowego. Jest do pomyślenia zwiększenie uprawnień rad pracowników w zakładach niezwiązkowanych, wskutek czego rada mogłaby wchodzić w niektóre przynajmniej uprawnienia związków zawodowych. Rada pracowników o poszerzonych kompetencjach wchłonęłaby jednocześnie instytucję przedstawicieli i przedstawicielstw pracowniczych powoływanych *ad hoc* na podstawie licznych przepisów kodeksu pracy oraz przepisów pozakodeksowych.

W powyższym kierunku zmierza projekt zbiorowego kodeksu pracy. Przewiduje się w nim mianowicie utworzenie instytucji okre-

ślonej jako przedstawicielstwo pracownicze, które miałyby działać zarówno w związkowanych, jak i w niezwiązkowanych zakładach pracy. Koncepcja ta opiera się na uznaniu związku zawodowego za podstawowy podmiot reprezentacji praw i interesów pracowniczych, z jednoczesnym dopuszczeniem rady zakładowej (delegata załogi) jako substytutu związków w tych zakładach pracy, w których one nie działają. ■

¹ Konferencja naukowa „Związki zawodowe a niezwiązkowe przedstawicielstwa pracownicze w gospodarce posttransformatywnej” odbyła się w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w Warszawie 25 maja 2010 roku. Podczas debaty podsumowano projekt badawczy prowadzony w Instytucie Pracy i Spraw Społecznych od listopada 2008 roku do marca 2010 roku. Jego uwieńczeniem było wydanie książki pod tym samym tytułem. Celem projektu było dokonanie wszechstronnej charakterystyki związkowych i niezwiązkowych przedstawicielstw pracowniczych, ukazanie występujących między nimi relacji oraz postawienie diagnozy dotyczącej aktualnego stanu partycypacji pracowniczej w zakładach pracy i określenie przyszłych jej perspektyw. W ramach projektu wykonano zarówno badania teoretyczne, jak i empiryczne polegające na przeprowadzeniu kilkudziesięciu wywiadów z członkami rad pracowników i przedstawicielami pracodawców, u których takie rady działają. W artykule wykorzystałam zarówno wypowiedzi dyskutantów, jak i wyniki badań przedstawione we wspomnianej publikacji *Związki zawodowe.....*, red. naukowa Jerzy Wratny i Marek Bednarski, pozostali autorzy Magdalena Rycak i Marta Derlacz-Wawrowska, IPiSS, Warszawa 2010; korzystałam zwłaszcza z rozdziału IV „Rady pracowników w świetle badań empirycznych oraz wybranych teorii ekonomicznych” – autorstwa Marka Bednarskiego, a także zakończenia: „Podsumowanie i perspektywy” – Jerzy Wratny i Marek Bednarski, w którym omówiono cytowane propozycje modelowe (s. 285–286).

Wprowadzie w Polsce – podobnie jak w innych krajach postkomunistycznych – mamy względnie niewielki odsetek osób, które przedwcześnie opuszczają system edukacyjny, ale jednocześnie przejście przez system edukacyjny nie gwarantuje skutecznego wejścia na rynek pracy
– pisze RAFAŁ BAKALARCZYK

Inkluzywna Polska zadania edukacji wobec wyzwań rynku pracy

Polityka Unii Europejskiej jest silnie skoncentrowana – poza celami ekonomicznymi – na dążeniach do osiągnięcia wysokiego poziomu inkluzji społecznej (włączenia społecznego). Te same cele stawia wiele krajów członkowskich w swoich politykach publicznych. Edukacja jest tą sferą, w której znajduje się wiele ważnych instrumentów temu służących. Generuje ona bowiem kapitał intelektualny, który jest niezwykle ważny dla zdolności do pełnego uczestnictwa w społeczeństwie i w kulturze w obecnych czasach, w tym również w mechanizmach szeroko pojętego dialogu społecznego.

Stopień inkluzyjności, czyli efektywnego uczestnictwa w systemie edukacji, możemy oceniać na wiele sposobów, w tym także na podstawie istniejących nierówności w wynikach edukacyjnych. Możemy ocenić ją również na podstawie tego, na ile wyniki szkolne pozostają uzależnione od czynników niezależnych od ucznia. Gdy pochodzenie w silnym stopniu determinuje wyniki uzyskiwane przez ucznia,

oznacza to, że polityka inkluzji, czyli włączenia społecznego, nie jest najlepiej sprofilowana i wymaga przeorientowania lub zintensyfikowania. W innym wypadku zaczynamy produkować nierówności społeczne, które w przyszłości zaowocują powstaniem znaczących grup zmarginalizowanych społecznie. W wyniku niedotrzymania kroku wyzwaniom edukacyjnym i cywilizacyjnym tracą możliwość korzystania z możliwości rozwoju osobistego i przyczyniania się do rozwoju społeczeństwa.

Badania ukazujące *stopień, w jakim zróżnicowanie osiągnięć szkolnych wynika ze wskaźnika SES* [czyli statusu społeczno-ekonomicznego]¹, wskazują, że Polska pośród krajów OECD zajmuje pozycję w środku zestawienia państw. W 2000 roku ze wskaźnikiem 14 procent byliśmy bliżej pierwszej połowy, zaś w 2003 ze wskaźnikiem 16 procent – bliżej drugiej połowy. Najkorzystniejsze wyniki spośród europejskich krajów w zakresie stopnia nierówności edukacyjnych uzyskują Islandia i Finlandia². Natomiast największe nierówności w obu przypadkach odnotowywano na Węgrzech.

Z kolei międzynarodowe badania CESIEA sprzed 10 lat wskazywały, że Polska osiągnęła najgorsze wyniki spośród przebadanych państw w zakresie subiektywnego poczucia nierówności oświatowych (z kolei Węgry – rekordzista z poprzedniego omówionego badania – osiągnęły wyniki znacznie lepsze)³. W badaniu

pytano respondentów o postrzegany poziom nierówności szans edukacyjnych z biednych rodzin (1. pytanie) i z rodzin wiejskich (2. pytanie). Trudno więc wyciągnąć jednoznaczne wnioski. Być może subiektywne odczucia dotyczące nierówności edukacyjnych nie są zależne tylko od obiektywnego zróżnicowania szans edukacyjnych, ale na przykład bardziej od tego, na ile nierównościami tym towarzyszy zróżnicowanie w poziomie życia. Węgry są krajem o relatywnie niskich nierównościami społecznych, więc nierówności szans nie są aż tak zauważane, w odróżnieniu od Polski, gdzie rozwarstwienie pośród krajów OECD jest jednym z największych.

Warto spojrzeć jeszcze na nieco świeższe analizy, na podstawie których uszeregowano kraje w zależności od dwóch (spośród wielu innych) zmiennych, mogących wpłynąć na karierę edukacyjną dzieci. Poniższy wykres wskazuje, że Polska jest jednym z krajów, w których kariera edukacyjna dziecka w stopniu szczególnie wysokim zależy od statusu społeczno-ekonomicznego rodziców⁴. W badaniu brano pod uwagę jako miernik – deklarowany przez ucznia – wybór dalszej ścieżki edukacyjnej. Zdaniem B. Kołaczek liczne badania wskazują, że aspiracje edukacyjne są determinowane przez poziom wykształcenia rodziców, dochody i samoocenę poziomu materialnego, miejsce zamieszkania oraz status ekonomiczny gospodarstwa domowego⁵.

Warto pamiętać o wskaźniku, jakim są aspiracje, gdyż pokazuje on, że nierówności nie wynikają wyłącznie z braku materialnych możliwości, ale często zakorzenione są w sposobie myślenia, w świadomości i samoświadomości uczniów i ich rodziców. Dlatego aby osiągać wyższy poziom inkluzyjności oświaty, nie wystarczy stworzyć warunków socjalnych, ale trzeba wpłynąć na poziom aspiracji nie tylko defaworyzowanych dzieci, ale także rodzin.

Polska jest jednym z krajów, w których kariera edukacyjna dziecka w stopniu szczególnie wysokim zależy od statusu społeczno-ekonomicznego rodziców.

Zróżnicowanie wyników. Warto zwrócić uwagę również na inne wymiary nierówności w wynikach. Wynikają one choćby z miejsca zamieszkania. Raport Centralnej Komisji Egzaminacyjnej dotyczący rozkładu wyników z egzaminu gimnazjalnego w 2009 roku pokazał, że średnie wyniki – podobnie jak w poprzednich latach – były najlepsze w dużych miastach, a najgorsze na wsi. Na przykład w części humanistycznej średni wynik w miastach liczących powyżej 100 tys. mieszkańców wynosił 33,3 punktu na 50, zaś na wsi średnio 30,9. Z kolei w części matematycznej te różnice – odpowiednio – 28,13 punktu i 24,96.

Również pewne różnice wystąpiły w podziale między województwami. W części humanistycznej w województwie mazowieckim średnie wyniki wyniosły 32,81 punktu, a w województwie warmińsko-mazurskim – 30,36, zaś w części matematycznej w województwie mazowieckim średni wynik wyniósł 27,53, a w zachodniopomorskim – 25,05⁶.

Autorzy raportu „Polska 2030” przypominają, że w zakresie spójności społecznej należy pamiętać o płaszczyznach zróżnicowania także na niższym szczeblu terytorialnym, w podziale pomiędzy powiatami, gminami, jak również dzielnicami w obrębie dużych miast⁷.

Inkluzywność systemu oświaty jest kluczowym wyzwaniem, przed którym stoją wszystkie państwa. Podejmowane są liczne próby analiz badań tego niezwykle złożonego zagadnienia. Komisja Europejska zleciła badanie wybranych narodowych systemów oświaty pod tym względem⁸: Francji, Niemiec, Węgier, Włoch, Holandii, Polski, Słowenii, Hiszpanii, Szwecji oraz Wielkiej Brytanii (osobno zbadano Szkocję i Anglię). W każdym przypadku analizy obejmowały poniższe kryteria funkcjonowania oświaty:

1. Struktura segmentu edukacji obowiązkowej (za optymalny uznano system powszechny, w którym edukacja podstawowa i gimna-

zjalna jest dla wszystkich na podobnym poziomie i podobnym profilu).

2. Objęcie edukacją przedszkolną dzieci w wieku od 3 do 6 lat niemal w 100 procentach.
3. Długość trwania obowiązku szkolnego (przyjęto, że nauka powinna rozpoczynać się, gdy dziecko ma około 5 lat i trwać prawie do 17 roku życia).
4. Wczesne – na poziomie gimnazjalnym lub niższym – zakończenie edukacji (powinno być niewielkie).
5. Uwzględnienie w polityce oświatowej (regionalnej i krajowej) grup o specjalnych potrzebach.
6. Powtarzanie klasy lub wypadnięcie z systemu (powinno być możliwie rzadkie).
7. Miejsce w systemie powszechnej edukacji dla dzieci niepełnosprawnych i tych o specjalnych potrzebach zamiast umieszczania ich w szkołach specjalnych.

Żadne z analizowanych państw nie uzyskało pozytywnych wskaźników we wszystkich 7 kategoriach. Szkocja uzyskuje pozytywne wskaźniki w 6 kategoriach, Szwecja, Anglia, Słowenia i Polska w 5 kategoriach; Węgry, Włochy i Hiszpania w 4, Francja i Holandia w 3 i Niemcy w 2. Wyniki mogą zaskakiwać – w tym zwłaszcza wysoka pozycja Polski i Słowenii w porównaniu na przykład z Francją i Holandią. Sami autorzy sugerują, by patrzeć z rezerwą na te wyniki, a także na sam dobór wskaźników. Nie wyczerpuje on barier dla inkluzji w edukacji i nie określa stopnia, w jakim dany kraj różni się z oczekiwaniami. Dla przykładu zarówno Węgry, jak i Polska nie uzyskują pozytywnego wskaźnika edukacji przedszkolnej, przy czym Węgry mają najwyższy wskaźnik w Europie Środkowo-Wschodniej, zaś Polska najniższy. Autorzy dodają, że pełna inkluzja we wszystkich aspektach wydaje się niemożliwa, gdyż nawet najbardziej inkluzyjny/włączający system szkolny musi stosować pewne mechanizmy selekcji na kolejnych etapach. Inkluzję zatem należy traktować bardziej jako

ideę regulatywną, która powinna określać cel systemowych działań.

(Przed)wczesne opuszczanie edukacji.

Szczegółową analizę warto zacząć od kwestii wczesnego opuszczenia systemu szkolnego. W zasadzie żaden z omówionych krajów nie osiągnął wartości tego wskaźnika na optymalnym poziomie. A jest to kryterium ważne – z punktu widzenia celów, które chce osiągnąć Unia Europejska, może nawet najważniejsze. W dokumencie opisującym Strategię Lizbońską (2000) Rada Europejska orzekła, że zbyt wielu młodych ludzi, którzy wchodzi na rynek pracy, nie osiągnęło wystarczającego poziomu kwalifikacji. Autorzy raportu o inkluzyjnej edukacji stwierdzają, że występuje zgodność decydentów wśród państw członkowskich zarówno UE, jak i OECD, iż uczestnictwo w konkurencyjnym społeczeństwie opartym na wiedzy (*competitive knowledge society*) wymaga wykształcenia ponadgimnazjalnego, najlepiej w postaci formalnej i udokumentowanej, aczkolwiek zwraca się również uwagę na rosnącą rolę pozaszkolnych i mniej sformalizowanych form kontynuacji nauki. Jednostki, którym nie udaje się spełnić tego warunku, stoją przed groźbą niepełnego uczestnictwa w życiu społeczeństwa i na rynku pracy.

Inkluzywność systemu oświaty jest kluczowym wyzwaniem, przed którym stoją wszystkie państwa.

Dane dla całej Unii nie napawają optymizmem. Według danych Eurostatu (2009) w 2007 roku 15,2 procent młodzieży w całej Unii Europejskiej w wieku 18–24 lat opuściło edukację bez ukończenia przynajmniej średniej szkoły zawodowej (udział ten wahał się od 4,3 procent w Słowenii do 37,7 procent na Malcie). Tabela 2 wskazuje, że w Hiszpanii jest najwyższy wskaźnik – tzw. *early school leavers* – wczesnego opuszczania edukacji (zdecydowanie najgorszy wynik, w dodatku pogorszenie w latach 2000–2007), poza tym we Włoszech i Wielkiej Brytanii. Z kolei najniższe wskaźniki odnotowano na Słowacji, w Polsce i w Szwecji (przy czym w tym ostatnim kraju w latach

2000–2007 jako jedynym obok Hiszpanii stwierdzono niepokojącą tendencję zwyżkową). Względnie przeciętne wyniki osiągają natomiast: Francja, Niemcy i Węgry.

Przebadane państwa osiągają nieco inne wyniki (choć różnice nie są znaczące) pod względem wskaźnika pokazującego odsetek dwudziestolatków, którzy nie ukończyli szkoły średniej (tabela 3). Tu też najlepiej wypadają Szwecja, Polska i Słowenia, a najgorzej Hiszpania, przy czym w negatywnej czołówce mieszczą się także Niemcy. Na uwagę zasługują Włochy i Holandia. W tych krajach wskaźnik ten w roku 2007 osiągnął wartość znacznie niższą niż w roku 2000.

Autorzy raportów wyróżniają wiele grup instrumentów, które przyczyniają się do tego, że

niektóre kraje potrafią utrzymać wskaźnik wczesnego zakończenia kształcenia na niskim poziomie, lub którym udało się go obniżyć w ostatniej dekadzie. Eksperti wskazują, że w tych krajach włączono do współpracy rodziców, zastosowano szereg instrumentów rynku pracy, wprowadzono indywidualne ścieżki kształce-

nia, specjalne klasy, wsparcie opiekuńczo-doradcze dla młodzieży itp. Nie bez znaczenia mogą też okazać się instrumenty typowo socjalne, polegające na wsparciu materialnym uczniów, którzy uczą się na poziomie ponadgimnazjalnym. Takie rozwiązanie jest praktykowane w Szwecji. Wszyscy uczniowie, którzy uczą się na poziomie szkoły średniej, do ukończenia 20 roku życia otrzymują miesięczne stypendium w wysokości 1050 koron szwedzkich (jedna korona to około 40 gr). Osoby w szczególnej sytuacji mogą ubiegać się o dodatkowy grant, którego przyznanie jest uzależnione od sytuacji rodziny⁹. Pierwsze ze wspomnianych stypendiów ma jednak charakter uniwersalny, co sprzyja inkluzji w dwojaki sposób. Po pierwsze, stanowi bodziec finansowy do dalszego kształcenia, co może przyczynić się do ograniczenia liczby osób o zbyt niskich kwalifi-

Nawet najbardziej inkluzyjny/włączający system szkolny musi stosować pewne mechanizmy selekcji na kolejnych etapach edukacji.

kacjach. Po drugie zaś z perspektywy osób o gorszej sytuacji materialnej stanowi to finansowe wsparcie. Nie jest ono dla nich stygmatyzujące, ponieważ ma charakter uniwersalny, czyli jest dostępne dla wszystkich zainteresowanych. Oczywiście można powiedzieć, że część osób otrzyma środki, mimo że nie są w potrzebie, ale gdybyśmy mieli system selektywny, część osób potrzebujących mogłaby nie otrzymać wsparcia ze względu na minimalne przekroczenie dochodowego progu.

Co pominęły statystyki?

Jak wspomniałem wyżej, Polska osiągnęła korzystny wynik w zakresie kontynuacji kształcenia na poziomie średnim. Warto jednak poczynić trzy istotne zastrzeżenia. Pierwsze dotyczy poziomu umie-

jętności, jaki posiada spora część uczniów, którzy kontynuują edukację na poziomie ponadgimnazjalnym, drugie zastrzeżenie dotyczy zawodności statystyk, na podstawie których czerpiemy wiedzę o liczbie osób kończących kształcenie na danym etapie, trzecie zaś tego, że wysokie wskaźniki skolaryzacji na wyższych

szczeblach nie muszą implikować gwarancji inkluzji na rynku pracy.

O pierwszym z problemów informują nas między innymi wyniki badań PiSA z 2006 roku, w których posumowano umiejętności uczniów ostatnich klas gimnazjum oraz uczniów szkół ponadgimnazjalnych każdego typu. Poziom umiejętności w każdym z obszarów tematycznych został określony w skali od 1 do 6. Ogólne rezultaty uczniów w Polsce nie odbiegają od średniej unijnej, natomiast daje się zauważyć zróżnicowanie poziomu między uczniami z różnych typów szkół ponadgimnazjalnych. Dla przykładu w obszarze nauk przyrodniczych: *w zasadniczych szkołach zawodowych ponad połowa uczniów (52 procent) nie osiąga poziomu 2. Oznacza to, że ci uczniowie są w stanie podać tylko podstawowe wyjaśnienia wynikające w przejrzysty sposób z przedstawio-*

nych informacji i potrafią stosować swoją wiedzę w zakresie ograniczonym do dobrze znanych im sytuacji. W praktyce oznacza to, że uczniowie ci mogą mieć kłopoty w odnalezieniu się w nowych dla nich kontekstach, wymagających podstawowych umiejętności z zakresu nauk przyrodniczych, zarówno w sferze życia codziennego, jak i zawodowego¹⁰.

Podobny problem występuje w zakresie umiejętności matematycznych. Dobitnie pokazuje to poniższa tabela 1. Zauważmy, że do 3 poziomu nie dochodzi prawie 90 procent uczniów szkół zawodowych, a ponadto również prawie połowa uczniów liceów profilowanych i aż 40 procent uczniów techników. Nie może zatem dziwić, że autorzy polskiego omówienia badania PISA sformułowali gorzką konkluzję: *Po okresie gimnazjum dalsze rozwijanie umiejętności uczniów, sprzyjających ich uczestniczeniu w życiu społecznym i zawodowym dokonuje się tylko w liceach ogólnokształcących. Rozwój tego typu umiejętności we wszystkich innych szkołach ponadgimnazjalnych wszelkiego typu jest znikomy. Tymczasem to właśnie ich absolwenci będą niebawem potrzebowali takich umiejętności na rynku pracy, który wymaga dziś elastycznego budowania swoich kwalifikacji*¹¹.

Wskaźnik pokazujący odsetek uczniów kontynuujących naukę w szkole średniej może

okazać się zawodny jako wskaźnik wykluczenia w życiu społecznym i na rynku pracy. Powyższe dane z raportu PISA pokazują, że nawet wśród tych, którzy ową naukę formalnie kontynuują, spora część uczniów wybranych typów szkół (zwłaszcza zawodowych i profilowanych) jest zagrożona społeczną ekskluzją właśnie ze względu niewystarczający poziom kwalifikacji.

Jest jeszcze drugie zastrzeżenie do wskaźników wczesnego kończenia edukacji. Otóż często nie jest dokładnie ewidencjonowane porzucanie szkoły. Statystyki mogą być zatem zawodne, a liczba uczniów niekontynuujących nauki zaniżona. Na problem ten wskazuje wieloletnia badaczka polityki oświatowej, prof. Marta Zahorska: *Wciąż przecież istnieje grupa młodych ludzi, którzy nie kończą gimnazjów, nie kontynuują nauki albo wypadają po pierwszym roku szkoły średniej. Wielkości tej grupy nie znamy – a statystyki są niestety zawodne. Są one zazwyczaj bardzo optymistyczne, tzn. mówią o kilku procentach młodzieży, która nie uczestniczy w edukacji ponadgimnazjalnej. Z kolei na podstawie minibadań, szacunków dotyczących nieukończenia edukacji, „urywania się z lekcji”, mamy podejrzenia, że takich uczniów jest znacznie więcej niż 5 czy 6 procent, o których mówią oficjalne dane. Zwłaszcza że instytucją, która ma odnotowywać, czy dziecko po ukończeniu szkoły gimnazjalnej*

TABELA 1. ZRÓŻNICOWANIE POZIOMU UMIEJĘTNOŚCI MATEMATYCZNYCH UCZNIÓW WEDŁUG TYPU SZKÓŁ (W PROCENTACH)

	< Poz. 1	Poz. 1	Poz. 2	Poz. 3	Poz. 4	Poz. 5	Poz. 6
Liceum ogólnokształcące	0,7	3,5	12,4	22,8	25,6	20,8	14,2
Technikum	2,6	11,2	27,3	32,4	19,8	6,2	0,6
Liceum profilowane	2,5	14,7	31,9	33,2	14,1	3,4	0,2
ZSZ	22,0	35,1	29,6	11,4	1,9	0,1	0,0
Gimnazjum	5,6	14,3	24,9	26,0	18,7	8,6	2,0

Poziom 1. Uczeń umie rozwiązywać typowe zadania, w których wszystkie dane są bezpośrednio podane, a zadane pytania są proste. Potrafi wykonywać czynności rutynowe. **Poziom 2.** Uczeń umie rozpoznać i zinterpretować sytuację wymagającą tylko prostego kojarzenia. Potrafi wydobyć istotną informację z pojedynczego źródła i użyć naraz jednej formy reprezentacji danych. **Poziom 3.** Uczeń umie wykonać jasno opisany algorytm, także wymagający sekwencyjnego podejmowania decyzji. Potrafi wybierać i stosować proste strategie rozwiązywania problemów. **Poziom 4.** Uczeń umie efektywnie pracować z podanymi wprost modelami złożonych sytuacji realnych, identyfikując ograniczenia i czyniąc niezbędne założenia. Potrafi wybierać oraz łączyć informacje pochodzące z różnych źródeł, wiążąc je bezpośrednio z kontekstem realnym. **Poziom 5.** Uczeń umie modelować złożone sytuacje, identyfikując ograniczenia i precyzując zastrzeżenia. Potrafi porównywać, oceniać i wybierać odpowiednie strategie rozwiązywania problemów związanych ze zbudowanym modelem. **Poziom 6.** Uczeń potrafi analizować i uogólniać informacje zgromadzone w wyniku zbadania samodzielnie zbudowanego modelu złożonej sytuacji problemowej. Umie połączyć informacje pochodzące z różnych źródeł i swobodnie przemieszczać się między nimi. Potrafi wykonywać zaawansowane rozumowania i umie wnioskować matematycznie.

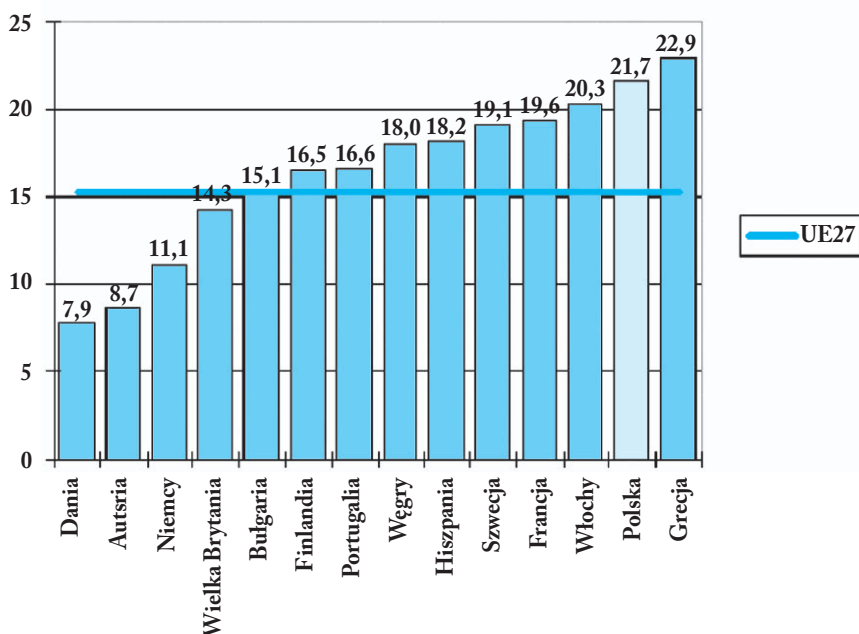
Źródło: Program of international student assessment, Wyniki badania 2006 w Polsce, 2006.

uczy się dalej, jest gmina. Często prowadzę rozmowy z Biurami Edukacji gmin lub z burmistrzami i w większości nie mają o tym pojęcia, często uważają wręcz, że analizowanie tej kwestii nie należy do ich obowiązków, choć jest to zapisane w ustawie. Na jakiej zatem podstawie uważamy, że nasza młodzież kontynuuje naukę? Po prostu tego nie wiemy¹².

Trzecie zastrzeżenie dotyczy tego, że kontynuacja nauki nie daje gwarancji zatrudnienia młodym ludziom (choć mimo wszystko zwiększa szanse w stosunku do tych, którzy naukę przerywają wcześniej). Niemniej ogólnie młodzież jest w trudnej sytuacji na rynku pracy. Jak piszą Wiesława-Kruczyńska i Joanna Grotowska-Leder, w 2004 roku Polska to kraj o największej różnicy między poziomem bezrobocia wśród młodzieży (29,8 procent) a poziomem bezrobocia w ogóle (13,8 procent)¹³. W 2007 roku odsetek osób poniżej 25 roku życia, które były bezrobotne w Polsce, znacznie przewyższał średnią unijną (co pokazują poniższe dane Eurostatu).

Autorzy raportu „Czego nie uczą polskie szkoły? System edukacji a potrzeby rynku pracy w Polsce” wskazują na paradoksalną sytuację. Otóż odsetek Polaków w wieku 20–24 lat kontynuujących naukę był najwyższy w OECD, a jednocześnie bezrobocie wśród osób w tej kategorii wiekowej w OECD było jednym z najwyższych¹⁴. Ów paradoks pokazuje, że systemu edukacyjnego w kontekście problemu ekskluzji nie można traktować w oderwaniu od innych podsystemów życia społecznego, jak choćby rynek pracy i – jak dalej zobaczymy – otoczenia rodzinnego. Te trzy kategorie zastrzeżeń wobec ewentualnego optymizmu spowodowanego dość wysokimi wskaźnikami skolaryzacji polskiej młodzieży na poziomie szkoły średniej mogą nieco ochłodzić entuzjazm wobec wiedzy płynącej ze statystyk, jak i wyników Polski w poszczególnych wskaźnikach. Pamiętajmy jednak, że zawodność statystyk, a także pozostałe dwa zastrzeżenia nie dotyczą wyłącznie Polski, ale też innych omawianych krajów.

WYKRES 1. STOPA BEZROBOCIA WŚRÓD LUDZI MŁODYCH (PONIŻEJ 25 ROKU ŻYCIA)



Źródło: Eurostat, 2007 cyt. za: U. Sztanderska, W. Wojciechowski, *Czego (nie) uczą polskie szkoły? System edukacji a potrzeby rynku pracy w Polsce*. Forum Obywatelskiego Rozwoju we współpracy z Fundacją Friedericha Eberta, Warszawa, wrzesień 2008.

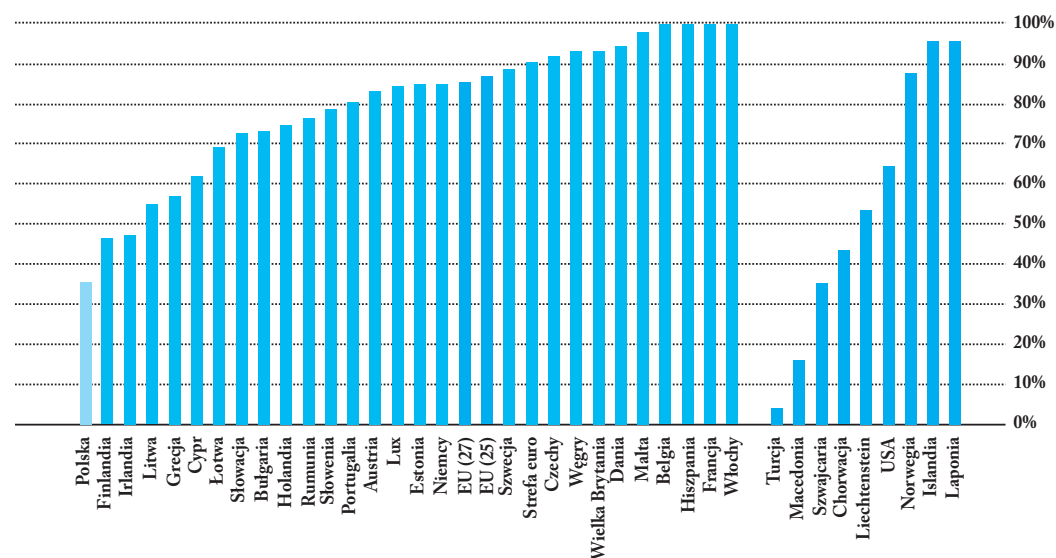
Kończąc wątek przedwczesnego opuszczenia systemu szkolnego, przytoczmy ogólne wnioski autorów raportu DOCA. Stwierdzają oni, że w całej UE wskaźnik ten spadł z 17,6 procent w 2000 do 15,2 procent w 2007 roku, co nie jest wynikiem satysfakcjonującym (Strategia Lizbońska zakładała zmniejszenie wskaźnika o połowę w latach 2000–2010). Najniższe wskaźniki są w krajach postkomunistycznych (w Polsce, Słowacji, Słowenii i Czechach wskaźnik mieści się w przedziale od 4,7 do 7 procent) zaś wysokie w krajach śródziemnomorskich (na Malcie, w Portugalii, Hiszpanii i we Włoszech wielkość tego wskaźnika mieści się w przedziale od 20 do 40 procent)¹⁵. Badania pokazują, że wczesne zakończenie szkoły nie tylko dotyka dzieci z określonych grup – z rodzin imigrantów i z rodzin o bardzo niskim poziomie socjoekonomicznego i kulturowego kapitału. Dotychczasowe działania w badanych państwach koncentrowały się na grupach ryzyka, a mniej na samej motywacji do kontynuacji dalszego kształcenia. Zdaniem autorów, mogło to stanowić jedną z przyczyn niepowodzeń w realizacji tego elementu Strategii Lizbońskiej. Młodzież w wielu ze wspomnianych krajów w momencie gdy wchodzi w wiek, w któ-

rym ustaje obowiązek kształcenia, a jest jeszcze poniżej ukończonego gimnazjalnego etapu nauki, zbyt często bezpośrednio próbuje wejść na rynek pracy, zamiast podejmować dalszą naukę, choćby pozaszkolną.

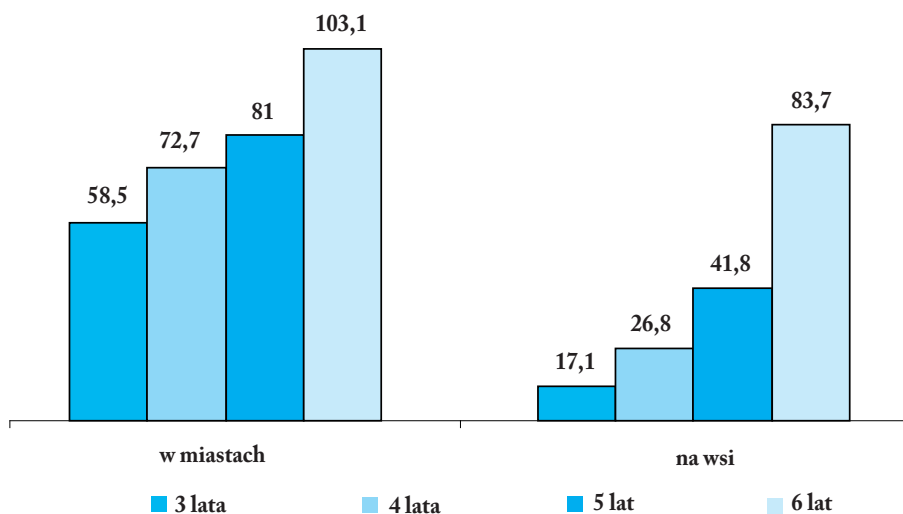
Polityka wobec wykluczonych. Kolejną kwestią jest polityka inkluzji w edukacji, adresowana do określonych grup ryzyka. Są tu dwa zasadnicze zagadnienia: czy programy krajowe uwzględniają szczególne potrzeby określonych kategorii dzieci oraz to, czy dzieci ze specjalnymi potrzebami mogą się uczyć w ramach szkolnictwa powszechnego, czy też w szkołach specjalnych.

Poszczególne kraje stosują odmienne podejście do pewnego stopnia w powyższych kwestiach. W Hiszpanii, Szkocji i we Włoszech istnieje tendencja do tego, aby niemal wszyscy uczniowie niepełnosprawni uczyli się w głównym segmencie edukacji. Aby to było możliwe, szkoły otrzymują dodatkowe wsparcie (dodatkowi nauczyciele, więcej godzin, dodatkowe materiały albo też indywidualni specjaliści wspierający uczniów). W pozostałych krajach występuje system mieszany. Są pewne możliwości inkluzji dzieci upośledzonych do

WYKRES 2. UCZESTNICTWO 4-LATKÓW W EDUKACJI PRZEDSZKOLNEJ



Źródło: Eurostat, 2004.

WYKRES 3. ODSETEK DZIECI UCZĘSZCZAJĄCYCH DO PLACÓWEK WYCHOWANIA PRZEDSZKOLNEGO W MIASTACH I NA WSI (2008/09)


Źródło: GUS 2009.

ogólnego systemu (na przykład w Polsce poprzez klasy integracyjne), ale jednocześnie istnieje szeroka oferta szkół specjalnych. Z przytoczonego w badaniu innego raportu, który objął Kanadę, kraje skandynawskie i Anglię, wynikało, że włączenie uczniów niepełnosprawnych w miarę możliwości do systemu edukacji powszechnej jest strategią zasadniczo korzystną dla upośledzonych dzieci, a także ma pozytywne implikacje dla ogólnego nastawienia dzieci i młodzieży wobec odmienności. W Polsce 46,2 procent uczniów upośledzonych uczy się w systemie ogólnym, reszta – czyli 53 procent (około 96 tys.) – w szkołach specjalnych¹⁶.

W zakresie edukacji mniejszości narodowych trudno przeprowadzić międzynarodowe porównania z tego względu, że poziom różnorodności etnicznej bardzo się różni pomiędzy krajami. W polskiej edukacji dzieci z mniejszości romskiej mają największe trudności w zakresie szans edukacyjnych. Mniejszość ta podlega bowiem silnej stereotypizacji, a wzajemny stosunek owej mniejszości i rdzennej większości pozostawia wciąż wiele do życzenia. W latach 60. dzieci ze społeczności romskiej poddane zostały obowiązkowi edukacyjnemu, ale przez wiele lat społeczność romska traktowała

to jako zewnętrzny przymus i coś, czego wewnątrz ich społeczności nie respektowano. Pod wpływem raportu, jaki opracowano w drugiej połowie lat 90., powstał wieloletni „Program Rządowy na rzecz społeczności romskiej w Polsce”, który rozpoczęto wdrażać w 2004 roku. Ważnymi jego składnikami jest powołanie asystenta romskiego w klasach, a także przeznaczanie dodatkowych środków dla gmin, które stworzą warunki do nauki dla dzieci romskich¹⁷.

Zróźnicowanie dochodowe. Choć społeczeństwo polskie jest względnie jednolite pod względem etnicznym, jest jednocześnie bardzo zróźnicowane, jeśli chodzi o poziom życia i sytuację społeczno-ekonomiczną. Zróźnicowanie dochodowe jest w Polsce jednym z najwyższych pośród krajów OECD¹⁸. Dość rozległa jest sfera wykluczenia dochodowego, zwłaszcza wśród rodzin z (wieloma) dziećmi. Pochodzenie przekłada się na trudności w inkluzji edukacyjnej na cztery sposoby. Po pierwsze, uniemożliwia w pełni zaspokojenie wielu potrzeb edukacyjnych (na przykład opłacenie pomocy naukowych, książek, a także dodatkowych zajęć). Po drugie, ubóstwo (zwłaszcza skrajne)

w rodzinie sprzyja zachowaniom patologicznym, wewnętrznym napięciom i ogólnie niekorzystnej atmosferze domowej, która odbija się na umiejętności koncentracji i motywacji dziecka. Po trzecie, wraz z wykluczeniem rośnie ryzyko stygmatyzacji ze strony grupy rówieśniczej. Po czwarte, ubóstwo sprzyja obniżeniu aspiracji edukacyjnych. Autorzy raportu o stanie edukacji elementarnej, opublikowanego przez Fundację Komeńskiego, wskazują na trzy kwestie, o których należy pamiętać, wdrażając programy kompensacyjne:

- 1) problemy dzieci mają charakter lokalny, więc programy powinny uwzględniać specyfikę i zasoby środowiska lokalnego, w którym dzieci żyją;
- 2) programy dzieci mają podłoże społeczne, więc programy muszą być nakierowane nie tylko na pomoc dziecku, ale też rodzinie;
- 3) programy powinny być precyzyjnie zaadresowane do dzieci wymagających pomocy w określonym zakresie¹⁹.

Ogólne rezultaty uczniów w Polsce nie odbiegają od średniej unijnej, natomiast daje się zauważyć zróżnicowanie poziomu między uczniami z różnych typów szkół ponadgimnazjalnych.

Dostęp do edukacji przedszkolnej. W Polsce szczególnym problemem jest dostęp do edukacji przedszkolnej. Wskaźnik uczestnictwa w niej najbardziej odstaje od wskaźników innych krajów. Edukacja przedszkolna ułatwia inkluzję. Po pierwsze, pozwala dzieciom z rodzin o niskim statusie – poprzez wczesną socjalizację – nadrobić częściowo zapóźnienia nabyte w rodzinie. Dzięki temu można zatrzymać prostą transmisję statusu między pokoleniami, która to dla dzieci z uboższych w kapitał materialny, społeczny i ekonomiczny środowisk jest niekorzystna. Po drugie, edukacja przedszkolna – o ile jest inkluzyjna – daje możliwość integrowania się dzieci o różnym statusie i pochodzeniu. Dzięki temu dzieci na starcie zaznajamiają się z innością i różnorodnością. Po trzecie, obecność placówek oświatowo-kulturalnych (przedszkola, szkoły, domy kultury) może integrować społeczności lokalne, generu-

jąc i umacniając kapitał społeczny²⁰. Jeżeli do tych samych przedszkoli chodzą razem dzieci z rodzin o różnym statusie, może tworzyć się szczególnie pożądaną z punktu widzenia spójności społecznej rodzaj kapitału społecznego, tzw. kapitał pomostowy (*bridging social capital*). Przedszkola więc mogą przyczynić się nie tylko do inkluzji edukacyjnej, ale także do integracji społecznej w środowisku lokalnym.

Przy okazji opieka przedszkolna może odciążać częściowo niektórych rodziców, którzy dzięki temu mają większą szansę na podjęcie zajęcia zarobkowego (bez ryzyka, że dziecko przez cały dzień zostanie bez opieki). Może to pomóc w złagodzeniu lub nieraz przezwycięzeniu ubóstwa.

Zapewnienie dostępu do przedszkoli wymaga spełnienia odpowiednich warunków wstępnych. (1) Konieczne jest wyeliminowanie barier dostępu, tak by dzieci nie zostały wykluczone ze względu na niskie dochody rodziców, brak miejsc w placówkach lub odległość do placówki. (2) Należy także zmierzać do ograniczenia segregacji w przydziale dzieci do poszczególnych oddziałów. (3) Wszystkie placówki powinny spełniać określony standard. (4) Program zajęć należy uczynić inkluzyjnym, by od dziecka wpajać postawy tolerancji dla inności i solidarności, które będą sprzyjać postawom inkluzyjnym dzieci na dalszych etapach kształcenia. (5) Należy – podobnie jak na innych szczeblach edukacji – stosować instrumenty wyrównujące szanse i korygujące deficyty rozwojowe wynikające z sytuacji rodzinnej lub z rozwoju psychofizycznego dziecka. (6) Konieczne jest również stymulowanie rodziców do partycypacji w opiece i edukacji przedszkolnej. Powyższe czynniki należy zachowywać w pamięci, gdybyśmy chcieli analizować oświatę w Polsce i w innych krajach według kryteriów inkluzji. Wydaje się, że Polsce żaden z owych 6 punktów nie został zrealizowany w wystarczającym stopniu w skali całego kraju. Sprawia to, że wspo-

mniane wyżej cztery zasadnicze cele inkluzji poprzez edukację przedszkolną nie mogą być osiągnięte.

W Polsce nie można zatem prowadzić pełnej polityki inkluzji między innymi ze względu na brak spełnienia pierwszego z kryteriów, jakim jest zapewnienie dostępności placówek przedszkolnych. Z edukacji przedszkolnej może korzystać tylko część dzieci i prawdopodobnie nie pochodzą one z tych grup, które są szczególnie zagrożone wykluczeniem. Niezależnie, jak dobrze zorganizowalibyśmy program edukacji na tym szczeblu, i tak nie będzie mógł on realizować założeń inkluzywnej edukacji powszechnej i inkluzywnego społeczeństwa, gdyż część dzieci z tego programu nie będzie mogła skorzystać.

Infrastruktura przedszkolna. Przez całe lata 90. obserwowaliśmy regres w zakresie infrastruktury przedszkolnej. W ostatnich latach wzrosła świadomość elit znaczenia tego problemu, co pokazują dwa strategiczne raporty rządowe „Raport Kapitał Intelktualny Polski” i „Polska 2030”. W ostatnich latach zasadniczymi krokami, jakie poczyniono w tej sprawie, były ułatwienia prawne dla powstawania i prowadzenia alternatywnych form edukacji przedszkolnej, co miało na celu poszerzenie oferty tego typu usług i objęcie szerszej grupy dzieci opieką przedszkolną²¹.

Wydaje się, że kroki te, choć słuszne, nie są wystarczające, bowiem opieka przedszkolna jest wciąż niedofinansowana i niedostępna dla części środowisk za sprawą odpłatności czy odległości. Związek Nauczycielstwa Polskiego wystąpił z inicjatywą w sprawie finansowania przedszkoli. Projekt zakłada objęcie subwencją oświatową również edukacji przedszkolnej. Obecnie finansowanie przedszkoli należy do zadań własnych samorządu. Biedne gminy często nie są w stanie z własnych środków utrzymać placówek. ZNP chce, aby podobnie jak na

edukację szkolną gminy otrzymywały centralną subwencję także na przedszkola, co poszerzy dostępność nieodpłatnej lub niskopłatnej opieki przedszkolnej²².

Treść projektu nie weszła dotąd do agendy politycznej i publicznej debaty, ale za to zyskała aprobatę licznych organizacji trzeciego sektora, zwłaszcza tych zajmujących się tematyką rodzinną, kobiecą i dziecięcą. Niektóre spośród organizacji są szczególnie zasłużone w promowaniu dobrych praktyk edukacyjnych. Na przykład Fundacja Komeńskiego opracowuje liczne raporty, w których zawarte są diagnozy i rekomendacje²³.

Organizacje trzeciego sektora stanowią zarówno źródło wiedzy na temat edukacyjnych problemów i potrzeb, jak i są sprzymierzeńcem w opracowywaniu i wdrażaniu programów poszerzających inkluzję w edukacji. Te organizacje powinny być włączane do dialogu społecznego

Przedszkola i inne placówki kulturalno-oświatowe przyczyniają się nie tylko do inkluzji edukacyjnej, ale także integracji społecznej w środowisku lokalnym.

na temat problemów edukacji. Dialog taki jest praktykowany na przykład w Anglii w ramach tzw. *Koalicji na rzecz rozwoju i opieki nad małymi dziećmi*, integrującej działaczy społecznych, związkowych, samorządowych i rodziców, którzy działając jako wolontariusze, dokonują oceny systemu opieki przedszkolnej na terenie danej gminy i formułują rekomendacje dalszego rozwoju²⁴.

nej gminy i formułują rekomendacje dalszego rozwoju²⁴.

Konkluzje. Próby określenia inkluzyjności systemu oświaty w Polsce w porównaniu z wybranymi krajami europejskimi nie nasuwają jednoznacznych wniosków. W niektórych wskaźnikach nasz kraj wypada przeciętnie lub nawet nieźle (jak choćby w kwestii wczesnego opuszczania edukacji), w innych mamy dużo do nadrobienia (zwłaszcza w obszarze edukacji przedszkolnej). Wczytanie się w doświadczenia innych krajów może być nam pomocne zarówno w identyfikacji naszych słabości, jak i przede wszystkim w poszukiwaniach sposobów poprawy sytuacji.

Identyfikacja głównych barier edukacyjnej inkluzji pozwala na sformułowanie kilku wniosków. (1) Choć w Polsce – podobnie jak w innych krajach pokomunistycznych – odsetek osób, które przedwcześnie opuszczają system edukacyjny, jest relatywnie niewysoki, jednocześnie przejście przez system edukacyjny nie gwarantuje skutecznego wejścia na rynek pracy (o czym świadczy szczególnie wysoki wskaźnik bezrobocia wśród młodych ludzi). Warto więc myśleć nad sposobami większej integracji systemu edukacyjnego i rynku pracy (jednocześnie pamiętając o pozazawodowych walorach edukacji). (2) W Polsce ze względu na dość homogeniczną strukturę etniczno-kulturową naszego społeczeństwa borykamy się z relatywnie mniejszym problemem ekskluzji ze względu na pochodzenie narodowe, jednocześnie mamy bardzo niekorzystną i spolaryzowaną strukturę społeczną ze względu na miejsce zamieszkania i status społeczno-ekonomiczny rodzin. Pod względem wielu kryteriów społecznych, jak wskaźnik ubóstwa dzieci czy dostęp do wielu dóbr społecznych i kulturowych (zwłaszcza młodzieży wiejskiej), wypadamy znacznie gorzej niż większość krajów europejskich, co tworzy dodatkowe wyzwanie dla strategii osiągnięcia inkluzji edukacyjnej. Wobec powyższego ważne staje się włączanie rodziny w proces edukacyjny na każdym etapie, a także przeciwdziałanie wykluczeniu samych rodzin, przy pomocy instytucji edukacyjno-wychowawczych, jak i innych instrumentów. (3) Grupą, której sytuacja – nie tylko w Polsce – jest nieraz bagatelizowana w myśleniu o inkluzji w oświacie, są osoby, które mogą być wykluczone nie ze względu na przynależność rodzinną do grupy ryzyka wykluczeniem, ale ze względu na ograniczenia czy nieraz wręcz upośledzenia fizyczne i psychiczne. Młodzież upośledzona wciąż w zbyt małym stopniu uczestniczy w systemie powszechnej edukacji, co utrudnia im wczesną integrację z resztą społeczeństwa. (4) W polskich warunkach szczególnie silną (na tle innych państw) barierą dla inkluzji są braki w zakresie infrastruktury przedszkolnej. Choć występuje u nas pozytywna tendencja zarówno

na poziomie myślenia podmiotów kreujących politykę oświatową (strona rządowa, centrale związkowe), jak i w realnej praktyce, wciąż zajmujemy jedno z ostatnich miejsc, jeśli chodzi o wskaźnik objęcia dzieci opieką przedszkolną. Istnieje wiele potwierdzonych badaniami argumentów za tym, że upowszechnienie edukacji przedszkolnej może sprzyjać inkluzji. Tymczasem wciąż część osób jest z tego wykluczona ze względu na dochody lub brak miejsc. Sprawa jest szczególnie poważna na obszarach wiejskich.

Wydaje się, że zmierzenie się z każdym z tych wyzwań wymaga dialogu społecznego między różnymi podmiotami, których system edukacji mniej lub bardziej bezpośrednio dotyczy. Chodzi tu nie tylko o władze publiczne oraz reprezentacje związkowe, ale także o stronę pracodawców i organizacje społeczne. Niektóre z nich, jak Fundacja Komeńskiego, mają w tej materii duże osiągnięcia. Ważną, a nieraz pomijaną stroną w tych działaniach powinni być rodzice. Jak czytamy w raporcie UNESCO: *Trzeba w szczególności włączać rodziców do oddziaływania na przebieg szkolnej nauki ich dzieci i udzielać pomocy rodzinom najbardziej potrzebującym, aby nie traktowały skolaryzacji swych dzieci jako trudności nie do przezwyciężenia*⁵. Potrzebny wydaje się zarówno pluralizm podmiotów zaangażowanych w walkę z ekskluzją, jak i pluralizm form, w których można kontynuować kształcenie. Zaś warunkiem *sine qua non* owej dywersyfikacji zdaje się z kolei sprawny i rozwinięty dialog społeczny i obywatelski na różnych poziomach. ■

¹ Obliczenia parę lat temu prowadził R. Dolata na podstawie danych PISA i OECD.

² Dolata, *Szkola – segregacje – nierówności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.

³ Tamże.

⁴ Posłużyli się nim autorzy rządowych raportów „O kapitale ludzkim w Polsce” i „Polska 2030”.

⁵ B. Kołaczek, *Dostęp młodzieży do edukacji*, IPiSS, Warszawa 2004.

⁶ CKE, *Osiągnięcia uczniów kończących gimnazjum w 2009 roku*.

- ⁷ *Polska 2030. Wyzwania Rozwojowe*. Raport rządowy, red. M. Boni, KPRM, Warszawa, czerwiec 2009.
- ⁸ Cykl raportów opracował DOCA BUREAUS. Materiały dostępne na: <http://www.docabureaus.nl/INTMEAS.html>.
- ⁹ Funding of the Swedish school system (fact sheet), Ministry of Education and Research, 2008.
- ¹⁰ *Program of international student assessment*, Wyniki badania 2006 w Polsce, 2006.
- ¹¹ Ibidem.
- ¹² „Lepsze” i „gorsze” dzieci, z dr hab. Martą Zahorską rozmawia Wioleta Bernacka, „Obywatel”, nr 3(41)/2008.
- ¹³ W. Warzywoda-Kuczyńska, J. Grotowska-Leder, *Makrospołeczne determinanty dziedziczenia nierówności społecznych*, w: „Polityka Społeczna”, Warszawa 2008.
- ¹⁴ U. Sztanderska, W. Wojciechowski, *Czego (nie) uczą polskie szkoły? System edukacji a potrzeby rynku pracy w Polsce. Forum Obywatelskiego Rozwoju we współpracy z Fundacją Friedericha Eberta*, Warszawa, wrzesień 2008.
- ¹⁵ George Muskens, *Inclusion and education in European countries, final report: comparative conclusions*, sierpień 2009.
- ¹⁶ Ibidem.
- ¹⁷ *Raport o stanie edukacji elementarnej*, Fundacja Przyjaciół Dzieci im. Komeńskiego.
- ¹⁸ *Polska Praca 2010*, Komisja Krajowa „Solidarność”, kwiecień 2010.
- ¹⁹ *Raport o stanie edukacji elementarnej*, Fundacja Przyjaciół Dzieci im. Komeńskiego.
- ²⁰ M. Theiss w rozmowie z R. Bakalarczykiem pt. *Skąd się bierze kapitał (społeczny)?*, Obywatel 3(47)/2009.
- ²¹ Strona internetowa Ministerstwa Edukacji Narodowej.
- ²² Informacje dostępne na stronie Związku Nauczycielstwa Polskiego.
- ²³ Raporty dostępne na stronie Fundacja Rozwoju Dzieci im. Komeńskiego (www.fdk.org.pl) w dziale publikacje.
- ²⁴ *Raport o sytuacji edukacji elementarnej*, Fundacja Przyjaciół Dzieci im. Komeńskiego.
- ²⁵ J. Delors, *Edukacja. Jest w niej ukryty skarb, Raport dla UNESCO Międzynarodowej Komisji do spraw Edukacji dla XXI wieku*, 1996.

CENTRUM PARTNERSTWA SPOŁECZNEGO „DIALOG” IM. ANDRZEJA BĄCZKOWSKIEGO

MINISTERSTWO PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

ul. Limanowskiego 23, 02-943 Warszawa
sekretariat – tel.: (+48 22) 380 50 50, fax (+48 22) 380 50 52
szkolenia – tel.: (+48 22) 380 50 10/11



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



SALE KONFERENCYJNE

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



POKOJE GOŚCINNE

Do dyspozycji naszych gości oddajemy 76 miejsc noclegowych. Pokoje wyposażone są w telewizję kablową i pełen węzeł sanitarny.

Gościom Centrum zapewniamy możliwość korzystania z:

- bezprzewodowego internetu,
- usług cateringowych,
- parkingu.

NOTY O AUTORACH

RAFAL BAKALARCZYK – doktorant w Instytucie Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego. Tytuł magistra uzyskał z europejskiej socjologii politycznej w Dalarna Hogskolan w Falun (Szwecja). Współautor książek „Jaka Polska 2030?” i „Szwecja. Przewodnik nie-turystyczny” oraz autor artykułów o tematyce społecznej i edukacyjnej. Zajmuje się polityką społeczną w sferze edukacji, systemem opieki nad osobami starszymi a także szwedzkim modelem państwa dobrobytu.

BEATA CIĘŻKA – autorka programów szkoleń z zakresu ewaluacji, wykładowca, prezes Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego. Bogate doświadczenie w realizacji projektów badawczych i ewaluacyjnych prowadzonych m.in. dla Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Ministerstwa Gospodarki i Pracy, Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

JAN CZARZASTY – doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Socjologii Ekonomicznej Szkoły Głównej Handlowej (SGH), ekspert Instytutu Spraw Publicznych (ISP), specjalizuje się w badaniach stosunków przemysłowych i dialogu społecznego.

IRENA DRYLL – publicystka, dziennikarka „Nowego Życia Gospodarczego”, od wielu lat specjalizuje się w dziedzinie dialogu społecznego i polityce społecznej.

GRZEGORZ TOMASZ GROSSE – doktor habilitowany, pracownik Instytutu Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk. Specjalista tematyki europejskiej, zwłaszcza polityk gospodarczych UE. Ostatnio opublikował książkę pod tytułem „Europa na rozdrożu” (Instytut Spraw Publicznych, 2008), oraz raport „Rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej a budowa kapitału intelektualnego na obszarach wiejskich”.

ROMUALD JAGODZIŃSKI – badacz w Europejskim Instytucie Związków Zawodowych. Absolwent Uniwersytetu im. A. Mickiewicza. Autor wielu publikacji, zwłaszcza o europejskich radach zakładowych.

ANDRZEJ KARPIŃSKI – profesor w Szkole Wyższej im. prof. R. Kundlińskiego w Warszawie, członek Komitetu Prognoz Polskiej Akademii Nauk oraz Rady Naukowej Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, autor kilkudziesięciu książek z zakresu makroekonomii, polityki gospodarczej i przemysłowej.

DOROTA MARCINIAK – doktorantka w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego. Pracuje w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w Departamencie Polityki Rodzinnej. Zajmuje się socjologią rodziny oraz polityką rodzinną.

MICHAŁ MIERZWA – pracownik Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Absolwent SGH i uczestnik programów m.in. we francuskiej Ecole Nationale d'Administration Publique i Uniwersytecie Humboldt'a w Berlinie. Pracował dla Komisji Europejskiej i publikował we francuskiej „Revue française d'administration publique”.

BARBARA SURDYKOWSKA – asystentka w katedrze Prawa Pracy Uniwersytetu im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, autorka wielu artykułów poświęconych problematyce rynku pracy i europejskiego dialogu sektorowego.

PIOTR SZTOMPKA – profesor socjologii na Uniwersytecie Jagiellońskim. Studia podoktoranckie odbył na Uniwersytecie Berkeley i Uniwersytecie Harvardzkim w USA. Specjalizuje się w dziedzinie między innymi teorii socjologicznej, metodologii nauk społecznych, czy teorii zmian społecznych. Autor wielu uznanych na świecie książek i podręczników.

JERZY WRATNY – profesor w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych, kierownik Zakładu Prawa Cywilnego i Prawa Pracy Uniwersytetu Rzeszowskiego, od wielu lat specjalizuje się w dziedzinie indywidualnego i zbiorowego prawa pracy oraz prawa ubezpieczeń społecznych. Autor wielu publikacji książkowych i artykułów, w tym w kwartalniku „Dialog”.



Ministerstwo
Pracy
i Polityki
Społecznej