Nr 3/2006 (12) ■ ISSN 17349117

dialog

Pismo Dialogu Społecznego

2 Grzech pierworodny w dialogu,
dyskusja panelowa w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”

11 Czas dojrzewania,
Stanisław Szwed

15 Sanacja państwa możliwa tylko na drodze dialogu społecznego,
Krzysztof Jasiecki

21 Dialog wokół strategii emerytalnej,
Krzysztof Hagemejer

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

Spis treści

Głosy

2 **Grzech pierworodny w dialogu,** dyskusja panelowa w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”

11 **Czas dojrzewania,** rozmowa z posłem Stanisławem Szwedem, wiceprzewodniczącym rządowego Zespołu ds. Umowy Społecznej

13 **Centrum promieniowania dialogiem,** Wojciech Misztal

Oblicza dialogu

15 **Sanacja państwa możliwa tylko na drodze dialogu społecznego,** Krzysztof Jasiecki

21 **Dialog wokół strategii emerytalnej,** Krzysztof Hagemejer

29 **Ekspert w służbie dialogu,** Irena Dryll

36 **Teoria i praktyka układów zbiorowych,** Jerzy Wratny

40 **Dialog w okopach polityki,** Jacek Sroka

45 **Dialog i godność,** Tomasz Biedrzycki

48 **Od konfrontacji do kooperacji,** Jan Czarzasty

Doświadczenia zagraniczne

51 **Irlandzkie paktowanie,** Andrzej Zybała

59 **Dialog społeczny i kapitalizm(y),** Tomasz Grzegorz Grosse

67 **Program Narodowego Ożywienia,** pakt społeczny zawarty w Irlandii

81 **Nowa kadencja Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego,** Ewa Rybicka

dialog
Pismo Dialogu Społecznego

Wydaje: Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. A. Bączkowskiego na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, www.cpsdialog.pl
ul. B. Limanowskiego 23, 02-943 Warszawa, tel. 0-22 842 15 58.
Redaktor merytoryczny: Andrzej Zybała, a.zybala@cpsdialog.pl.
Nadzoruje Kazimierz Kuberski, podsekretarz MPiPS
Projekt graficzny: Jerzy Rosołowski; większość zdjęć pochodzi z archiwum MPiPS, CPS Dialog i KPRM
Do użytku wewnętrznego partnerów dialogu społecznego
Październik 2006, nr 3 (12), ISSN 1734-9117

Czas dojrzewania

rozmowa ze Stanisławem Szwedem

W obecnej sytuacji za cenne uważam to, że istnieje daleko idąca zgodność wśród pracodawców, związków i rządu, że zawarcie umowy społecznej jest niezmiernie ważne dla rozwoju kraju, dla rozwiązania jego najważniejszych problemów. Mamy też mocne poparcie prezydenta Lecha Kaczyńskiego dla dialgu i paktu społecznego, a także poparcie Prawa i Sprawiedliwości.

Ekspert w służbie dialogu

Irena Dryll

Kariera ekspertów jako grup doradzających zaczęła się ponad ćwierć wieku temu w Stoczni Gdańskiej. Wówczas wśród strajkujących w sierpniu 1980 roku pojawiła się grupa intelektualistów, specjalistów z różnych dziedzin. Słowo „ekspert” zajęło czołowe miejsce wśród pojęć nowego języka politycznego. Dzisiaj również rola ekspertów jest znacząca.

Teoria i praktyka układów zbiorowych

Jerzy Wratny

Prawny model układów zbiorowych wypracowany w Polsce jest w zasadzie prawidłowo ukształtowany, ale mimo to partnerzy społeczni nie wykorzystują jego możliwości, aby na drodze układów kształtować stosunki pracy i tylko znikoma część zatrudnionych objęta jest układami.

Dialog i godność

Tomasz Biedrzycki

Dla powodzenia dialogu istotne jest, aby każdy partner odgrywał w nim sobie właściwą rolę. Organizacje pracodawców i pracobiorców mają reprezentować interesy swojego zaplecza członkowskiego, a państwo ma starać się o dobro wspólne poprzez odpowiednią politykę promującą rozwój wszystkich grup społecznych. Natomiast wiele nieporozumienia wkrada się do dialogu społecznego, gdy poszczególni partnerzy mieszają swoje role. Związki zawodowe przejmują czasami rolę państwa wchodząc do polityki. Pracodawcom każe się czasami bardziej dbać o rozwój państwa, niż o rozwój własnego przedsiębiorstwa.

Sanacja państwa możliwa tylko na drodze dialogu społecznego

Krzysztof Jasiecki

Dialogowi społecznemu w Polsce – jak i w innych krajach postkomunistycznych – nie sprzyjał sposób, w jaki kształtowały się w nich mechanizmy demokracji. Otóż nie była ona oddolnym produktem rozwoju kapitalizmu tak, jak w krajach zachodnich, ale raczej efektem importowania różnych praktyk. W efekcie nie zakorzeniły się u nas praktyki negocjowania i ucierania interesów w imię dobra wyższego, czyli dobra państwa i społeczeństwa.

Dialog społeczny i kapitalizm(y)

Tomasz G. Grosse

W Unii Europejskiej mechanizmy dialogu społecznego wykorzystywane są w dwóch podstawowych celach. Wspomagają gospodarki krajów UE, aby sprostały wyzwaniom integracji europejskiej i globalizacji, a także są formą zdobywania akceptacji obywateli dla ważnych zmian społeczno-gospodarczych. Instytucje dialogu przyjmują różny kształt w zależności od typu kapitalizmu, czyli typu instytucji wolnorynkowych.

Dialog wokół strategii emerytalnej

Krzysztof Hagemejer

Problematyka zabezpieczenia społecznego powinna być istotnym tematem trójstronnego dialogu społecznego, a także przedmiotem rokowań zbiorowych między pracownikami a pracodawcami. Partnerzy wspólnie ponoszą odpowiedzialność za kształt i stan systemu ubezpieczeń i pomocy społecznej.

Drodzy Czytelnicy

Irlandia uchodzi za wzór pod wieloma względami, również pod względem sposobu, w jaki umie formułować i zawierać pakty społeczne. Warto przyjrzeć się doświadczeniom tego kraju. Dlatego publikujemy tłumaczenie pierwszego paktu zawartego w Irlandii w 1987 roku wraz z obszernym komentarzem. Ponadto opisujemy ostatni pakt zawarty we wrześniu tego roku (s. 67). Jest to siódma umowa społeczna w tym kraju. Tym razem nie było im łatwo, ponieważ w Irlandii narosły problemy związane z otworzeniem rynku pracy dla pracowników z nowych krajów członkowskich UE. Negocjowano dłużej niż zwykle. Związki zawodowe bały się o miejsca pracy i zaniżanie standardów zatrudnienia. Osiągnięto jednak kompromis. Pakt stworzył ramy dla rozwoju w następnych latach. Pracodawcy nie byli zadowoleni ze wszystkich zapisów w pakcie. Jednakże uznali, że wielką korzyścią dla nich jest choćby zapewnienie pokoju społecznego, brak konfliktów, które w każdej gospodarce są zawsze największym zagrożeniem dla rozwoju.

Paktowanie to wielka siła Irlandii. Partnerzy wypracowują metody osiągania względnej równowagi społecznej, a także jasne dla wszystkich ramy rozwojowe, priorytety, punkty odniesienia. Pakt tworzy także korzystną sytuację do swoistego społecznego „głośnego myślenia" o istotnych sprawach kraju. Partnerzy doprecyzowują swoje stanowiska, katalogują kwestie, na których im najbardziej zależy. Pracują długo, początkowo na poziomie eksperckim. Opracowują wspólnie z rządem diagnozę bieżącej sytuacji kraju, aby precyzyjnie skatalogować aktualne problemy, a także te, które mogą wystąpić w przyszłości. Następnie szukają pola kompromisu.

Warto przejąć zdolność Irlandczyków do jasnego definiowania problemów kraju, do precyzyjnego formułowania propozycji rozwiązań, do klarownego wykładania swoich racji i rozumienia wyzwań. Irlandzkie pakty uczą umiejętności myślenia strategicznego, wyboru rozwiązań, uczą szukania tego co zarówno akceptowalne społecznie, jak i „zdrowe" ekonomicznie.

Nawet najlepszych wzorów nie można bezwiednie kopiować. Trzeba przyjrzeć się własnym realiom i na ich bazie budować struktury dialogu. Musimy uzyskać własne analizy. Ich próbą była dyskusja zorganizowana w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog" (s. 2). Dyskusja pokazuje, że mechanizmy naszego dialogu wymagają korekt instytucjonalnych, a także większej koncentracji i wysiłku w tworzeniu lepszej atmosfery dla tych cech ludzkich, na których opiera się dialog. Problem jest poważny. Padł głos, że w Polsce łatwo powstają „brudne wspólnoty", w których punktem odniesienia jest partykularny interes. Tymczasem, jak pisze ks. T. Biedrzycki, chcąc efektywnego dialogu, partnerzy powinni dbać o własne interesy poprzez dostrzeganie racji innych.

Kazimierz Kuberski, podsekretarz stanu MPiPS

W Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog" odbyła się dyskusja panelowa na temat stanu dialogu społecznego w Polsce. Prezentujemy jej fragmenty.

Grzech pierworodny w dialogu

Dyskusja była próbą podsumowania wybranych zjawisk mających miejsce w mechanizmach dialogu. Prof. Juliusz Gardawski przypomniał jego zmienne losy w ostatnich latach i niechęć do korzystania z dialogu datowaną od początków transformacji. Padło szereg uwag dotyczących rozmaitego typu skłonności do zachowań, które nie sprzyjają okazywaniu zaufania w gronie partnerów społecznych. Prof. Jacek Sroka ocenił: „W Polsce jest potencjalna szansa dla dialogu, ale przeszkadza jej skłonność do rozgrywek o charakterze siłowym". Dr Dariusz Zalewski dodał, że w Polsce „rozwijaliśmy się częściej w rozmaitych formach starcia, aniżeli w formach negocjacji. I to jest pewna historyczna spuścizna, która ma wpływ na to, co dzieje się współcześnie z dialogiem społecznym".

Dyskutanci analizowali również instytucjonalną stronę mechanizmów dialogu. Zgadzali się z tezą zaprezentowaną przez dr Marka Rymszę, który mówił o „płytkiej instytucjonalizacji" dialogu w Polsce. Z kolei Dagmir Długosz zaproponował wprowadzenie korekt do instytucji Trójstronnej Komisji (TK). Jego zdaniem, powinny być w niej reprezentowane nowe podmioty, jak np. Państwowa Inspekcja Pracy czy bank centralny.

Dyskusję uzupełniło wystąpienie wiceministra pracy i polityki społecznej Kazimierza Kuberskiego, który analizował bieżącą sytuację dialogu. Wiceminister podtrzymał wolę rządu do działań na rzecz zawarcia szerokiej umowy społecznej: „Niektóre osoby i środowiska mają zastrzeżenia, że do dialogu trzeba trojga, a rząd nie chce brać w nim udziału. Uważam jednak, że rząd chce, a nawet coraz bardziej chce. Nie są to tylko puste słowa, bo od jakiegoś czasu idą za nimi również czyny. Ale chcę też przyznać, że trochę zostawaliśmy w tyle za partnerami społecznymi, którzy mieli wypracowane pomysły i rozwiązania i chcieli je zawrzeć w umowie. Natomiast rząd ze względów, chociażby na zmiany w jego składzie, był o dwa kroki za nimi. Myślę, że w tej chwili jesteśmy już o krok, a niedługo będziemy krok w krok".

Dagmir Długosz, wiceminister w latach 2003–2004 odpowiadający za problematykę dialogu społecznego:

– Instytucji dialogu nie da się wypreparować z systemu instytucji politycznych i społecznych. Myślę, że pierwszą przeszkodą do efektywnego dialogu społecznego jest dość duża różnica pomiędzy stanem uzwiązkowienia w sekorze publicznym i postpublicznym a sektorami nowej gospodarki prywatnej. Konsekwencją tego jest rozmijanie się interesów, tzn. przynajmniej część organizacji pracodawców negocjuje troszkę w próżni, bo nie mają bezpośredniej presji własnych pracowników. Związki zawodowe próbują w jakiś sposób reprezentować te nowe sektory pracownicze, które nie są uzwiązkowione, ale to nie jest proste, bo nie mają bezpośredniej więzi z członkami.

Po drugie, obserwuję, jak niektóre istotne instrumenty w systemie władzy publicznej negatywnie oddziałują na dialog. Pierwszym z nich jest instytucja obywatelskiego projektu ustawy, która ma konstytucyjne umocowanie. Otóż związkom zawodowym jest czasami łatwiej zebrać wymagane 100 tys. podpisów, aby wprowadzić swój projekt ustawy do parlamentu, niż działać w ramach instytucji dialogu społecznego i przekonywać partnerów do swojego rozwiązania. Skracają w ten sposób radykalnie drogę i stawiają nieco pod ścianą innych partnerów i rząd, bo sprawa toczy się w Sejmie zgodnie z konstytucją i ustawą o obywatelskiej inicjatywie ustawodawczej.

Podobnym instrumentem, choć nie ściśle legislacyjnym, jest skarga do Trybunału Konstytucyjnego na nie-

konstytucyjność aktu prawnego. Również ten instrument jest szeroko wykorzystywany, w tym przez organizacje związkowe i organizacje pracodawcze.

Powyższe instrumenty są formą „ostatecznego uderzenia". Sprawiają one, że partnerzy społeczni czasami nie negocjują aż do osiągnięcia konsensusu, co powinno być regułą dialogu, ale po prostu wykorzystują własną zdolność reprezentacji w Trybunale Konstytucyjnym lub w Sejmie. Jeżeli chodzi o skargę do Trybunału, to jest w ogóle ewenement europejski, że organizacje, grupy interesu mają takie uprawnienie.

Chcę też zwrócić uwagę na dualizm instytucjonalny naszego dialogu. Mamy tu dwie struktury: Trójstronną Komisję i bardzo liczne zespoły branżowe. Jest tak, że reprezentatywne organizacje związkowe negocjują na szczeblu centralnym, ale umowy nie są prawnie wiążące w sektorach. Zespoły branżowe są na tyle silne, że trudno potem negocjować ich zagadnienia np. w pakcie społecznym, gdzie mają być połączone sprawy sektorowe polityki strukturalnej, polityki przemysłowej itp. Rzecz w tym, że zespoły wnoszą tyle interesów i kombinacji, że utrudnia to funkcjonowanie Trójstronnej Komisji jako tej naczelnej instytucji dialogu.

Ponadto instytucjonalna struktura dialogu społecznego w części dotyczącej Komisji wydaje się niepełna i, w moim przekonaniu, powinna zostać uzupełniona o reprezentację ważnych instytucji publicznych. Na statusie pełnego członka bądź członka doradcy powinna znaleźć się Państwowa Inspekcja Pracy. Oznaczałoby to szansę na udrożnienie kanałów informacyjnych i sprowadzenie do meritum dyskusji o przestrzeganiu prawa pracy, na przykład w formie przeprowadzanych w Komisji debat o stanie jego przestrzegania. Byłby to też dobry sposób na wpływanie na postawy pracodawców w tym zakresie.

Istotnym problemem jest kwestia reprezentacji przedstawicieli polityki pieniężnej w ramach Komisji Trójstronnej. Konstytucyjna pozycja Rady Polityki Pieniężnej (RPP) jest silna, aczkolwiek w ustawie o NBP jest taki rozdział: „Rada Polityki Pieniężnej a władze publiczne" i na jego podstawie można przekonać się, że nie od rzeczy byłoby proponowanie jednak mocniejszej roli Rady niż ta, którą odgrywa ona dzisiaj w instytucjach dialogu. Pewnie ona nie może być zbyt mocna i to jest oczywiście kwestia, kto stoi na czele RPP, jak postrzega niezależność, na ile traktuje ona debatę za naruszeniem jej autonomiczności. Obecnie w tym obszarze nie ma praktycznie przepływu informacji i dialogu. Udział Rady wydaje się w szczególności ważny, gdy planuje się zawieranie paktu, który ma obejmować również politykę gospodarczą.

Myślę, że istnieją problemy także na poziomie wojewódzkich komisji dialogu społecznego. Jest to instytucja ustrojowa, która stale zyskuje na politycznym i ustrojowym znaczeniu w Polsce, chociaż pewnie według zasady: „dwa kroki do przodu, jeden w tył". I to nie tylko w wyniku zmian ustaw, ale także w wyniku „władzy nad sakiewką". Dzisiaj podstawowe usługi publiczne – edukacja, opieka społeczna, transport – są *de facto* w rękach samorządu terytorialnego. Oczywiście jesteśmy krajem unitarnym i to Sejm uchwala ustawy a nie sejmiki wojewódzkie, jednak egzekucja ustawodawstwa programów w tej dziedzinie jest w rękach samorządu terytorialnego. I pytanie, czy np. więź między komisją wspólną rządu i samorządu terytorialnego a Komisją Trójstronną nie jest zbyt słaba? Z moich doświadczeń wynika, że obecność samorządu terytorialnego w Komisji jest symboliczna. Nawet nie chodzi o fakt, że ona jest niska formalnoprawnie, ale o mały stopień zainteresowania Komisją ze strony samorządowców. W tych obszarach widziałbym możliwości pewnych zmian.

Doc. Włodzimierz Pańków, Instytut Filozofii i Socjologii PAN:

– Ostanie analizy, które wykonywałem na bazie Eurosondażu przeprowadzonego na przełomie 2004–2005 r., obejmującego 24 kraje Europy – w tym Polskę, pokazują bardzo pesymistyczny obraz położenia pracowników w Polsce na tle innych krajów. Polska zajmuje najczęściej przedostatnie albo ostatnie miejsce pod wieloma względami związanymi z rynkiem pracy, np. pod względem zarówno obciążenia pracą, jak i niestabilności zatrudnienia, więzi społecznych w pracy, solidarności społecznej, uzwiązkowienia itd. Warto zwróci uwagę, że jeszcze 46% Polaków pracuje, jeszcze 53% naszych budżetów domowych utrzymuje się z pracy, ale to się kurczy. W ciągu kilkunastu lat w III Rzeczypospolitej o kilkanaście procent zjechaliśmy w dół pod tym względem, jeśli chodzi o poziom zatrudnienia, socjalizację budżetów domowych.

Eurosondaż pokazuje obraz takiej pięknej katastrofy. Jest wiele przyczyn tej sytuacji. Można oczywiście wskazać na politykę gospodarczą i społeczną, ale to, co się nazywa dialogiem społecznym, też odegrało nie małą rolę w tym wszystkim. Dlatego jestem większym pesymistą niż kilka lat temu, kiedy pisałem książkę o problematyce dialogu.

Jednym z problemów jest fakt, że otoczka polityczna wcale się nie poprawiła, co wynika z tego, że jesteśmy w sytuacji drugiej fazy rewolucji politycznej. Czyli rewolucji antykomunistycznej czy antypostkomunistycznej, która ma niewiele wspólnego z dialogiem. Miałem nadzieję, że nowa formacja wprowadzi dużo więcej elementów proplebejskich, ale odnoszę wrażenie, że oczekiwania były na wyrost. W warunkach obecnego napięcia, nawet swojego rodzaju walki, trudno o atmosferę do dialogu, który może przynieść ważne konsekwencje. Ponadto problemem jest to, że – jak mówi prof. Karol Modzelewski – w gruncie rzeczy Polska się rozpadła na dwie Polski. Ale myślę, że nawet nie tylko na dwie i co więcej – między nimi już właściwie nie ma komunikacji. Widać to było po obradach w Komisji śledczej ds. bankowości, gdzie zetknęły się ze sobą dwie Polski, między którymi dialogu praktycznie rzecz biorąc nie ma i chyba w najbliższym czasie nie będzie.

Dr Marek Rymsza, ekspert Instytutu Spraw Publicznych, pracownik Wydziału Stosowanych Nauk Społecznych i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego:

– Mam własny współczynnik, który wskazuje, że obecnie dialog społeczny wyróżnia się niską wartością, przynajmniej dla części Polaków. Tak to wygląda na pewno z punktu widzenia oferujących granty. Trudno znaleźć grantodawców chcących współfinansować projekty związane z dialogiem społecznym. Oni wkładają pieniądze w przedsięwzięcia, które mają przynieść coś praktycznego, co może mieć przełożenie na jakość życia w Polsce. Tymczasem okazuje się, że inwestowanie w badanie dialogu nie jest dla nich ważne, bo nie wierzą, że coś praktycznego z niego wyniknie. A zatem można wysnuć wniosek, że o ile deklaratywnie wszyscy są za dialogiem, to w praktyce nie upatruje się tutaj jakiś narzędzi, które mogą nas zdecydowanie popchnąć do przodu.

Druga rzecz, chciałbym wesprzeć pogląd Mateusza Falkowskiego, który opisując dialog, uznał, że charakteryzuje go „płytka instytucjonalizacja". Uważam to określenie za trafne. Chciałbym też zwrócić uwagę na jeden aspekt tego problemu. Otóż w ciągu tych kilkunastu lat transformacji nie doczekaliśmy się takiego momentu, w którym można by mówić o faktycznej równowadze między podstawowymi siłami społecznymi. Tymczasem jej osiągnięcie jest w dużym stopniu warunkiem brzegowym owocnego procesu negocjacyjnego między partnerami. Warto przypomnieć, że zaczynaliśmy od sytuacji braku zorganizowanych pracodawców. Wtedy związki zawodowe były istotnym aktorem na scenie i decydentem publicznym. Obserwowaliśmy, jak OPZZ i „Solidarność" uwikłały się w tworzenie koalicji rządowych. Oczywiście korzyścią było to, że rządy musiały uwzględniać pewne elementy pracownicze. Natomiast organizacje pracodawców stopniowo zyskiwały na znaczeniu, ale bardziej nauczyły się roli lobbysty niż uczestnika negocjacji. One odnajdywały się bardziej w zabiegach typu, jak zaprezentować pewien interes na forum publicznym, albo jak rozmawiać z decydentem rządowym, jak kształtować jego opinię za pośrednictwem mediów. Pracodawcy zwiększyli wpływ na świat polityków w latach 2001–2005, kiedy oba związki zawodowe postanowiły zrobić rozbrat z polityką i wrócić do zakładów pracy. Doszło do paradoksu, że ówczesny – co do pochodzenia – lewicowy rząd znacznie łatwiej dogadywał się z pracodawcami w pewnych kwestiach niż ze związkami zawodowymi. W każdym razie punkt równowagi nie został osiągnięty.

Jeśli chodzi o ostatni rok, to jako obywatel liczyłem na powstanie koalicji PiS–PO. Sądziłem bowiem, że powstałaby szansa na osiągnięcie równowagi. Wyobrażałem sobie to w ten sposób, że jednej z tych dwóch partii będzie bliżej do jednego partnera, a drugiej bliżej do drugiego partnera, co mogłoby doprowadzić do pewnego zrównoważenia i zapoczątkowania jakiegoś pozytywnego procesu. Tak się nie stało, więc nadal, moim zdaniem, tego punktu równowagi nie ma. Natomiast muszę powiedzieć, że to, co jest dla mnie szczególnie niepokojące, to zjawisko polaryzacji.

Tymczasem moje badania dotyczące problematyki *flexicurity*, czyli łączenia elastyczności rynku pracy z ochroną socjalną, pokazują, że na Zachodzie niezwykle owocne okazują się porozumienia partnerów społecznych. To oni wypracowują rozwiązania na drodze konsensusu, które następnie są wdrażane przez rządzących. W takich krajach, jak np. Holandia, Dania, trochę Hiszpania, partnerzy formułują pewne warunki brzegowe, dotyczące sposobu budowania stabilnej ochrony na elastycznym rynku pracy.

Ciekawe jest to, że kiedy liberalny rząd Danii próbował zmniejszyć wynegocjowany wcześniej przez partnerów społecznych poziom ochrony bezrobotnych, nieoczekiwanie napotkał na sprzeciw pracodawców. Okazało się, że są zainteresowani elementami ochrony socjalnej osób tracących pracę, aby móc z większą łatwością zwalniać w razie konieczności. Pracodawcy zyskują poczucie,

że nie wyrzucają ludzi na bruk. Są gotowi zapłacić za ten komfort psychiczny. Przykład pokazuje, że obie strony mówią jednym głosem, bo dopracowały się rozwiązania, które akceptują. Tymczasem w Polsce sytuacja zmierza dokładnie w odwrotnym kierunku. Wszystko co jest związane z elastycznością, zostało uznane za korzystne dla interesu pracodawcy, bo ma umożliwiać obniżanie kosztów pracy. Zgodnie z tą logiką związki zawodowe stanowczo oponują elastyczności, ponieważ uznają to za zagrożenie stabilności zatrudnienia, wynagrodzeń itd.

Partnerzy zamiast szukać jakiejś możliwości odnalezienia wspólnego gruntu, działają na zasadzie: kto silniejszy ten swoje przepcha. Jeśliby się chciało np. prześledzić nowelizacje Kodeksu pracy, to widać kiedy która strona miała więcej do powiedzenia. Moim zdaniem, to jest nasz duży problem. Sprawia on, że tracimy możliwość wpływania na realia w pożądanym kierunku. W przypadku kwestii elastyczności nawet surowe regulacje *de facto* nie zapewniają ochrony. Badania prof. Gardawskiego pokazują, co dzieje się na dole. Tam jest tak, że regulacje nakazują jedno, a życie i tak idzie swoją drogą.

Trzecia rzecz to kwestia relacji na linii: dialog społeczny – dialog obywatelski. Trzeba jasnego uporządkowania, jak wzajemnie ustalić procedury, które będą służyły „uobywatelnianiu" państwa. Trudność polega na tym, że kolejne władze deklaratywnie są za dialogiem społecznym i za dialogiem obywatelskim, ale nie proponują jasnych reguł jak go prowadzić. Nie jest to uczciwa postawa wobec partnerów. Nie sposób tej samej rzeczy jednocześnie konsultować i negocjować, bo w którymś z tych procesów jest się nieuczciwym. Wobec tego trzeba jasno określić albo przedmiotowo, albo podmiotowo, w jakiej relacji te dwie rzeczy mają występować wobec siebie. Jeśli się tego nie robi, to się tylko zagaduje rzeczywistość. To jest na takim etapie jak na przykład z prof. J. Hauserem, który jako decydent z jednej strony zapalił zielone światło dla dialogu obywatelskiego, dopuścił procedurę, dał jej szansę pokazania się, ale niestety zrobił to nieco instrumentalnie, tzn. chciał pewne rzeczy ugrać. Mam wrażenie, że wzmógł napięcie między związkami zawodowymi a organizacjami pozarządowymi.

Prof. Juliusz Gardawski, Szkoła Główna Handlowa:

– Generalny problem dostrzegam w tym, że ciągle nie zdecydowaliśmy się w kraju na określony model polityki i model stosunków przemysłowych. W konsekwencji wiele zjawisk kształtuje się spontanicznie i okazuje się potem, że są one ze względu na wspomnianą wcześniej „płytką instytucjonalizację" stosunkowo łatwe do zanegowania, zatrzymania czy przekierowania itp. Zazwyczaj każda z ekip rządowych miała własne wizje przebudowy dialogu. Nawet SLD, które tak mocno podkreślało, że to będzie kontynuacja demokracji w kierunku związania się z instytucjami europejskimi. AWS też chciała przesunąć dialog w nową koleinę. Teraz mamy do czynienia z – jak powiedział Włodzimierz Pańków – okresem rewolucyjnym. Ale chcę powiedzieć, że w Polsce żadna rewolucja solidnie się nie udawała. Elity miewały nadmierną wiarę, że można wiele zmienić.

Istotne jest to, że na początku reform systemowych, kiedy kraje Grupy Wyszechradzkiej wiedziały, że należy realizować dialog, myśmy w Polsce powiedzieli: „a po co nam dialog?". Tak wyraziła się niestety osoba, którą niezwykle cenię – Leszek Balcerowicz. Bez dwóch zdań Leszek Balcerowicz powiedział: „żadnego dialogu z grupami interesu, które są anachroniczne, które zatrzymują Polskę, które realizują stary interes". Powiedział: „stop z tym socjalistycznym korporatyzmem, a więc stop z istniejącymi grupami interesu, stop z istniejącą opinią środowiskową, nie możemy tego brać pod uwagę, bo to zatrzyma rozwój kraju". Kiedyś pozwoliłem sobie przypomnieć te słowa przy jakimś spotkaniu, w którym uczestniczył premier Mazowiecki, następna osoba, którą darzę niezwykłym szacunkiem. I potem premier Mazowiecki mi odpowiedział: „no jak to, przecież myśmy właściwie...". A ja zapytałem: – No dobrze panie premierze, a czy coś zrobiliście? I on tak się poderwał i powiedział, że: „w gruncie rzeczy rzeczywiście trzeba było ten dialog zatrzymać".

A zatem Polska w odróżnieniu od wszystkich innych krajów Grupy Wyszechradzkiej nie posłuchała rady międzynarodowych instytucji, które mówiły: „róbcie dialog". Robili w Czechosłowacji, na Węgrzech, u nas – nie. Uznano tak, jak mówił Balcerowicz: „jeżeli byśmy zrobili dialog, to nie wynegocjujemy tej wielkiej reformy, czyli szokowej terapii". I do 1992 r. realizowano tę politykę bez jakiegokolwiek dialogu.

Pierwsi zbuntowali się górnicy i trzeba było otworzyć furtkę dialogu sektorowego dla górników. Potem doszły inne grupy zawodowe i w końcu 1994 r., gdy odbywała się konferencja z okazji rozpoczęcia dialogu w Polsce, mój przyjaciel Jerzy Hausner napisał tekst, w którym oświadczył: „za wcześnie na dialog, za silny jest interes grupowy związany z tymi obszarami gospodarki i grupami społecznymi, które zahamują rozwój kraju. Jeżeli nie chcemy zostać rezerwatem, nie może-

my! Jeszcze za wcześnie, nie ma pracodawców, nie ma silnej drugiej strony!". No i później mieliśmy bardzo ciekawy okres 1994–2001. Widać wówczas było, że Trójstronna Komisja staje się instytucją, która pełni inne funkcje niż te, do których została oficjalnie powołana. Te inne funkcje były tak ważne dla partnerów, że Komisja umacnia się, pomimo iż powinna zaniknąć z uwagi na więdnący dialog. Komisja zapewniała po prostu organizacjom społecznym i zawodowym dostęp do władzy. Ten dostęp spełniał szereg bardzo ważnych funkcji z pewnością wpływających na spokój społeczny, ale nie dawał raczej dużych szans na to, że powstanie w Polsce pakt społeczny.

Lata 2001–2005 były niezwykle pouczającym okresem z punktu widzenia dzisiejszych perspektyw, albo ich braku. Prof. Jerzy Hausner miał w nim dość klarowną wizję reformy kraju, zawierającą obszary alternatywne, miękkie, w tym – wizję paktu. To była wizja nowoczesnego kraju zachodnioeuropejskiego. Zakładał, że dzięki pojawieniu się w Trójstronnej Komisji silnych organizacji pracodawców, będzie można stworzyć taki quasi-rząd i próbować budować układ w pełni nowoczesny. Uważam, że tu nie miał racji, to nie mogło się udać. Hausner złożył ofertę związkom zawodowym i organizacjom pracodawców z Komisji, ale w sytuacji słabego rządu SLD, braku większości w Parlamencie. Sądził, że Komisja będzie przedstawiała pewne swoje decyzje w postaci zgody ogólnej, przez co stanie się ważnym czynnikiem politycznym. Wszystkie związki zawodowe to przyjęły i był to fantastyczny moment. Była to wizja podniesienia wszystkich partnerów społecznych o trzy stopnie w strukturze politycznej kraju, ale już następnego dnia „Solidarność" przestraszyła się z wielu powodów. Zresztą przestraszyła się, ponieważ to była gra ryzykowna, poważna, i w rezultacie nie doszło do paktu. Ten cały plan się zawalił.

W ciągu lat transformacji nie doczekaliśmy się takiego momentu, w którym można by mówić o faktycznej równowadze między podstawowymi siłami społecznymi. Tymczasem jej osiągnięcie jest w dużym stopniu warunkiem brzegowym owocnego procesu negocjacyjnego między partnerami. – Marek Rymsza

Naszym problemem jest to, że jesteśmy spóźnieni z punktu widzenia tego, co działo się w Europie w latach 70., kiedy silne związki zawodowe zawierały wielkie pakty społeczne. Były to pakty wymienne: beneficja w zamian za ustępstwa, zwłaszcza w obrębie stosunków pracy – coś za coś. Myśmy mieli jedną taką wymianę dopiero w Pakcie o przedsiębiorstwie państwowym z 1993 roku. Był to układ, w którym za określone udziały majątkowe związki zawodowe zdecydowały się na ustępstwa. Rząd uzyskał przyzwolenie na kontynuowanie prywatyzacji.

W tej chwili mamy sytuację „optymistyczną umiarkowanie". Dlaczego umiarkowanie? Dlatego, że intencją elity politycznej jest elitarystyczny wariant demokracji: społeczeństwo wybiera elitę, a elita rządzi. Czy to się spełni? Mam nadzieję, że będzie taka sytuacja, w której elita zdecyduje się na dialog. Ale problem w tym, że elita zazwyczaj decyduje się na dialog wtedy, kiedy zaczynają się kłopoty. Trzeba więc być może poczekać na kłopoty. Ale też nie jestem takim optymistą, żeby uważać, chociaż życzę tego mojemu krajowi, żeby kłopotów nie było. Dlatego wszyscy, którzy uważają, że warto, żeby istniała kultura dialogu w kraju, powinni się włączyć i pracować, czekając na bardziej sprzyjający moment.

Obecne sytuacja wygląda tak, że rząd postanowił, co jest cenne, działać inaczej niż za czasów Jerzego Hausera. W tamtym okresie to on był komisją rządową ds. propozycji paktu, on go opracował i przyniósł. W tej chwili został powołany specjalny zespół z premierem na czele i to jest taki „kolektywny Hausner". Pytanie, co wyprodukuje, jaka będzie propozycja na stole. Zależy to od dwóch rzeczy. Po pierwsze, jaka propozycja, po drugie, jaki zostanie zaproponowany „zakres miękki", ile będzie do negocjowania. Zobaczymy, czym będzie ta propozycja, a przede wszystkim, czy przypadkiem nie spełni się czarny scenariusz mojego przyjaciela Włodka Pańkowa. Bo jeżeli się okaże, że rządowi do dialogu wystarczy „Solidarność", to oczywiście będzie koniec dialogu. Mam jednak nadzieję, że to nie pęknie do końca, że nie będzie prób delegitymizacji np. OPZZ-tu, jako „komuszego" związku, któremu trzeba odebrać majątek. Jeżeliby taki sygnał padł, to koniec, to znaczy, że mamy do czynienia z zupełnie inną kulturą polityczną i szkoda czasu na bawienie się w dialog społeczny, bo taki dialog traci sens.

Prof. Jacek Sroka, Instytut Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego:

– Wydaje mi się, że w Polsce będzie bardzo trudno stosować wzorce zachodnioeuropejskie i w tym duchu mówić np. o polityce konsensualnej, ewentualnie stosunkach przemysłowych korporatystycznych czy neokorporatystycznych. O ile w polityce mamy system konsensualny, instytucjonalnie pasujący do pewnych wyznaczników modelowych, o tyle na poziomie dialogu społecznego mamy tylko instytucje formalne czy płytko zinstytucjonalizowane formy organizacyjne. W ich ramach dialog odbywa się tylko czasami i to z różnymi efektami. Wydaje mi się, że to, co jest pewne w relacjach pomiędzy dużymi grupami interesu, to przede wszystkim widoczna chęć gry na konfrontację. Stosują ją w zasadzie wszyscy, jeśli czują, że mają przewagę zasobów. Czasami robią to w sposób nieco bardziej wyszukany, posługując się np. bronią ostateczną, ale oczywiście mając też zasoby merytoryczne i kierując do instytucji formalnych swoje dobrze uzasadnione wnioski.

Podsumowując powyższy wątek, chcę powiedzieć, że w Polsce jest potencjalna szansa dla dialogu, ale przeszkadza jej skłonność do rozgrywek o charakterze siłowym. Do refleksji na przyszłość – co on przez to rozumie?

Istniała nadzieja, że przynajmniej dialog na poziomie wojewódzkim będzie pozbawiony tych wad, które widzimy na poziomie centralnym. Oczywiście wojewódzkie komisje dialogu społecznego (WKDS) są bardzo różnorodne, nie można powiedzieć, że wszystkie działają w ten sam sposób, ale mimo wszystko wzorce ich funkcjonowania są bardzo podobne i te wzorce centralne są przenoszone w bardzo różnych wariantach na poziom regionalny. Poza tym w regionalnym dialogu społecznym mamy do czynienia z silną pozycją państwa w postaci pozycji wojewody. W zasadzie cała komisja czeka na głos wojewody. W momencie, kiedy się coś absorbującego dzieje w urzędzie wojewódzkim, to w zasadzie cały dialog przestaje funkcjonować. Oczywiście można by się zastanawiać, czy w związku z tym powiązać w jakiś sposób te ciała regionalne z ciałami centralnymi. Można dojść do rozbieżnych wniosków, obserwując działania poszczególnych komisji, dlatego że niektóre z nich dają sobie radę lepiej, inne gorzej.

Odnosząc się do ewentualnej formuły przebudowy Trójstronnej Komisji, o której wspominał pan Długosz, wydaje mi się, że można by zastanowić się nad tym właśnie wątkiem, czyli ewentualnym powiązaniem regionów z centrum, a także nad reprezentacją polityki pieniężnej na poziomie centralnym. W różnych ekspertyzach pokazuje się, że centralne ciała trójstronne mogą działać jako ekwiwalent właściwie scentralizowanej, ale jednocześnie niezależnej polityki pieniężnej, realizowanej na poziomie centralnym. Nie wiem jednak, co w Polsce przyniosłoby połączenie tych dwóch wariantów. Mogłoby przynieść coś nieoczekiwanego.

Rozpatrując kwestie związane z możliwościami przebudowy dialogu społecznego, nie sposób pominąć zagadnienia wprowadzenia nowych partnerów społecznych. Powinniśmy zobaczyć, co robi się teraz w krajach Europy Zachodniej. Otóż one idą w kierunku nowych form partnerstwa i dialogu. Nie dotyczy to tylko decentralizacji dialogu, ale także uzupełniania dialogu społecznego dialogiem obywatelskim. Ale szczerze mówiąc, nie wiem zupełnie, jak można by mówić o przyszłości jakiegoś skrzyżowania dialogu społecznego i obywatelskiego w tym momencie rozwoju tych nurtów dialogu w Polsce. Ale obserwując WKDS-y, mogę sobie wyobrażać, że dialog obywatelski przydałby się do rozsadzenia niektórych układów, które powstały na poziomie regionalnym. Z tego też względu w niektórych przynajmniej województwach, widoczna była skłonność do blokowania NGOsów, kiedy ich głos się pojawiał na forum WKDS-ów. Zakładając, że te układy powiązań nie zawsze są dobre, można by sobie wyobrazić, że zostałyby osłabione.

Ponadto na poziomie regionów istnieje problem czytelności partnerów w składach WKDS-ów. Mamy tam do czynienia z reprezentacjami, które wchodzą w skład central, wędrując czasami po tych centralach, i mamy do czynienia z ich nierównym rozłożeniem geograficznym. Wspomnę choćby dolnośląskie, skąd pochodzę. KGHM Polska Miedź wyraźnie tam dominuje, natomiast głos Wałbrzycha jest *de facto* niesłyszalny. Widać, że może dojść do monokulturowej reprezentacji w niektórych regionach. Warto by coś z tym zrobić.

W naszych realiach, konstruując modele dialogu, bardzo trudno posługiwać się modelami zachodnimi. Należałoby raczej poszukiwać form bardziej elastycznych, co oczywiście jest trudniejsze w momencie, kiedy niektóre rozwiązania organizacyjne powstałe na fali wysokich emocji są zgoła przypadkowe. Np. silna formuła regionalna jest rzadko spotykana przy jednoczesnym osłabieniu formuły dialogu branżowego. W takich warunkach oczywiście trudniej wyobrażać sobie to, którą drogą może pójść polski dialog społeczny. Ponadto jest nierównowaga między polityką i dialogiem społecz-

nym i jednocześnie istnieje element, który łączy jedno i drugie. Moim zdaniem, tym elementem jest skłonność do rozgrywek *va banque*, którą prezentują właściwie wszyscy partnerzy. Jego wykorzystywanie zależy tylko od tego, jaki mają bilans zasobów i jakie są uwarunkowania sytuacyjne.

Zygmunt Mierzejewski, wiceprzewodniczący Forum Związków Zawodowych:

– Do niezwykle trafnej historii Trójstronnej Komisji profesora Gardawskiego dodałbym fakt, że my cały czas zabiegaliśmy o jej wzmocnienie. Uważaliśmy, iż nastąpi to, kiedy szefem Komisji będzie osoba bardzo wysoko umocowana w rządzie. W poprzednim okresie Trójstronną Komisją zawiadywał wicepremier, który miał pewne przełożenie na rządową reprezentację. Słabością obecnej Komisji jest to, że jej szef nie jest w randze wicepremiera. Dlatego też ministrowie nie przychodzą na posiedzenia Komisji, traktują dialog w sposób taki, jakby ich nie dotyczył. W szczególności mam uwagi do Ministerstwa Finansów. Podczas ostatniego posiedzenia Komisji strona rządowa nie potrafiła nawet określić, czy negocjacjami na temat poziomu najniższego wynagrodzenia kieruje Ministerstwo Finansów czy MPiPS.

Nie chcę tylko krytykować, ale pragnę wskazać rozwiązania. Należy radykalnie wzmocnić rangę szefa Komisji. Zdyscyplinowałoby to resztę resortów, które obecnie przysyłają „czwarty garnitur", który w ogóle nie ma nic do powiedzenia. Niekiedy trzeba nawet odwoływać posiedzenia.

Warto też wrócić do czasów wicepremiera J. Hausnera. Wówczas został popełniony błąd, polegający na radykalnym wzmocnieniu dialogu obywatelskiego. W sferze instytucji pozarządowych jest lekko licząc 200 tys. organizacji. Mój przedmówca miał rację, trzeba to jakoś usystematyzować, ale na razie w tym sektorze nie ma partnerów zdolnych do negocjowania porozumień o randze umów społecznych, zresztą Ministerstwo Pracy popełniło takie opracowanie, w którym wskazuje słabość dialogu, brak ekspertów i nastawienie tylko na bardzo wycinkowe fragmenty. Uczestniczyłem we wszystkich panelach dyskusyjnych na temat Strategii Rozwoju Kraju, Narodowej Strategii Spójności i innych strategicznych programów państwowych i praktycznie tylko partnerzy społeczni, czyli pracodawcy i związki, byli w stanie zabierać głos w kwestiach strategicznych. Pokazywaliśmy błędy, niedoróbki w tych programach. Natomiast partnerzy dialogu obywatelskiego widzieli tylko wąskie fragmenty. Trzeba zatem byłoby zastanowić się, w jaki sposób i w którym momencie organizacje pozarządowe można włączyć w dialog społeczny.

Jeśli chodzi o WKDS-y, to tylko w niektórych województwach wojewodowie pojmują, czym jest dialog społeczny i starają się w nim uczestniczyć. Zresztą Marek Goliszewski z ramienia Trójstronnej Komisji sprawdził wszystkie województwa i przedstawił takie właśnie wnioski. Cały czas mamy przekonanie, że jednak bez jakiegoś poważnego potraktowania wojewódzkich komisji dialogu społecznego nie wzmocni się ich roli. A chodzi nam o to, żeby jednak przenosić dialog społeczny na szczeble niższe. Stosunkowo najlepiej dzieje się – pomimo pesymizmu naukowców – w zakładowych organizacjach w niektórych branżach. Tam pracodawcy w dialogu autonomicznym ze związkami zawodowymi potrafią się dogadać, potrafią wskazać najistotniejsze problemy w danej branży czy danego zakładu, potrafią nawet wspólnie występować na zewnątrz, żeby jakoś polepszyć sytuację w danej firmie.

Chcę też zwrócić uwagę, że dialog społeczny na tyle się rozwija, na ile ma poparcie społeczne. Tymczasem zauważamy, że masmedia praktycznie nic o dialogu społecznym nie mówią, bo to jest zwykła praca, a ich to nie interesuje. Ożywiają się, gdy znajdą „czarne owce" w naszych środowiskach. Wówczas pokazują, że to są przestępcy czy ludzie nienormalni. W następstwie odbiór społeczny mamy taki, jak mamy. Dziwię się, że nikt o dialogu społecznym nie napisze prawdy, jaką trudną pracę wkładają weń związkowcy i pracodawcy.

Henryk Michałowicz, ekspert Konfederacji Pracodawców Polskich:

– Zgadzam się w znacznej mierze z panem Mierzejewskim. Podkreślę jednak, że sytuacja dialogu w Polsce jest wypadkową między innymi niezwykle słabego zaangażowania obywateli w życie społeczne. Druga rzecz to partnerzy społeczni. Mogą oni dużo wnieść do realizacji dobra kraju, ale pod warunkiem, że władza – mówię o rządzie – podzieli się swoim imperium i dostrzeże, że partnerzy mają coś do zakomunikowania, że są w stanie wspólnie rozwiązywać trudne problemy kraju i brać za nie odpowiedzialność. Pamiętajmy, że w globalnej gospodarce nie ma miejsca na centralne zarządzanie, władza musi się dzielić swoimi kompetencjami w procesie podejmowania decyzji, a partnerzy społeczni też powinni brać odpowiedzialność za współrządzenie. W tym sensie konieczne jest ich instytucjonalne wzmocnienie. Same uprawnienia też nie odniosą skutku, jeżeli nie zostaną wyposa-

żone np. w fachową pomoc prawną, w pomoc organizacyjną, ekonomiczną. Ustawa o informowaniu i przeprowadzaniu konsultacji z pracownikami jest przykładem produktu, który został uzgodniony przez partnerów, ale pokazuje też, że w trakcie jej opracowywania zabrakło wsparcia prawnego, merytorycznego ze strony rządowej. Uczestniczyłem niedawno w prawniczym seminarium dotyczącym tej ustawy. Pokazywaliśmy sobie, jakie faktyczne prawne błędy ma ona. Rzeczywiście to jest bubel i boję się, że wkrótce dojdziemy do wniosku, że trzeba ją bardzo szybko zmieniać.

Ponadto było tu powiedziane, że kwestia godzenia elastyczności zatrudnienia i bezpieczeństwa socjalnego to bardzo trudny temat. Jednak my jako partnerzy społeczni mamy doskonały przykład, że potrafimy te sprawy rozwiązywać. To przecież na forum Komisji urodziła się ustawa o zatrudnieniu pracowników tymczasowych. Myślę, że to jest duży sukces partnerów społecznych i to jest ten kierunek, w którym powinniśmy pójść.

Dr Dariusz Zalewski, Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych:

– Współczesne społeczeństwa są lepiej opisywane przez rozmaite teorie konfliktu, aniżeli modele, które odwołują się do konsensusu. I taka też jest nasza historia. Rozwijaliśmy się częściej w rozmaitych formach starcia, aniżeli w formach negocjacji. I to jest pewna historyczna spuścizna, która ma wpływ na to, co dzieje się współcześnie z dialogiem społecznym.

Instytucjonalizację dialogu rozumiem nie tyle jako formalną strukturę organizacyjną, chociaż to też jest ważne, ale jako pewne utrwalone reguły gry, których strony przestrzegają, aby pozostawać przewidywalnym dla siebie. Mówiąc o instytucjonalizacji dialogu społecznego w Polsce, trzeba sobie powiedzieć, że coś co tak naprawdę jest banałem, ale warto to powtórzyć. Otóż mamy do czynienia z odgórną instytucjonalizacją. Nie ulega wątpliwości, że to był pomysł elit, żeby powołać Trójstronną Komisję czy też sformułować Pakt o przedsiębiorstwie państwowym. Ale to jest jeden fragment rzeczywistości, a drugi jest taki, że polskie życie społeczne nie jest organizowane wedle reguł konsensusu. W rzeczywistości jest ono regulowane wedle zasad, które – jak pisał przed laty świętej pamięci prof. Podgórecki – konstytuowały tzw. brudne wspólnoty. I mamy do czynienia w zasadzie z takim instytucjonalnym pęknięciem, to znaczy z jednej strony z oficjalnymi instytucjami dialogu, które coś tam próbują robić, a z drugiej strony z lokalnie kształtowaną rzeczywistością wedle kompletnie odmiennych zasad gry, raczej rywalizacji i prób oszukiwania, przechytrzenia jeden drugiego aniżeli właśnie dialogu i konsensusu.

Moim zdaniem, należałoby starać się rozwiązywać problemy krok po kroku. Przede wszystkim trzeba określić priorytety dialogu. Jeżeli popatrzymy na przykład na te słynne pakty zawarte w Irlandii, w Hiszpanii, Holandii, to generalnie rzecz biorąc dotyczyły one zakreślenia priorytetów. Tymczasem w Polsce nie widzę, żeby reprezentacje partnerów społecznych coś mówiły o priorytetach. Mówi się o dialogu na bardzo dużym poziomie ogólności. Więc priorytety to pierwsza rzecz, która powinna zostać ustalona. Ale jednak, aby formułować priorytety, oczywiście, musi być jakieś elementarne zaufanie partnerów do siebie. Aby to było możliwe, powinni umieć kontrolować zachowania swoich członków. I tu widzę pewien problem. Otóż badając Wojewódzką Komisję Dialogu Społecznego w Olsztynie natknąłem się na znany przypadek firmy Hetman z Elbląga. Sprawa zupełnie skandaliczna, tenże pracodawca przegrał wszelkie możliwe procesy sądowe, nie chciał pracownikom płacić, wykorzystywał ich. I tak naprawdę to nie widziałem żadnego zorganizowanego protestu oburzenia ze strony innych członków organizacji pracodawców, do której on należał. Nie doszło do wykluczenia tego człowieka z organizacji.

To nie jest tylko zarzut pod adresem pracodawców, to jest także zarzut pod adresem związków zawodowych, bo znamy też przykłady, kiedy poszczególni działacze związkowi zachowywali się niezgodnie z zasadami, które powinny przyświecać dialogowi.

Zmorą naszego życia społecznego jest to, że grupy interesu są bardzo silne i górę bierze źle pojęty interes grupowej solidarności. W przypadku partnerów społecznych mamy do czynienia z podobnym procesem, Dlatego też powiedziałem wcześniej, iż ważne jest, aby krok po kroku rozwiązywać problemy. Partnerzy powinni wynegocjować, że każda z ich stron będzie bardzo wyraźnie pilnowała, aby nie powtarzały się tego typu zachowania, które podałem jako pewną egzemplifikację szerszego zjawiska. To jest w moim przekonaniu konkret, który należałoby w miarę szybko zrobić.

I ostatnia kwestia, pan profesor Gardawski ma rację mówiąc, że pakty społeczne to jest nic innego jak zawarcie pewnego porozumienia, w którym dochodzi się do takiej sytuacji, że oferuje się coś za coś. Ale z tym jest

pewien kłopot, na co uwagę zwrócił Dagmir Długosz, mówiąc o asymetrii sił. Wspomniał, że mamy do czynienia z relatywnie silnymi związkami w państwowych przedsiębiorstwach czy postpaństwowych i z ich śladową obecnością w nowym prywatnym sektorze. Z kolei ze stroną pracodawców jest odwrotnie, jeżeli więc mielibyśmy tutaj rozwijać wątek zawierania rozmaitych paktów społecznych w kontekście wymiany coś za coś, to pole manewru w naszych realiach jest dosyć niewielkie, bo tak naprawdę niewiadomo, z czego ci pracownicy prywatnych przedsiębiorstw zarabiający w granicach 1 200 – 1 300 zł mogliby zrezygnować.

Nie chcę stawiać jakiejś tezy, tylko stawiam pytanie, czy rzeczywiście mamy tutaj do czynienia z takim obszarem możliwych ustępstw, na którym moglibyśmy się poruszać. W tym sensie być może czystą iluzją jest mówienie obecnie o rozmaitych paktach społecznych w kategorii wymiany coś za coś. W rzeczywistości przynajmniej jednej ze stron brakuje tegoż zasobu, z którego mogłaby zrezygnować. Na poziomie makro jest to oczywiście możliwe, ale to jest tak naprawdę propozycja dla elit.

Prof. Kazimierz Krzysztofek, Szkoła Wyższa Psychologii Społecznej:

– Dialog zakłada negocjowanie znaczeń, a to pociąga za sobą wypracowanie wspólnego kodu komunikacyjnego. W dyskusji padł pogląd, że strony nie mówią jednym głosem, ponieważ nie mają tego jednego kodu, mają idiomy, a za tymi idiomami kryją się również interesy, a więc nie ma dyskursu itd. Ale na chorobę komunikacyjną cierpimy w skali ogólnonarodowej. Przeważa język dominacji, a nie język dyskursu. Każdy może każdego w każdej chwili obrazić i następuje taka negatywna spirala behawioralna, że ten obrażony obraża z kolei obrażającego i to się pogłębia, co widzimy na co dzień w języku polityki. Wiąże się z tym problem również kapitału społecznego. Jego ogólny poziom jest niski i to w sytuacji, kiedy 80–90 procent Polaków, według różnych badań, nie ufa sobie nawzajem poza oczywiście gronami najbliższych. Dominują podejrzenia, że w każdej chwili bliźni podstawi nogę, że wykorzysta słabość itd. Klimat ten musi przenosić się na taką a nie inną postać dialogu.

Niestabilność naszej sytuacji to jedna z pochodnych tego, o czym pisał prof. Edmund Mokrzycki w ostatniej książce pt. „Bilans niesentymentalny". Otóż źródło choroby tkwi w tym, że nie dopracowaliśmy się klasy średniej, która by stabilizowała system. To jest jedyna klasa, która awansując pociąga za sobą rozwój kraju, bo walcząc o swoje interesy, chroni z jednej strony przed oligarchizacją, z drugiej przed populizmem. Ta klasa średnia na świecie również coraz bardziej cierpi, a u nas nigdy nie ukształtowała się. Więc to jest jakby taki grzech pierworodny.

Na koniec wspomnę o problemie instytucjonalizacji. Tu zgadzam się z Markiem Rymszą. Istnieje ważne zagadnienie, na ile możemy oprzeć się na instytucjonalizacji dialogu, a ile na jego samoregulacji. Mamy tu dylemat, czy odwołujemy się do podejścia funkcjonalnego czy instytucjonalnego. Przez funkcjonalne rozumiem pozwolenie partnerom na wydeptywanie sobie ścieżki poprzez praktyki i dopiero później pokrycie ich asfaltem. Według przeciwstawnej logiki, instytucjonalnej, najpierw wylewa się asfalt. Mamy kwestię, czy partnerzy potrzebują ubitych dla nich dróg asfaltowych. Należałoby tu znaleźć jakiś kompromis.

Bogdan Warzyński, Sekretarz Generalny Forum Związków Zawodowych:

– Do tej dyskusji warto byłoby wnieść element dotyczący dzisiejszego stanu Trójstronnej Komisji. Obecnie wygląda na to, że strona rządowa przychodzi na posiedzenia Komisji tylko z podaną cyfrą, czyli konkretnymi danymi. I nie ma elementu negocjacyjnego. Ostatnio przedstawiano nam strategie gospodarcze dla Polski na lata 2007–2015. Okazało się, że jej założenia wysłano wcześniej do Brukseli. Dopiero w następnej kolejności przystąpiono do rozmów na temat paktu społecznego, który ma być zgody z założeniami tych strategii. Tak to dziś wygląda. Nie uwzględnia się opinii. W tym wszystkim jeszcze przekłada się to, o czym dwóch panów mówiło, na dziwne zachowanie, według mnie, „Solidarności". Dziwne nie dlatego, że to jest inny związek zawodowy, bo na razie wszyscy razem reprezentujemy wspólny front, jedno zdanie itd. Mieliśmy jednak przykład ostatniego posiedzenia: przewodniczący Janusz Śniadek powiedział, że dokumenty zostały przesłane do rządu i oni nie będą się powtarzać na posiedzeniu Komisji. Jest to sygnał więc, iż dialog dwustronny między „Solidarnością" a rządem trwa. Jak się w tym znajdzie reszta, być może dowiemy się niedługo.

Obecnie sytuację wyklarowało powołanie międzyresortowego Zespołu do spraw Umowy Społecznej, na czele którego stanął premier Jarosław Kaczyński. Przyspieszy to pracę nad umową w sposób zasadniczy – mówi Stanisław Szwed

Czas dojrzewania

Rozmowa z posłem Stanisławem Szwedem, wiceprzewodniczącym rządowego Zespołu ds. Umowy Społecznej.

– W ostatnich latach dialog społeczny nie odnotowywał wielkich sukcesów. Nie doszło do zawarcia paktów społecznych, jak ma to miejsce w wielu krajach Zachodu. Jak przełamać tę niedobrą passę? Czy rządowi PiS może się udać sformułować i zawrzeć umowę społeczną?

– Wielu uważa, że w ostatnich latach dialog był pozorny, że tak naprawdę nie funkcjonuje, a główna instytucja dialogu, czyli Trójstronna Komisja, nie spełnia oczekiwań. Musimy się ciągle uczyć, jak efektywniej organizować struktury dialogu. Potrzebna jest dalsza wspólna debata, poszukiwanie kompromisów, nie może być dyktatu żadnej ze stron.

W obecnej sytuacji za cenne uważam to, że istnieje daleko idąca zgodność wśród pracodawców, związków i rządu, że zawarcie umowy społecznej jest niezmiernie ważne dla rozwoju kraju, dla rozwiązania jego najważniejszych problemów. Mamy też mocne poparcie prezydenta Lecha Kaczyńskiego dla inicjatyw wspierających dialog i pakt społeczny, a także Prawa i Sprawiedliwości. W tej sytuacji sukces w dążeniu do umowy zależy od wszystkich uczestników dialogu, od ich zdolności do kompromisowego formułowania propozycji rozwiązań poszczególnych problemów. Warunkiem powodzenia naszych starań jest także doprowadzenie do sytuacji, w której instytucje dialogu są wyłączone z pola walki politycznej.

– Co w ostatnich miesiącach sprzyjało tworzeniu dobrej atmosfery dla paktu, a co przeszkadzało?

– Niewątpliwie przeszkadzała niestabilna sytuacja polityczna, częste zmiany personalne w różnych resorach. Siłą napędową pozytywnych działań powinien być minister pracy i polityki społecznej oraz minister finansów, który odpowiada za część finansową. Obecnie sytuację wyklarowało powołanie międzyresortowego Zespołu do spraw Umowy Społecznej, na czele którego stanął premier Jarosław Kaczyński. Przyspieszy to prace nad umową w sposób zasadniczy.

W obecnej sytuacji za cenne uważam to, że istnieje daleko idąca diagnoza wśród pracodawców, związków i rządu, że zawarcie umowy społecznej jest niezmiernie ważne dla rozwoju kraju.

– Partnerzy społeczni wciąż narzekają, że rząd dużo mówi o umowie, ale jednak w rzeczywistości niewiele się dzieje. Narzekają, że w Komisji Trójstronnej były słabe konsultacje w sprawie budżetu na 2007 roku, nie doszło do porozumienia w sprawie przyszłorocznego wskaźnika wzrostu płacy minimalnej. Rząd nie konsultował z partnerami Strategii Rozwoju Kraju, a teraz chce, aby pakt był oparty o założenia tam zawarte. Partnerzy narzekają też, że w Sejmie jest sporo ważnych projektów ustaw

dotyczących rynku pracy, a nie są one konsultowane w Trójstronnej Komisji.

– Wciąż stoimy przed pytaniem, jak poprawić funkcjonowanie Komisji Trójstronnej i to zarówno w dwustronnym dialogu między związkami zawodowymi a pracodawcami i oczywiście stroną rządową. W ramach prac nad umową społeczną jednym z obszarów, nad którym wspólnie pochylimy się, będzie temat instytucji dialogu i partnerstwa społecznego. Mam nadzieję, że uzgodnimy skuteczniejsze formy organizacyjne dialogu.

Ale są też dobre przykłady dialogu. Kilka miesięcy temu doszło do porozumienia w pracach nad ustawą o tzw. radach pracowników. Partnerzy społeczni porozumieli się w tej sprawie (tylko jedna organizacja pracodawców była przeciwna), a rząd zaakceptował ich rozwiązania. Również komisja sejmowa, którą kierowałem, rozwiązania te przyjęła. W ustawie wspólnie uzgodniliśmy, że w ciągu roku przepisy poddamy analizie i wprowadzimy zmiany w tych fragmentach, które nie sprawdziły się w praktyce.

– W pakcie społecznym każda ze stron chciałaby coś osiągnąć dla swojego zaplecza społecznego. Rząd z kolei musi starać się o to, aby w trakcie paktowania zachować stabilność finansów państwa, aby nie nadwerężyć budżetu. Czy wierzy Pan w mocnego ducha kompromisu, czy wystarczy poczucia odpowiedzialności za państwo i dojrzałości wszystkich stron?

– Jest oczywiste, że każda ze stron chce włączyć do umowy najważniejsze sprawy z jej punktu widzenia. Ze strony związków są to między innymi kwestie zmian w Kodeksie pracy, które zlikwidują występujące patologie chociażby w sprawach tzw. samozatrudnienia, pracy tymczasowej. Z kolei dla pracodawców ważną kwestią jest obniżenie kosztów pracy. Natomiast rząd musi zagwarantować stabilność finansów państwa. Na tym przykładzie widać, że potrzeba woli kompromisu, rezygnacji każdej ze stron z części swoich postulatów i poczucia odpowiedzialności za państwo. Wierzę, że tak będzie.

– Co będzie decydujące dla powodzenia w negocjowaniu paktu?

– To co już powiedziałem, wola kompromisu, odpowiedzialność za państwo, odrzucenie wszystkich wcześniejszych urazów i spojrzenie na umowę w perspektywie długoletniej, a nie bieżącej sytuacji.

– Czy nie sądzi Pan, że problemem może okazać się nadmiar spraw do załatwienia w jednej umowie społecznej? W ostatnich latach wiele grup społecznych nagromadziło sporo niezrealizowanych przez lata postulatów. Ich przedstawiciele zasiądą teraz do stołu negocjacji i może im wydawać się, że wszystko można załatwić za jednym zamachem.

– To istotnie jest problem, ale nie chcieliśmy rezygnować z przyjętych wcześniej przez Komisję Trójstronną obszarów do negocjacji w ramach umowy. Ważne jest, aby w umowie określić sobie najważniejsze kwestie do rozstrzygnięcia, określić czas dochodzenia do zgody i oczywiście możliwości finansowe państwa. Wydaje się, że można będzie szukać rozwiązań na przykładzie innych państw, choćby Irlandii, gdzie zawierano pakty cząstkowe dotyczące jednego zakresu spraw.

Podobną metodę możemy zastosować u nas. Tam gdzie uda nam się porozumieć, to w tej części należy umowę podpisać, a w przyszłych sprawach dalej szukać porozumienia.

– Co jest największym wyzwaniem dla Zespołu ds. Umowy Społecznej?

– Jest nim czas i pełne zaangażowanie odpowiedzialnych resortów za poszczególne obszary negocjacyjne. Z tym nie było dotychczas najlepiej. Wszyscy ministrowie muszą zdać sobie sprawę, że kluczem do powodzenia dla wielu ich rozwiązań jest zawarcie umowy społecznej. Dlatego objęcie przewodnictwa nad Zespołem przez premiera jest bardzo dobrym rozwiązaniem, które powinno przyspieszyć pracę. Chciałbym abyśmy w przyszłym roku wspólnie z partnerami społecznymi z Komisji Trójstronnej mogli rozpocząć negocjacje, kórych efektem będzie zawarcie umowy społecznej.

Dziękuję za rozmowę
Rozm. A. Zybała

Sukces w dążeniu do umowy zależy od wszystkich uczestników dialogu, od ich zdolności do kompromisowego formułowania propozycji rozwiązań poszczególnych problemów. Warunkiem powodzenia naszych starań jest także doprowadzenie do sytuacji, w której instytucje dialogu są wyłączone z pola walki politycznej.

Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog" powinno dopracować się własnego wkładu do procesu dialogu. Mogłoby ono wzbogacić go o przedsięwzięcia realizowane wspólnie z zapleczem eksperckim organizacji skupionych w Trójstronnej Komisji – pisze Wojciech Misztal

Centrum promieniowania dialogiem

W krajach, w których dialog społeczny zyskał najwyższą rangę, funkcjonuje bogata infrastruktura dialogu. Jej częścią są ośrodki wspomagające partnerów społecznych. Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog" chciałoby stać się taką instytucją.

Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog" zostało powołane w celu wspomagania instytucji dialogu społecznego oraz promowania dialogu jako sposobu budowania pokojowych stosunków społecznych. Jednak w ostatnich latach ośrodek służył niemal wyłącznie jako baza lokalowa o charakterze konferencyjno-hotelowym. W ciągu 12 lat istnienia ośrodka miały tu miejsce tylko nieliczne przedsięwzięcia – typu seminaria, publikacje – które można uznać za merytoryczny wkład we wspomaganie dialogu. Centrum uczestniczy w dwóch projektach unijnych, ale również nie są one związane z jego podstawową misją. Tym samym nie mogło zyskać rangi merytorycznej placówki, z którą związani są eksperci zajmujący się problematyką dialogu, gdzie prowadzone są prace eksperckie czy analityczne. Centrum nie zdołało zbudować również środowiska złożonego z ekspertów i naukowców, którzy zawodowo zajmują się problematyką dialogu lub związani są z partnerami społecznymi.

Jestem jednak przekonany, że warto spróbować zmienić powyższą sytuację i podjąć działania na rzecz wzbogacenia form działalności placówki. Kluczowym rozwiązaniem wydają się być projekty merytoryczne, które wspierałyby sprawność mechanizmów dialogu jako formy kreowania pokojowych stosunków społecznych i jako formy wspomagania zarządzania państwem w istotnych fragmentach, związanych zwłaszcza z rynkiem pracy. Za szczególnie istotną uważam współpracę z zapleczem eksperckim partnerów społecznych. Ważnym zadaniem wydaje się głębsza integracja tego środowiska. Sądzę, że stworzyłaby ona lepszy grunt pod efektywne działania zmierzające do powstawania dojrzałych umów społecznych, które będą ważną częścią dążeń Polski do wszechstronnego rozwoju społeczno-ekonomicznego.

Problemem CPS „Dialog", podobnie jak innych placówek związanych z rządem, jest szczupłość publicznego budżetu. Na szczęście jednak istnieją fundusze unijne. Na początku 2007 roku rozpoczynamy realizację projektu pt. *Dialog społeczny jako platforma terytorialnych paktów aktywizujących rynki pracy*. W czerwcu br. złożyliśmy wniosek do Europejskiego Funduszu Społecznego, który – jak się później okazało – uzyskał jedną z najwyższych punktacji. Jednocześnie podejmujemy trud sformułowania dużego projektu w ramach Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki". Zaprosiliśmy do jego realizacji partnerów społecznych z Trójstronnej Komisji. Opracowaliśmy wstępne założenia i chcemy wspólnie z nimi budować zestaw działań. Ich celem jest poprawa gruntu do zawierania umów społecznych w zasadniczych obszarach tematycznych. Pragniemy, aby eksperci z organizacji partnerów społecznych podjęli się doprecyzowania takich rozwiązań, które byłyby zaakceptowane przez ich organizacje. Chodzi tu o wypracowanie rozwiązań dających możliwość porozumienia eksperckiego w kluczowych obszarach rynku pracy.

Przedsięwzięcia eksperckie mają olbrzymie znaczenie. Pozwalają na sformułowanie dużo większego zbioru konkretnych rozwiązań, niż jest to możliwe na drodze ustaleń dokonywanych w gronie samych liderów. W konsekwencji mechanizmy dialogu mogą zyskać na sprawności i dynamice dzięki większej zdolności partnerów do efektywnego kreowania społecznego i narodowego konsensusu w najistotniejszych obszarach działania państwa.

Jednocześnie projekt ma na celu merytoryczne wsparcie zasobów eksperckich partnerów społecznych. Organizacje skupione w Trójstronnej Komisji zyskałyby szansę poszerzenia kontaktów w nowych środowiskach – na przykład naukowych – które wzbogacą ich wiedzę. W dzisiejszych czasach prowadzenie efektywnego dialogu społecznego wymaga silnego zaplecza eksperckiego, w tym dostępu wszystkich partnerów do dogłębnych analiz, elementów wiedzy, ekspertyz, a także znawców poszczególnych zagadnień związanych z tematyką negocjacyjną.

Dzisiejsze umowy społeczne są bowiem dokumentami, w których uzgadnianiu podlega wiele szczegółowych kwestii dotyczących zwłaszcza rynku pracy, ale także wielu istotnych elementów polityki gospodarczej i społecznej. Jest w nich mowa o detalicznych rozstrzygnięciach. Aby do nich dojść w formule wielostronnych negocjacji, niezbędne są dogłębne analizy, które najpierw wykonywane są z punktu widzenia właściwego dla interesów poszczególnych partnerów społecznych, a następnie uzgadniane z myślą o nadrzędnych interesach, które łączą wszystkich uczestników procesu dialogu.

Pismo Dialogu Społecznego. W tym roku Centrum wzbogaciło merytoryczną stronę swojej pracy dzięki zleceniu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej na wydawanie Pisma Dialogu Społecznego „Dialog". Kolejne numery przynoszą szereg istotnych analiz dialogu społecznego. Udało nam się skupić grupę naprawdę wybitnych autorów. Zyskujemy wciąż nowych, którzy pokazują kolejne aspekty mechanizmów porozumień społecznych. Szereg tekstów poświęconych jest transferowi wiedzy z krajów, gdzie dialog przybrał najdojrzalszą formę w postaci szerokich paktów społecznych. Ponadto w ramach swoich skromnych środków planujemy rozwijać stronę internetową, która również ma być swoistym zasobem wiedzy o mechanizmach dialogu.

Wychodzimy z założenia, że dialog społeczny w Polsce wymaga znacznego ożywienia. W ostatnich 10 latach nie prowadził on do zawarcia dojrzałych umów społecznych, które znane są z innych krajów unijnych. W praktyce oznacza to poważne osłabienie procesu przekształceń w Polsce i trudniejsze dostosowanie kraju do wymogów stawianych dzisiaj przez integrację europejską i globalizację narodowych gospodarek. W wielu krajach unijnych konsensus społeczny zawierany w warunkach wielostronnego dialogu wyrażający się w paktach społecznych przynosił znaczne wsparcie dla trudnego z natury procesu dostosowania. Jego skomplikowany charakter wymaga aktywnego udziału partnerów społecznych. Ich partycypacja w przekształceniach oznacza dla państwa dostęp do ich unikalnej wiedzy gromadzonej w toku współdziałania w ramach poszczególnych środowisk pracowniczych i pracodawczych.

Za swoją misję uważamy przekonywanie, że współczesnym państwem nie można już efektywnie zarządzać bez umiejętności organizowania efektywnej współpracy z partnerami społecznymi, bez korzystania z ich wiedzy i doświadczenia w trakcie stanowienia istotnych regulacji i innych instytucji życia społecznego i gospodarczego. Chcąc uzdrawiać instytucje państwa, potrzebujemy efektywności istniejących mechanizmów dialogu. Zależy ona od wielu czynników, w tym w dużej mierze od uznania rangi partnerstwa społecznego, ale również od umiejętnego zorganizowania praktycznego funkcjonowania wielu mechanizmów dialogu. W tym drugim znaczeniu niezmiernie ważne jest merytoryczne przygotowanie zaplecza eksperckiego partnerów społecznych. To od niego zależy w znacznej mierze to, w jaki sposób stawiane są kwestie podczas negocjacji, jak mocno przemyślane są problemy umieszczane w agendzie negocjacji, jak precyzyjnie przedstawione są poszczególne zagadnienia i na ile są one sformułowane w sposób, który umożliwia znajdowanie pola kompromisu.

Centrum Partnerstwa Społecznego respektuje dzisiejsze ustawowe struktury dialogu. Ale jednocześnie warto dostrzec coraz liczniejsze głosy wskazujące na potrzebę korekt w dzisiejszej organizacji mechanizmów dialogu. Wiadomo bowiem, że już od dłuższego czasu wyrasta nowy podmiot dialogu – przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego. Jest dość powszechna zgoda, że dialog obywatelski powinien zostać zbliżony do dialogu społecznego. Ale prawdą też jest, że nie ma jeszcze konkretnych propozycji, jak zrobić to w sensie instytucjonalnym, czyli za pośrednictwem konkretnych mechanizmów organizacyjnych. W każdym razie warto organizować już debatę nad tym, aby dobrze przygotować grunt pod przyszłe rozwiązania prawne. Centrum chciałoby być widoczne w tych próbach rzucenia nieco światła na te nowe obszary dialogu. Im lepiej będą one sprzęgnięte i wkomponowane w cały system budowania konsensusu w kraju, tym dialog będzie dojrzalszy. W wielu krajach segment obywatelski jest włączony w mechanizmy dialogu, czego dobrym przykładem jest Irlandia. Służy on tam budowaniu sprawnej gospodarki, jak i prężnego społeczeństwa obywatelskiego, poczynając od szczebla lokalnego. Nie ma powodu wątpić, że również w Polsce jesteśmy w stanie stworzyć wszechstronny system dialogu, w którym reprezentacja każdej grupy społecznej ma swoje właściwe miejsce w strukturze budowania konsensusu.

Polska, chcąc wzmocnić instytucje swojego państwa, musi sięgnąć po nowy pakt społeczny – pisze Krzysztof Jasiecki

Sanacja państwa możliwa tylko na drodze dialogu społecznego

Dialogowi społecznemu w Polsce – jak i w innych krajach postkomunistycznych – nie sprzyjał sposób, w jaki kształtowały się w nich mechanizmy demokracji. Otóż nie była ona oddolnym produktem rozwoju kapitalizmu tak, jak w krajach zachodnich, ale raczej efektem importowania różnych praktyk. W efekcie nie zakorzeniły się u nas praktyki negocjowania i ucierania interesów w imię dobra wyższego, czyli dobra państwa i społeczeństwa.

W toku reform kraje postkomunistyczne nie ukształtowały instytucji, które pozwalałyby im na kontrolowanie zjawisk istotnych dla ich wszechstronnego rozwoju, a także dla generowania społecznego konsensusu. W rzeczywistości instytucja państwa i instytucje jego otoczenia nie zyskały pozycji i sprawności, które umożliwiłyby im efektywne działanie w interesie publicznym. Nie zyskały też zdolności do tworzenia przeciwwagi dla presji sił pochodzących z globalnych zjawisk. Tymczasem, jak pokazują przykłady państw najwyżej rozwiniętych, instytucje państwa mają potencjalne narzędzia wzmacniające systemową konkurencyjność kraju. Jest to skutkiem między innymi umiejętności koordynowania wspólnych interesów wewnętrznych i korzystania z potencjału tkwiącego w poczuciu narodowej tożsamości.

Słabości postkomunistycznych państw i ich instytucji przyczyniły się do tego, że kraje te weszły w erę globalizacji znacznie osłabione. W efekcie funkcjonują w sytuacji poważnej asymetrii zasobów w stosunku do krajów, które można uznać za „centrum globalizacji", czyli w stosunku do krajów, które były inicjatorami obecnej fazy globalizacji w końcu XX wieku. Dysponują one dużymi zasobami i stosują strategie konkurencyjności, dające im olbrzymią przewagę. Posiadają bowiem siłę pozwalającą im na narzucanie reguł gry krajom niżej rozwiniętym, określanym też mianem rynków wschodzących bądź krajów peryferyjnych lub półperyferyjnych. Wpływają na nie choćby przez rynki finansowe, korporacje i przejmowanie własności. Wykorzystują wyższą jakość swoich instytucji, a także wyższą konkurencyjność firm oraz oferowanie produktów, które są bardziej rentowne[1]. W konsekwencji kraje globalnego centrum na ogół rozwijają się szybciej, a ponadto ich rozwój ma inny charakter niż rozwój większości krajów usytuowanych na peryferiach, co powoduje, że dynamika globalizacji oddala „centrum" od „peryferii". Jak pisze Edmund Wnuk-Lipiński, „państwa znajdujące się pomiędzy krajami najwyżej rozwiniętymi a peryferiami – jak Polska – dołączą do rdzenia globalizacji kosztem ogromnego wysiłku modernizacyjnego, albo też zostaną zepchnięte na peryferie"[2].

„Centrum" ustanawia takie systemowe reguły gry w skali globalnej, które wzmacniają rolę mechanizmów rynku, co dzieje się jednak kosztem władzy państwowej i za cenę osłabienia społeczeństwa obywatelskiego. Służy to powiększaniu efektywności działania wielkiego biznesu (przede wszystkim instytucji finansowych i firm ponadnarodowych) w stosunku do możliwości innych aktorów życia społecznego, zwłaszcza w państwach niewielkich i średnich, które nie mają mocnych instrumentów nacisku militarnego, korporacyjnego lub surowcowego. Zwiększa także wpływ międzynarodowych mediów i organizacji pozarządowych (chociaż wpływy tych ostatnich są większe w krajach rozwiniętych, gdzie silniejsze jest społeczeństwo obywatelskie).

W takich okolicznościach rola instytucji państwowych w krajach pokomunistycznych powinna być szczególnie

duża, ponieważ z opóźnieniem wchodzą one w procesy globalizacji, co osłabia ich podmiotowość i szanse rozwojowe. Instytucjom państwa powinna przypaść funkcja głównego architekta przekształceń ukierunkowanych na dostosowanie poszczególnych krajów do wymogów demokracji i rynku, jak również integracji europejskiej i globalizacji przy równoczesnym przechodzeniu do społeczeństwa informacyjnego.

Reanimacja dialogu społecznego? Polska, chcąc wzmocnić instytucje swojego państwa i nadać im bardziej podmiotowy charakter w przestrzeni międzynarodowej, musi sięgnąć po nowy pakt społeczny. Tylko na drodze dialogu społecznego wydaje się możliwe odejście od licznych słabości powstałych w efekcie „importowanej modernizacji" czy „demokracji naśladowczej". Bez paktu nie będzie możliwe zrealizowanie jakiejkolwiek własnej koncepcji „konkurencyjnego" bądź „inteligentnego" państwa zdolnego do tworzenia zasobów strategicznych będących podstawą dynamicznego rozwoju w warunkach globalizacji.

Pakty społeczne mają unikalną zdolność do wzmacniania sił generujących konsensus. Będą sprzyjały także odbudowie zaufania do polskich instytucji publicznych, które nadal odznaczają się bardzo niską akceptacją naszego społeczeństwa, niższą niż instytucje unijne[3].

Nowy pakt społeczny warto rozpatrywać także jako szansę aktywizacji „ukrytego kapitału", użytecznego również dla zmiany wizerunku państwa polskiego w oczach jego obywateli. Równocześnie proces uzgadniania paktu tworzy mechanizm testujący i korygujący tendencje centralistyczne obecnego rządu widoczne m.in. w postaci redukowania państwa do administracji rządowej, rozszerzania zadań i kompetencji urzędów władzy wykonawczej oraz pomniejszania roli innych pionów aparatu państwowego i aktorów społecznych (samorządów terytorialnych, organizacji pozarządowych itd.). Jak bowiem wskazuje wiele badań, retoryka służby publicznej, na którą powołują się rządzący, nie daje gwarancji, że politycy i urzędnicy będą działali w szerszym interesie publicznym, a nie dla interesów własnych lub grupowych, np. lobbystycznych[4].

Bez takich mechanizmów korekcyjnych, jak pakt i dialog społeczny, Polsce mogą zagrażać rozwiązania etatystyczne, utrwalające anachroniczność rodzimych struktur władzy publicznej, odbiegających od nowoczesnych, sieciowych powiązań państwa i społeczeństwa. Dla przeciwdziałania takiemu scenariuszowi warto uwzględnić postulaty znaczącego wzmocnienia instytucji dialogu społecznego, w tym zmiany zasad funkcjonowania Komisji Trójstronnej (m.in. poprzez lepszą egzekucję harmonogramów czasowych konsultacji społecznych, większe dofinansowanie budżetowe aktywności eksperckiej organizacji społecznych i ich obecności na forum unijnym), czy rozbudowę innych stałych instytucji, obejmujących organizacje społeczne (pozarządowe, samorządowe itd.), uczestniczące w opiniowaniu rozwiązań prawnych, które włączają obywateli w politykę państwa[5]. Bez większych środków i uprawnień instytucje te będą miały w znacznej mierze charakter fasadowy lub enklawowy, ograniczający ich rolę do biernej legitymizacji niektórych decyzji publicznych.

Stawką w grze jest treść polskiej demokracji. Polityczne działania na poziomie elit, instytucji i procedur są warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym dla naprawy państwa i odrodzenia myślenia w kategoriach dobra wspólnego. Zasadniczym problemem jest decyzja, czy tworzymy w Polsce demokrację przyjazną dla obywateli, która ich włącza w rozmaite instytucje, czy pozostaniemy na etapie instytucji spełniających formalne kryteria demokracji, z którą jednak obywatele się nie identyfikują, pozostają obok, czego przejawem jest apatia obywatelska i niska frekwencja wyborcza. Klucz tkwi w sferze decyzji politycznych modyfikujących działanie państwa[6].

Jak dotąd nowy rząd wprowadza reformy zmierzające do podniesienia sterowności instytucji publicznych głównie w sferze stosowania prawa, przeciwdziałania patologiom oraz bezpieczeństwa państwa, tj. na poziomie podstawowych reguł, lecz bez ich rozbudowanego poszerzenia na inne obszary życia, jak dialog i partnerstwo społeczne.

W obecnej sytuacji korzystne jest to, że potrzebę paktu zgodnie podkreślają prezydent i premier RP nawiązujący do tradycji ruchu solidarnościowego, jak również liderzy organizacji związkowych i pracodawców. Takiemu podejściu sprzyjają też standardy UE.

Kryzys modernizacji naśladowczej. Wielu badaczy dostrzegło znaczenie instytucji państwa dla efektywnego zaadoptowania się w warunkach głębokiego umiędzynarodowienia gospodarki i innych wymiarów życia. Rozważania, przynajmniej ich część, doprowadziły do sformułowania różnych charakterystyk i typologii państw w zależności od ich poziomu rozwoju. Badacze mówią m.in. o podziale na państwa „przednowoczesne", „nowoczesne" i „ponowoczesne"[7]; państwa „silne" i „słabe"[8], państwa oparte na koncepcji „demokracji delegacyjnej"[9]

bądź też „demokracji naśladowczej”[10]. Atula Kohli sformułował tę ostatnią koncepcję. Wydaje się ona szczególnie inspirująca dla interpretacji zmian ustrojowych w Europie Środkowo-Wschodniej. Opisuje ona „demokracje niebędące produktem rozwoju kapitalizmu”. Zdaniem tego autora, reformy spóźnionych przybyszów w wysoko rozwiniętym świecie naśladujących kraje wysoko rozwinięte przebiegają według innych sekwencji i wzorów historycznych wynikających z odmiennych cech tych społeczeństw. Okoliczności zmian ustrojowych powodują, że takie demokracje „muszą się dostosować do ogólniejszych sił politycznych i ekonomicznych, często pozostających poza ich kontrolą”[11].

Reformy w tych krajach stały się pochodną globalnych zjawisk, a ich główne idee są najczęściej importowane z zagranicy. Struktury „demokracji naśladowczych” wyróżniają zwykle spersonalizowane rządy i centralizację władzy, słabość instytucji (zwłaszcza partii politycznych), trudności z rozdziałem publicznej i prywatnej sfery życia społecznego, skupienie rywalizacji politycznej na zasobach i roszczeniach wobec państwa, upolitycznienie form społecznych podziałów, ostry podział wewnątrz elit i polaryzację między elitami i masami; odgórną mobilizację organizowaną często przez demagogów i odwołującą się do haseł populistycznych lub nacjonalistycznych, a także słabość sił generujących konsens. Są to okoliczności, które jednocześnie nie sprzyjają rozwojowi mechanizmów dialogu społecznego[12].

Polska wydaje się dobrym przykładem „demokracji naśladowczej”, podobnie jak inne państwa pokomunistyczne. One również weszły w transformacje pod hasłami „powrotu do Europy”. Krytyczne analizy tego scenariusza zmian prezentują także badacze polscy m.in. w postaci koncepcji „miękkiego państwa”, odwołującej się do teorii Myrdala, uogólniającej doświadczenia Trzeciego Świata[13], „niekompletnego kapitalizmu” podporządkowanego racjonalności globalnego kapitalizmu[14], „demokracji peryferii” ukształtowanej przez lewicowo-liberalne elity III RP[15] lub „państwa półperyferyjnego”, słabego w relacjach z krajami rozwiniętego centrum[16].

Cienie modernizacji. Wspólnym mianownikiem powyższych koncepcji jest krytyka licznych słabości widocznych w procesie modernizacji Polski realizowanej po 1989 r. Wskaźnikiem jej dysfunkcji jest niedostatek i wykluczenie dużej części społeczeństwa, masowe bezrobocie i migracja zarobkowa, destrukcja kapitału społecznego i zaufania do instytucji władzy, systemowa korupcja, niska jakość usług publicznych, katastrofalny stan infrastruktury drogowej i kolejowej czy niewielka konkurencyjność rodzimych przedsiębiorstw. Taki stan rzeczy dostarcza argumentów na rzecz tezy o wyczerpaniu się „naśladowczej modernizacji” Polski w wersji z lat 90. Zasadniczym wskaźnikiem tego zjawiska jest oparcie finansowania rozwoju na inwestycjach zagranicznych i programach unijnych, co oznacza jego podporządkowanie priorytetom zewnętrznym[17].

Pod względem poziomu PKB *per capita* Polska zaliczana jest wraz z Łotwą, Litwą i Słowacją do grupy najmniej rozwiniętych krajów UE. Zdaniem ekonomistów, „zdolność innowacyjna Polski jest niewystarczająca do tworzenia zasobów strategicznych (takich jak nowa wiedza, innowacje, poprawa jakości zasobów ludzkich). […] Możliwości konkurowania niskimi kosztami nakładów wyczerpują się. Ograniczeniu ulegają też rozmiary zasobów ludzkich, ze względu na znaczną emigrację polskich pracowników do innych krajów UE”[18].

Polskie drogi. W takim kontekście Tomasz Żukowski wyróżnił dwie zasadnicze strategie rozwoju kraju odwołujące się do alternatywnych systemów wartości. Pierwszą, dominującą w latach 90., określił mianem „importowanej modernizacji” realizowanej przez ugrupowania lewicowe i centrolewicowe, część elit intelektualnych, wielki biznes pośredniczący pomiędzy klasą polityczną a kapitałem zagranicznym oraz inteligencję, urzędników, młodzież i media skupione w dużych aglomeracjach. Media te preferują wartości zachodniej lewicy łączone z indywidualistycznymi nurtami liberalizmu. Natomiast istotą drugiej strategii, określanej jako „polska droga do modernizacji”, jest próba unowocześnienia konserwatywnych wartości odwołująca się do rodzimego kodu kulturowego i tradycji republikańskich, w tym zwłaszcza ruchu solidarnościowego.

Jej głównymi promotorami są politycy prawicy i centroprawicy, inteligencja zakorzeniona w tradycjach niepodległościowych i patriotycznych, większość hierarchów kościoła katolickiego, środowiska gospodarcze walczące o swoją pozycję na krajowym rynku (spółki skarbu państwa, sektor małych i średnich przedsiębiorstw), lobby prorodzinne, duża część wsi i prowincji oraz konserwatywnej młodzieży[19]. Prawica chce powiązać potrzebę radykalnej zmiany przełamującej duchowe i instytucjonalne dziedzictwo postkomunizmu z koniecznością odejścia od neoliberalnej ideologii „imitacyjnej modernizacji” i podporządkowania działalności rodzimych elit celom narodowym. Chce

kształtowania nowego poczucia lojalności opartej na tradycyjnej, polskiej tożsamości, rozbicia struktur postkomunistycznych, propagowania nowych wzorców zachowań elit i zmian mechanizmów ich rekrutacji, wzmacniania normatywnej struktury społeczeństwa (w tym świadomości i pamięci narodowej), gruntownej reformy prawa i dbałości o jego stosowanie[20].

Konfrontacja między orędownikami tych strategii określa obecnie główną linię podziału politycznego w Polsce, chociaż istnieją również znaczące ugrupowania, które (jak np. partie populistyczne i antyeuropejskie) nie mieszczą się jednoznacznie w ramach tego schematu.

Potrzeba „swojego" państwa. Globalizacja rozpatrywana jest często na podobieństwo wielowymiarowej gry rozgrywanej powyżej, poniżej oraz wewnątrz granic państwowych. Współczesne państwa (niezależnie od głoszonych ideologii) za pomocą różnych instrumentów wpływają na charakter i przebieg tej gry. Wbrew tezie, że globalizacja prowadzi do szybkiej homogenizacji świata, socjologowie zwracają uwagę na dużą różnorodność społeczeństw nowoczesnych, nawet tych podobnych w kategoriach rozwoju gospodarczego, jak Stany Zjednoczone, państwa Europy Zachodniej lub Japonia. Pomimo rozwoju uniwersalnych struktur, systemów instytucjonalnych i symbolicznych, zachowują one znaczne różnice, kształtowane w odmiennych kontekstach historycznych i społecznych.

Shmuel Eisenstadt, wybitny znawca procesów modernizacji twierdzi, że nadal „rozmaite, nowoczesne, autonomiczne obszary instytucjonalne – gospodarcze, polityczne, edukacyjne lub rodzina – są definiowane i regulowane oraz łączą się w odmienny sposób w różnych społecznościach i w różnych okresach ich rozwoju". Przejawem tego zjawiska są m.in. „odmienne koncepcje panowania i odpowiedzialności, różne sposoby protestu i działalności politycznej […], napięcia między składnikami utopijnymi i obywatelskimi w tworzeniu nowoczesnej polityki; między polityką „rewolucyjną" i „normalną", […] między społeczeństwem obywatelskim i państwem, między jednostką i zbiorowością"[21].

Tylko na drodze dialogu społecznego wydaje się możliwe odejście od licznych słabości powstałych w efekcie „importowanej modernizacji" czy „demokracji naśladowczej". Bez paktu nie będzie możliwe zrealizowanie jakiejkolwiek własnej koncepcji „konkurencyjnego" bądź „inteligentnego" państwa zdolnego do tworzenia zasobów strategicznych będących podstawą dynamicznego rozwoju w warunkach globalizacji.

Także badania nad gospodarkami wykazują, że procesy globalizacji nie tylko ujednolicają, ale także różnicują instytucje gospodarcze i zachowania ekonomiczne. Powstają nowe kombinacje wzorów koordynacji, instytucji oraz strategii rozmaitych uczestników rynku. Stąd ponowne ożywienie badań nad odmiennymi rodzajami współczesnego kapitalizmu: modelem anglosaskim, kapitalizmem azjatyckim, modelem Europy kontynentalnej, skandynawskim, latynoskim itd.[22]

W rezultacie strukturalna, instytucjonalna i kulturowa różnorodność społeczeństw powoduje, że pomimo erozji tradycyjnych funkcji państwa, jego agendy są ciągle niezastąpione, a społeczeństwa chcą mieć „własne", efektywne organy władzy publicznej. Nie dysponujemy bowiem innymi, poza- lub ponadpaństwowymi, całościowymi formami organizacji życia społecznego, które mogłyby w porównywalnym zakresie spełniać oczekiwania obywateli. Potwierdzenia takiej „funkcjonalnej potrzeby państwa" dostarczają także obawy obywateli krajów UE przed tworzeniem ponadnarodowych struktur władzy pozbawiających ich efektywnego wpływu na procesy polityczne, w tym stanowienie prawa odpowiadającego „lokalnym" (krajowym) preferencjom. Erozja państw narodowych może bowiem prowadzić w konsekwencji także do erozji demokracji, która historycznie jest zakorzeniona w instytucji państwa. Ich rola ulega jednak zasadniczej zmianie.

Politycy jako promotorzy „państwa inteligentnego". W warunkach globalizacji, liberalizacja i prywatyzacja ograniczyły właścicielskie i redystrybucyjne funkcje państwa. Wzmocniona została natomiast jego rola regulacyjna. Głównym zadaniem państwa stało się tworzenie bodźców sprzyjających rozwojowi gospodarczemu. Priorytetem większości państw jest promowanie konkurencyjności ich przedsiębiorstw i gospodarek na światowych rynkach. W tym zakresie nawet Stany Zjednoczone, uważane za archetyp państwa liberalnego, odrzucają doktrynę „niewidzialnej ręki rynku" i prowadzą polity-

kę aktywnych zmian w instytucjonalnym, finansowym i społecznym otoczeniu gospodarki. Działania tego rodzaju znalazły rozwinięcie w koncepcjach państwa konkurencyjnego (*The Competition State*) i nowej administracji publicznej (*New Public Management*) przyjaznej dla gospodarki[23]. W krajach rozwiniętych przejawem ich stosowania jest zwiększanie wydatków na edukację, badania i rozwój, tworzenie funduszy wspierających inwestycje ryzykowne dla sektora prywatnego, inicjowanie projektów publiczno-prywatnych, w tym nowych rodzajów infrastruktury, a także pobudzanie aktywności rynku pracy poprzez przełamywanie barier mobilności zawodowej i przestrzennej. W UE działania tego rodzaju wiążą się integralnie również z rozbudową rozmaitych form dialogu i partnerstwa społecznego.

Takie strategie uznają potrzebę aktywnej roli państwa w przemianach związanych z globalizacją dla korygowania niedoskonałości w funkcjonowaniu rynku i wspierania instytucji ważnych dla rozwoju społeczno-gospodarczego[24]. Także w krajach pokomunistycznych rośnie zrozumienie, że ograniczanie zagrożeń i spożytkowanie możliwości, które otwiera globalizacja, wymaga sprawnych instytucji, organizowanych w głównej mierze przez państwo (ze względu na słabość innych aktorów zmian). Philippe Schmitter zauważa: „przekraczanie krytycznych progów w akumulacji kapitałowej związane z dążeniem peryferyjnych gospodarek do »dogonienia« wyżej rozwiniętych […] zdaje się od nich wymagać większego oparcia się na państwowym interwencjonizmie”[25]. Współcześnie chodzi zwykle o jego nowe rozumienie nawiązujące do rozmaitych wariantów „państwa konkurencyjnego” oraz anglosaskiej *New Public Management* przyjaznej dla gospodarki.

Francis Fukuyama dodaje, że „zasadniczym problemem stojącym przed biednymi krajami, który blokuje ich rozwój gospodarczy, jest niedostateczny poziom rozwoju instytucjonalnego. Kraje te nie potrzebują wszechstronnego państwa, ale z całą pewnością państwa silnego i skutecznego w zakresie niezbędnych funkcji”[26]. W Polsce zbliżone podejście do instytucji zaproponowali Antoni i Bartłomiej Kamińscy, którzy przedstawili koncepcję „inteligentnego” państwa koncentrującego się na szansach rozwojowych związanych z globalizacją. Jej realizacja wymaga przede wszystkim wprowadzania reform instytucjonalnych podnoszących konkurencyjność systemową. Jak piszą Kamińscy, „państwo narodowe jest kluczem do dobrobytu obywateli, a współczesna fala globalizacji jest tworem polityki państw. Wzrost gospodarczy zależy od ustroju i polityki państwa. […] Kraje „globalizujące się” […] szczycą się obecnie najszybszym wzrostem gospodarczym. Kraje „zorientowane do wewnątrz” nie notują wzrostu, a nawet często doświadczają regresu gospodarczego. Ład ekonomiczny oparty na konkurencji i prywatnej własności wymaga instytucji i polityk wspierających je zarówno na poziomie państwa, jak i układu globalnego. […] Polityka państwa powinna być przyjazna nie dla poszczególnych przedsiębiorców lub ich grup, ale dla konkurencji, bez względu na jej krajowe lub zagraniczne źródła. Instytucje i polityki wspierające konkurencję są jednocześnie warunkiem przyciągania kapitałów zagranicznych wysokiej jakości”[27].

Koncepcja „inteligentnego” państwa koncentruje się na podnoszeniu sprawności instytucji (zarówno publicznych, jak i prywatnych), ich stabilności i przejrzystości, przy założeniu, że warunkiem sukcesu modernizacyjnego jest wysoka jakość struktur decyzyjnych i ludzi, którzy nimi kierują. Zasadniczym wyróżnikiem „inteligentnego” państwa jest zdolność do tworzenia długofalowych strategii i programów rozwoju społeczno-gospodarczego oraz ich sprawnego wdrażania i koordynowania. Koncepcja ta opiera się na projekcie państwa liberalno-demokratycznego i gospodarki rynkowej, który zakłada prowadzenie stabilnej polityki makroekonomicznej, decentralizację uprawnień organów władzy publicznej, praworządność i prawomocność instytucji, wspieranie konkurencyjności (łamiące m.in. przywileje branżowe i korporacyjne), rozbudowę infrastruktury materialnej oraz inwestowanie w kapitał społeczny.

Podobne propozycje formują także inni badacze zwracający uwagę na szczególną rolę państwa, jako wiązki instytucji niezbędnych dla rozwoju kraju i wzmocnienia legitymizacji nowego ustroju Polski. Zdaniem Jadwigi Staniszkis, reformy wzmacniające globalną podmiotowość i konkurencyjność Polski wymagają odrzucenia „naśladowczego” charakteru rozwoju kraju, ograniczającego się do przenoszenia na nasz grunt instytucji odpowiadających głównie interesom państw wysoko rozwi-

Państwa znajdujące się pomiędzy krajami najwyżej rozwiniętymi a peryferiami – jak Polska – dołączą do rdzenia globalizacji kosztem ogromnego wysiłku modernizacyjnego, albo też zostaną zepchnięte na peryferie.

niętych. Państwa te na początku transformacji narzuciły Polsce (i innym krajom Europy Środkowo-Wschodniej) korzystne dla siebie reguły m.in. w zakresie liberalizacji handlu i przepływu kapitału, zmian własnościowych czy podziału pracy. Warunkiem sukcesu jest kreowanie instytucji odpowiadających obecnej fazie rozwoju kapitalizmu w Polsce, wspierających kumulację rodzimego potencjału politycznego, gospodarczego, społecznego i kulturowego. Reorientacja kierunku przekształceń systemowych wymaga konsolidacji władzy politycznej i zatrzymania fragmentacji państwa, a także zwiększenia kontroli nad jego zasobami i zasadami działania.

Aparat państwa jest w takim ujęciu rozpatrywany jako główna siła zdolna do przełamania rozmaitych „sfunkcjonalizowanych patologii", które w latach 90. nabrały charakteru systemowego, gdy „transformacja stała się projektem zawłaszczonym przez niedouczonych polityków oraz krajowych i zagranicznych lobbystów"[28]. Spożytkowanie możliwości wynikających z realizacji reform ustrojowych i członkostwa w UE zależy zatem od stworzenia wyraźnego ośrodka władzy i struktur zarządzania wzmacniających całościowy interes państwa, które miałyby zdolność „przełamania poczucia niemocy" oraz skupiania energii społeczeństwa na celach strategicznych, koordynowanych za pośrednictwem nowych, sieciowych powiązań państwa, gospodarki i społeczeństwa.

Bez takich struktur wprowadzających klarowne reguły i obniżających koszty transakcyjne, nie jest możliwe efektywne wspieranie konkurencyjności polskich przedsiębiorstw, badań i rozwoju, polityki regionalnej i tworzenia lokalnych rynków, budowania zaufania do instytucji władzy lub podtrzymywania tożsamości narodowej. Jest to sposób myślenia bliski koncepcji Hernando de Soto skupiającego uwagę na warunkach aktywizowania „ukrytego kapitału", który tworzą niewykorzystywane zasoby społeczeństwa. Jego uruchomianiu sprzyjają reformy umożliwiające posługiwanie się „zasobami zamiennymi" (pracą, nieruchomościami, prawami własności itp.) w taki sposób, by można je łatwo ze sobą „łączyć, dzielić i mobilizować dla stworzenia bardziej wartościowych kombinacji". Chodzi o tworzenie takich rozwiązań, które – jak obligacje lub kredyty hipoteczne – przyczyniają się do wytworzenia dodatkowego kapitału wzmacniającego rozwój gospodarczy. Ich kształt określa przede wszystkim jakość działań instytucji publicznych, które wpływają na warunki obrotu gospodarczego, sposób egzekucji praw własności, wysokość opłat urzędowych bądź czas trwania procedur administracyjnych. Mogą one „tworzyć niedyskryminujący system rynkowy, w którym prawo daje każdemu szanse rozwoju"[29], także poprzez instytucje publiczne, wykraczając poza sferę gospodarki.

---

[1] Jasiecki K., Postrzeganie polskiej marki w krajach Unii Europejskiej, Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości 2004.
[2] Wnuk-Lipiński E., Świat międzyepoki, Kraków: Znak – ISP PAN 2004, s. 265.
[3] Wiosną 2006 r. zaufanie do Parlamentu Europejskiego wskazywało 56% ogółu respondentów, do Sejmu – 13%; do Komisji Europejskiej 53%, a do polskiego rządu 22%. Zaufanie do partii politycznych w Polsce jest najniższe w całej UE (9%), chociaż także w Unii ma ono niski poziom (22%), European Commission, Eurobarometer 65 – Public Opinion in the European Union, s. 3.
[4] Zob. cyt. prace Fukuyamy i Petersa.
[5] Grosse T.G., Wschodnioeuropejska jakość dialogu, cyt. wyd., s. 29–30.
[6] Gliński P., Lewenstein B., Siciński A. Warszawa: Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie, IFiS PAN 2004.
[7] Cooper R., The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-First Century, New York: Grove 2003.
[8] Fukuyama F., Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku, Poznań: Rebis 2005.
[9] O'Donnell G., Demokracja delegacyjna, w: P. Śpiewak (red.), Przyszłość demokracji, Warszawa: Aletheia 2005.
[10] Kohli A., Źródła konfliktów społecznych i politycznych w demokracjach naśladowczych, w: P. Śpiewak, (red.), Przyszłość demokracji, Warszawa: Aletheia 2005.
[11] Kohli A., jak wyżej, s. 320.
[12] Zob. badania dotyczące dialogu społecznego w Polsce, na Litwie i w Estonii, T.G. Grosse, Wschodnioeuropejska jakość dialogu, także A. Zybertowicz, M. Spławski, Dialog społeczny „obcym ciałem" w polskim życiu społecznym?, Pismo Dialogu Społecznego, nr 2/2006.
[13] Hausner J., Marody M., (red.), Jakość rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej?, Warszawa: Fundacja im. Friedricha Eberta 2000.
[14] Staniszkis J., Zybała A., Szanse dla Polski, Rectus: Komorów 2005.
[15] Krasnodębski Z., Demokracja peryferii, Gdańsk: słowo/obraz/terytoria 2003.
[16] Wnuk-Lipiński E., Świat międzyepoki, cyt. wyd.
[17] Grosse T.G., Uwagi na temat Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007–2015, Warszawa: ISP, „Analizy i Opinie" nr 63 2006.
[18] Weresa M.A., (red.), Polska. Raport o konkurencyjności 2006, Warszawa: SGH 2006, s. 12–13.
[19] Żukowski T., Potęga tożsamości, w: System wartości i norm społecznych podstawą rozwoju Polski, Gdańsk: IBnGR 2005.
[20] Krasnodębski Z., Postkomunistyczna etyka i duch kapitalizmu, D. Gawin, Tożsamość polska w perspektywie historycznej, w: System wartości …, jak wyżej.
[21] Eisenstadt S.N., Nowoczesności zwielokrotnione: podstawowy układ odniesienia i problematyka, „Studia Socjologiczne" 1/2006, s. 29 i 59.
[22] Amable A., The Diversity of Modern Capitalism, Oxford-New York: Oxford University Press 2003; Guillen M.F., The Limits of Convergence. Globalization and Organizational Change in Argentina, South Korea and Spain, Princeton: Princeton University Press 2001; T. Kowalik, Współczesne systemy ekonomiczne, Warszawa: WSPiZ im. Leona Koźmińskiego 2000.
[23] Peters G.B., Administracja publiczna w systemie politycznym, Scholar, Warszawa 1999. Przykładem nowoczesnej roli państwa są dzieje Internetu udostępnionego przez Departament Obrony amerykańskim firmom do celów komercyjnych, zob. M. Castells, Galaktyka Internetu, Poznań: Rebis 2003.
[24] Stubbes R., Underhill G., (ed.), Political Economy and the Changing Global Order, Oxford University Press 2006; P. Kotler, S. Jatusripitak, S. Maesincee S., Kraków: Marketing narodów. Strategiczne podejście do bogactwa narodowego. Profesjonalna Szkoła Biznesu 1997.
[25] Schmitter P. C., Demokracja – zagrożenia i problemy, w: P. Śpiewak (red.), Przyszłość demokracji, cyt. wyd. s. 27.
[26] Fukuyama F., Budowanie państwa …, cyt. wyd., s. 137–138.
[27] Kamiński A.Z., Kamiński B., Warszawa: Korupcja rządów. Państwa pokomunistyczne wobec globalizacji, Trio-ISP PAN 2004.
[28] Staniszkis J., Szanse dla Polski, cyt. wyd. s. 50.
[29] H. de Soto, Tajemnica kapitału. Dlaczego kapitalizm triumfuje na Zachodzie a zawodzi gdzie indziej?, Warszawa-Chicago: Fijor Publishing 2002, s. 269.

Dialog społeczny jest naturalnym środowiskiem, w którym powinna być kształtowana polityka zabezpieczenia społecznego, a także sprawowany nadzór nad funkcjonowaniem systemu ubezpieczeniowego – pisze Krzysztof Hagemejer

Dialog wokół strategii emerytalnej

Problematyka zabezpieczenia społecznego powinna być istotnym tematem trójstronnego dialogu społecznego, a także przedmiotem rokowań zbiorowych między pracownikami a pracodawcami. Partnerzy społeczni wspólnie ponoszą odpowiedzialność za kształt systemu ubezpieczeń i pomocy społecznej.

System zabezpieczenia społecznego ma zapewniać ochronę przed skutkami różnego typu ryzyk społecznych, wobec których staje większość z nas w życiu. Obejmuje on wszelkie programy chroniące pracowników i ich rodziny na wypadek utraty dochodów lub pojawienia się dodatkowych wydatków w sytuacjach bezrobocia, wypadku przy pracy, choroby, inwalidztwa, śmierci żywiciela rodziny, macierzyństwa, posiadania dzieci lub sprawowania opieki nad innymi osobami niezdolnymi do pracy, a także w okresie starości. System zabezpieczenia, zatem w sposób istotny współokreśla sytuację dochodową pracowników oraz stanowi o jakości warunków ich zatrudnienia. Dobrze funkcjonujący system nie tylko pomaga w wydobyciu się z biedy, ale przede wszystkim przeciwdziała ubóstwu.

W Polsce, tak jak i w wielu krajach, istotną częścią systemu zabezpieczenia społecznego są ubezpieczenia społeczne, które finansują pracownicy i pracodawcy. Dodatkowo ich składki uzupełnia często budżet państwa, a więc my wszyscy podatnicy. Jako podatnicy finansujemy także inne, nieubezpieczeniowe elementy systemu zabezpieczenia społecznego (np. pomoc społeczną, publiczne pogramy zdrowotne, świadczenia rodzinne).

Trójstronność finansowania systemu zabezpieczenia społecznego sprawia, że dialog społeczny – jako mechanizm z istoty trójstronny – jest naturalnym środowiskiem kształtowania polityki zabezpieczenia społecznego, jak i sprawowania nadzoru nad funkcjonowaniem tego systemu. U podstaw dialogu, jak i polityki zabezpieczenia społecznego, znajduje się wspólny korzeń: podstawowa zasada solidarności społecznej.

Partnerzy społeczni – organizacje pracodawców, związki zawodowe, stowarzyszenia innych osób ubezpieczonych – powinni aktywnie pełnić funkcję strażników tego systemu, pomimo że to państwo w ostateczności jest jego gwarantem, w sensie zapewnienia mu wypłacalności[1]. Ale to oni powinni na co dzień dbać, aby system funkcjonował zgodnie z demokratycznie przyjętymi celami i aby realizował te cele w sposób sprawny.

Międzynarodowa Organizacja Pracy w swoich licznych konwencjach i zaleceniach wskazuje na konieczność solidarnego, zbiorowego finansowania systemu, ale głosi także, że przedstawiciele pracodawców, pracowników i innych osób chronionych powinni uczestniczyć – przynajmniej w charakterze doradczym – w podejmowaniu decyzji dotyczących kształtu polityki ubezpieczeń oraz w nadzorze instytucji, które wykonują tę politykę. Uczestnictwo partnerów dotyczy zwłaszcza sytuacji, w których „administracja programu zabezpieczenia społecznego nie została powierzona instytucji nadzorowanej przez władze publiczne lub organowi rządowemu odpowiedzialnemu przed parlamentem”[2], a także w sytuacji, gdy zarządzanie powierzone zostało instytucjom prywatnym, a więc tak, jak w przypadku choćby tzw. drugiego filara systemu emerytalnego w Polsce.

Nowy partner dialogu? W ostatnich latach mamy do czynienia z nowymi zjawiskami, które zmieniają logikę dialogu społecznego w dziedzinie ubezpieczeń. Następuje bowiem ich częściowa prywatyzacja. Obok dotychczasowych interesów pracodawców i pracowników oraz interesu ogólnospołecznego, reprezentowanego przez państwo, w grę zaczynają też wchodzić interesy tych instytucji sektora prywatnego, którym powierzono administrowanie czy inne funkcje w zakresie programów społecznych. Mowa tu o funduszach emerytalnych czy prywatnych instytucjach ubezpieczeniowych, którym w części krajów powierzono świadczenie usług dla pracodawców i pracowników w zakresie na przykład obowiązkowych ubezpieczeń na wypadek chorób zawodowych i wypadków przy pracy.

Odmienność sytuacji z ostatnich lat jest szczególnie silnie widoczna, gdy weźmiemy pod uwagę fakt, że sektor prywatny zarządza niekiedy (jak np. w Polsce) funduszami emerytalnymi, do których pracownicy – a czasem i pracodawcy – płacą obowiązkowe składki. Daje im to, niewymagający większego wysiłku czy nakładów, dostęp do ogromnych funduszy, ponieważ trud administracyjny i koszty egzekucji składek ponoszą instytucje publiczne, czyli pokrywa je albo płacący składki, albo podatnik. Wiąże się to w znacznym stopniu z gwarancją przyszłych zysków. Zyski te oczywiście zależą w dużej mierze także od kształtu rozwiązań ustawowych i od tego, jak sprawnie przebiega egzekucja płacenia składek. A zatem, w krajach, gdzie dokonano tego typu reform, pojawia się nowy potencjalny partner do dialogu nad kształtem systemu zabezpieczenia społecznego w postaci krajowych i międzynarodowych instytucji sektora usług finansowych. Przypomnę, że takie reformy poczyniono – obok Polski – również na przykład w Chile, co nastąpiło już wiele lat temu, ale i w niektórych innych krajach Ameryki Łacińskiej i Europy Środkowo-Wschodniej.

Problem z dialogiem społecznym w poszerzonym gronie polega na tym, że tradycyjni partnerzy dialogu dobrze i od dawna wiedzą, że sprzeczne interesy grupowe można pogodzić tylko w imię uznania zasady solidarności społecznej. Tymczasem pozostaje wciąż kwestią otwartą pytanie, na ile ten nowy potencjalny partner skłonny byłby tę zasadę zaakceptować i na tym gruncie włączyć się do dialogu społecznego.

Równowaga wpływu. Doświadczenie Polski i innych krajów pokazuje, że prywatne instytucje finansowe odgrywają aktywną rolę zarówno w okresie debaty nad kierunkami formowania logiki systemu, jak i w ostatecznym kształtowaniu zmian ustawowych wprowadzających reformy, a także w okresie jej wdrażania, czyli gdy nadchodzi pora na akty wykonawcze. Są także aktywni później, gdy doświadczenia funkcjonowania nowego systemu każą skorygować pewne wcześniejsze rozstrzygnięcia[3]. Prywatne fundusze działające w tym sektorze uczestniczą w działalności lobbingowej, organizując konferencje i seminaria. Lobbują w parlamencie, stosują lobbing wobec pracodawców i związków zawodowych, wpływają na opinię publiczną poprzez media. Wszystko to jest skierowane, by uzyskać rozwiązania legislacyjne korzystne z punktu widzenia ich interesów. W systemie gospodarki rynkowej jest to aktywność normalna i sama w sobie nie stanowi żadnego problemu. Problem zaczyna się, gdy partnerzy dialogu społecznego w dziedzinie zabezpieczenia społecznego nie przejawiają równej aktywności, a więc gdy w publicznej debacie nie są równie intensywnie prezentowane interesy przyszłych świadczeniobiorców oraz tych, którzy współfinansują system emerytalny – pracowników, pracodawców i wszystkich podatników.

Ta nierównowaga w aktywności różnych reprezentantów, wchodzących w grę interesów, widoczna jest na ogół, gdy przyglądamy się obrazowi systemu zabezpieczenia społecznego w mediach. Np. niektóre media w Polsce przekazują karykaturalny obraz systemu emerytalnego. Przedstawiają prywatny „drugi filar" jako jedyne źródło nadziei na to, że przyszli emeryci będą mogli związać koniec z końcem, a z drugiej zaś strony przedstawiają Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i administrujący go ZUS jako źródło marnotrawstwa wpłaconych składek (te słynne rzekomo luksusowe siedziby ZUS-u, o których dziennikarze tak lubią pisać), który jeszcze w dodatku opóźnia przekazywanie części składek przeznaczony dla otwartych funduszy emerytalnych.

Tymczasem to z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych większość przyszłych emerytów dostanie przeważającą część swej całkowitej emerytury, uzupełnionej w mniejszej części przez to co pozwolą sfinansować składki zarządzane przez prywatne otwarte fundusze emerytalne. A co z tym, że finalna emerytura nie będzie zbyt wysoka? Tak przecież zaprojektowano nowy system emerytalny, decydując że publiczna jego część ma gwarantować mniej niż dotychczas. Ustawodawca też zadbał o to, by umowna stopa przychodu od pieniędzy wpła-

conych do FUS (wskaźnik indeksacji kapitału składkowego) nie była wyższa niż to co mogą uzyskać otwarte fundusze emerytalne. W dodatku najprawdopodobniej – jeśli ustawodawca nic tu nie zmieni – stopa ta będzie maleć w przyszłości. Dlaczego? Otóż nasze pieniądze wpłacone do FUS dają – zgodnie z zapisem ustawowym – rocznie realną stopę przychodu równą realnej stopie wzrostu globalnego funduszu wynagrodzeń wszystkich tych, którzy płacą składki (tzw. przypis składkowy). Ten globalny fundusz wynagrodzeń jest zawsze równy przeciętnemu wynagrodzeniu podlegającemu składkom pomnożonemu przez liczbę płacących składki. Jeśli liczba płacących składki maleje (a długookresowe prognozy ludności i liczby aktywnych zawodowo wskazują, że z dużą dozą prawdopodobieństwa możemy tego oczekiwać), to realny wskaźnik indeksacji kapitału składkowego będzie niższy od realnej stopy wzrostu naszych przeciętnych wynagrodzeń. W dodatku może on systematycznie maleć i przyjmować w pewnych dłuższych okresach wartości zerowe (tzn. nasze składki będą waloryzowane jedynie wskaźnikiem cen).

Jednocześnie koszty administracji FUS stanowią niewielki ułamek wartości gromadzonych składek czy wypłacanych świadczeń, podczas gdy opłaty i prowizje pobierane przez prywatne fundusze pochłaniają znacznie większą część składek wpłacanych obecnie do otwartych funduszy emerytalnych, tym samym obniżając przyszłe świadczenia (koszt administracji FUS bezpośredniego wpływu na wysokość przyszłej emerytury nie ma). Zastanawiające jest więc, że gdy media piętnują budowę każdej nowocześniejszej siedziby ZUS, jednocześnie nie zwracają uwagi na nowoczesne biura otwartych funduszy emerytalnych czy biurowce instytucji finansowych, do których fundusze te należą.

Wiele też emocji wzbudziło w swoim czasie rzekome „wstrzymywanie" czy „zaleganie" przez ZUS przekazywania składek do otwartych funduszy emerytalnych. Pamiętam nawet tytuł w gazecie, która połączyła informację o tym, że ZUS buduje nową siedzibę z informacją o miliardowym „długu" wobec drugiego filara. Tymczasem to nie ZUS, ale ci, co sporządzali kolejne budżety państwa w pierwszych latach wprowadzania reformy emerytalnej nie przeznaczyli wystarczającej kwoty na uzupełnienie luki w budżecie FUS (a tym samym dodatkowych zobowiązań budżetu państwa) powstałej na skutek decyzji o obniżeniu składki na FUS z uwagi na wprowadzenie „drugiego filara". W trakcie dyskusji nad reformą oczywiste było, jakie będą jej koszty dla budżetu państwa. Entuzjazm dla zmiany systemu emerytalnego stał się jednak najwyraźniej także przeszkodą do dokładnego policzenia jej kosztów. Dla ZUS zadaniem i priorytetem powinna być wypłata świadczeń dla wielomilionowej grupy emerytów i rencistów oraz zapewnienie ciągłości tych wypłat.

Partnerzy społeczni stoją przed dwoma wielkim wyzwaniami. Jednym jest dokończenie reformy emerytalnej, ponieważ wciąż nieuzgodnione pozostają – a coraz pilniejsze – rozwiązania dotyczące emerytur pomostowych oraz wypłat emerytur z drugiego filara. Drugim wyzwaniem jest dokonanie uzupełnień i modyfikacji w obecnym systemie, które sprawią, że wysokość przyszłych emerytur i rent będzie zgodna nie tylko z minimalnymi normami przewidzianym w Konwencji MOP nr 102, ale także z oczekiwaniami społecznymi.

Odbudowa wiarygodności systemu zabezpieczenia społecznego. Partnerzy społeczni są współodpowiedzialni za system ubezpieczeń społecznych. Ale nie będą mogli sprostać tej odpowiedzialności, jeśli nie odbudują zaufania społecznego dla ZUS jako kluczowej instytucji dla całego system zabezpieczenia społecznego w Polsce, nie tylko dla systemu emerytalnego. Wydaje się, że przedmiotem dialogu społecznego powinni uczynić działania zmierzające do przywrócenia publicznemu systemowi ubezpieczeń społecznych wiarygodności i przywrócenie ZUS-owi statusu instytucji solidarności i zaufania społecznego (jaki miała przed wojną).

Moim zdaniem, Konwencja nr 102 MOP o minimalnych normach zabezpieczenia społecznego mogłaby być dobrym przewodnikiem dla partnerów społecznych[4] w procesie dalszej odbudowy wiarygodności systemu zabezpieczenia społecznego. Polska niedawno ją ratyfikowała, choć jedna z central związkowych nie

popierała tej ratyfikacji, ponieważ nie ustala ona żadnego bezwzględnego minimum w zakresie wysokości świadczeń emerytalno-rentowych (co byłoby niemożliwe w przypadku reguł, które mają obowiązywać na całym świecie). Konwencja ustala jedynie minima w proporcji do poziomu zarobków w danym kraju, a w przypadku świadczeń z ubezpieczenia społecznego w proporcji do wysokości zarobków osoby ubezpieczonej. Jak się jednak okazuje, i te relatywne minima nie są wcale łatwe do osiągnięcia nawet w kraju o tak rozwiniętym systemie zabezpieczenia społecznego, jak Polska. Polska nie mogła np. ratyfikować IV rozdziału Konwencji, który traktuje o „świadczeniach w czasie bezrobocia". Obowiązujące w Polsce od dłuższego czasu stawki zasiłków dla bezrobotnych nie spełniają bowiem wymogu Konwencji nr 102. W przypadku gdy tak jak w Polsce świadczenie nie jest zależne od uprzednich zarobków bezrobotnego, powinno ono być nie niższe od 45 procent wynagrodzenia typowego pracownika niewykwalifikowanego[5]. Reforma systemu zabezpieczenia społecznego na wypadek bezrobocia jest więc z pewnością jednym z istotniejszych wyzwań stojących przed dialogiem społecznym i jego uczestnikami.

Podwójne wyzwanie. Partnerzy społeczni stoją także przed kolejnymi dwoma wielkim wyzwaniami. Jednym jest dokończenie reformy emerytalnej, ponieważ wciąż nieuzgodnione pozostają – a coraz pilniejsze – rozwiązania dotyczące emerytur pomostowych oraz wypłat emerytur „z drugiego filara". Drugim wyzwaniem są uzupełnienia i modyfikacje w obecnym systemie, które sprawią, że wysokość przyszłych emerytur i rent będzie zgodna nie tylko z minimalnymi normami przewidzianym w Konwencji nr 102, ale także z oczekiwaniami społecznymi. Badania i symulacje pokazują, że obecnie obowiązujące rozwiązania przyniosą w przyszłości świadczenia niższe nawet niż te, które są wymagane przez konwencję MOP[6] (a więc np. emerytura w wysokości przynajmniej 40 procent uprzednich zarobków już po 30 latach płacenia składek).

Warto przyjrzeć się, jakie są oczekiwania społeczne w Polsce odnośnie kształtu systemu emerytalnego. Pomocne może być tu badanie opinii publicznej ogłoszone 1 września br. w dzienniku „Rzeczpospolita". Wyniki tych badań nie zaskakują. Okazuje się, że Polacy deklarują wysoką niechęć do redystrybucji. Padają często deklaracje typu: „jaka składka taka emerytura oraz żadnych (lub prawie żadnych) przywilejów". Większość respondentów wciąż chyba niezbyt rozumie logikę nowego systemu emerytalnego, co można uznać za zrozumiałe, bo nikt jeszcze nie otrzymuje świadczeń, a także nikt się jak dotąd nie śpieszył z wyjaśnianiem, co w praktyce nowe reguły przyniosą, jeśli chodzi o tak zwane stopy zastąpienia – czyli proporcję pomiędzy emeryturą a zarobkami przed odejściem na emeryturę. Polacy oczekują więc, że ich przyszłe emerytury będą wystarczająco wysokie – co oznacza też nadzieję na wysokie zarobki i długą, nieprzerywaną okresami bezrobocia – karierę zawodową. Te ostatnie optymistyczne oczekiwania w przypadku wielu z dużym prawdopodobieństwem mogą się niestety nie spełnić.

Niechęć do redystrybucji można uznać za wciąż trwającą reakcję na poprzedni system emerytalny, w którym było jej za dużo, a przede wszystkim jej kierunki nie były zgodne z poczuciem społecznej sprawiedliwości. Owa niechęć wynika także z niewiedzy o pełnych konsekwencjach nowego systemu emerytalnego i wysokości świadczeń, jakie może on przynieść. Można jednak oczekiwać, że im silniej będą odczuwalne efekty działania nowego systemu, tym bardziej opinia na ten temat może się zmieniać. Tak naprawdę unikano dotąd dyskusji, kto na nowym systemie traci. Tracą głównie osoby,

Z czasem będzie rosło w Polsce poparcie społeczne dla wzmocnienia elementów redystrybucji w obecnym systemie emerytalnym, zwłaszcza w kierunku gwarantowania minimum dochodów na starość, czyli w kierunku zapewnienia dochodu, niezależnie od wysokości i okresu płacenia składek. Rozkład opinii w tej sprawie będzie zbliżać się w Polsce do takiego, jaki obserwujemy w wielu krajach, gdzie silny związek pomiędzy płaconymi składkami a przyszłą emeryturą od dawna jest cechą systemów emerytalnych.

które z różnych powodów mają dużo krótsze okresy kariery zawodowej i tym samym okresy płacenia składek (na przykład z powodu późnego startu na rynku pracy, długich okresów bezrobocia, okresów spowodowanych koniecznością opieki nad dziećmi, czy osobami chorymi w rodzinie), a dodatkowo mają niezbyt wysokie zarobki. W olbrzymiej większości kobiety będą tymi, które przegrywają w nowym systemie.

Myślę więc, że z czasem będzie rosło poparcie społeczne dla wzmocnienia elementów redystrybucji w obecnym systemie emerytalnym, zwłaszcza w kierunku gwarantowania minimum dochodów na starość, czyli w kierunku zapewnienia dochodu, niezależnie od wysokości i okresu płacenia składek. Rozkład opinii w tej sprawie będzie zbliżać się w Polsce do takiego, jaki obserwujemy w wielu krajach, gdzie silny związek pomiędzy płaconymi składkami a przyszłą emeryturą od dawna jest cechą systemów emerytalnych. Ale okres poznawania skutków nowego systemu może być długi. Badania przeprowadzone niedawno w Chile – gdzie nowy system zaczęto wprowadzać 25 lat temu – pokazują, że nawet po tylu latach większość uczestników systemu nie rozumie jego podstawowych parametrów i logiki działania. Nie odczuwają też jeszcze w pełni jej skutków – niemal połowa wysokości emerytury kogoś kto dostaje ją teraz to refundacja (w postaci kapitału początkowego) uprawnień nabytych jeszcze w starym, „szczodrym" systemie. Wiele więc zależy od tego na ile uczciwie – przez ekspertów i przez media – prezentowane są oczekiwane skutki nowego systemu. Wielka tu rola partnerów społecznych – by tę wiedzę wzmacniać poprzez badania i analizy, a także by dotarła ona do wszystkich.

Badania pokazują także niechęć Polaków do podwyższania wieku emerytalnego. Widać to w dyskusji wokół zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, a także w podziale opinii społecznej w sprawie prawa do wcześniejszej emerytury dla niektórych grup zawodowych. Tutaj sytuacja jest podobna do tej znanej z innych krajów – ludzie obawiają się podwyższenia wieku emerytalnego z wielu powodów. Pracodawcy często wcale tak bardzo nie chcą zatrudniać starszych pracowników, postrzegając ich jako mniej wydajnych. Starsi pracownicy są na ogół pierwszymi ofiarami wszelkich redukcji zatrudnienia, perspektywa, która nie tylko w sytuacji wysokiego bezrobocia przeraża. Starszym pracownikom trudniej dostosować się do zmian technologicznych i nowych wyzwań w pracy – jeśli nie są włączeni w proces ustawicznego kształcenia. A prawda wciąż często jest też taka, że starsi pracownicy na ogół są pomijani, gdy chodzi o delegowanie na różnego rodzaju szkolenia. Pracownicy starsi gorzej mogą też znosić stres, często potrzebują innych warunków pracy niż ludzie młodsi. Czym gorsze warunki pracy – w sensie fizycznym lub psychicznym – tym większa chęć pracownika do przejścia na emeryturę jak najwcześniej to możliwe. Często, zwłaszcza w przypadku kobiet, wcześniejsze przejście na emeryturę jest koniecznością, gdyż są w rodzinie osoby wymagające stałej opieki (dzieci, chorzy, niepełnosprawni).

Aby ludzie chcieli później przechodzić na emerytury, potrzebne są różnorodne działania, przede wszystkim po stronie państwa i pracodawców. Powinny one wykraczać daleko poza sam system emerytalny. Bodźce do późniejszego przechodzenia na emeryturę, zawarte w systemie emerytalnym, są istotne, lecz nie zadziałają, jeśli nie spełniony będzie cały szereg innych warunków. To kolejny ważny zespół tematów dla dialogu społecznego. Jednocześnie jednak należy zacząć negocjować już teraz – jakkolwiek trudne mogą być to negocjacje – docelowe podniesienie wieku emerytalnego (przy jednoczesnym zrównaniu go dla kobiet i dla mężczyzn) przynajmniej dla roczników, które wchodzą na rynek pracy obecnie.

W wynikach badań interesujący jest duży odsetek tych, którzy uważają, że to pracodawcy powinni ponieść koszty wcześniejszych pomostowych emerytur dla tych, którzy pracują w warunkach ciężkich i szkodliwych dla zdrowia. Dyskusja wokół wprowadzenia emerytur pomostowych przeciąga się głównie dlatego, że trudno jest uzgodnić, w jakiej mierze ich koszty powinno ponieść państwo, czyli wszyscy podatnicy, a w jakim pracodawcy. Ostrożnie więc interpretowałbym wyniki sondażu sugerujące, że olbrzymia większość nie chce przywilejów i redystrybucji, bo doświadczenie z procesu negocjacji dotyczących emerytur pomostowych niekoniecznie to potwierdza. Konsensus wokół tej sprawy powinien zostać osiągnięty jak najszybciej. Możliwym (a mam nadzieję, że także realnym) rozwiązaniem byłoby przyjęcie, że docelowo finansowanie obciąża pracodawców, natomiast początkowo mamy do czynienia z istotnym udziałem środków budżetu państwa, który potem stopniowo – w sposób uzgodniony – maleje.

Filar zerowy. Partnerzy społeczni powinni współtworzyć strategie na nadchodzące lata, które zawierałyby zarówno nowe rozwiązania systemowe, ale także korekty wdrażane do logiki obecnego systemu. Ich celem powinno być zapewnienie wyższej stopy zastąpienia dochodu dla osób, które otrzymają nowe świadczenia w ramach obecnego systemu oraz niedopuszczenie do obniżania poziomu życia – na skutek zaniżonej indeksacji – tych, którzy na emeryturze przebywają już dłuższy czas.

Jednym ze sposobów zapewnienia adekwatności systemu emerytalnego w sensie wymogów Konwencji 102 byłoby wprowadzenie powszechnego „filara zerowego", czyli powszechnej gwarancji minimalnego dochodu (co najmniej na poziomie 40% wynagrodzenia typowego pracownika niewykwalifikowanego) dla osób powyżej pewnej granicy wieku (gdzie wiek i fakt zamieszkiwania w Polsce byłby jedynym kryterium przyznawania świadczenia, niezależnie od tego czy się płaciło składki i jak długo). Obecnie jest przyjęta zasada, że budżet państwa dofinansowuje minimalne świadczenia tylko dla tych, którzy mają staż składkowy 20 (kobiety) lub 25 (mężczyźni) lat. Kłóci się ona jednak z zasadami sprawiedliwego rozdysponowywania środków pochodzących z ogólnego opodatkowania. Tymczasem zaletą koncepcji „filara zerowego" jest to, że nie burzy zbytnio wewnętrznej logiki systemu emerytalnego opartego na zdefiniowanej składce, a więc obecnego „pierwszego" i „drugiego filara" systemu emerytalnego, wzmacniając jednak skuteczność całego systemu w przeciwdziałaniu ubóstwu wśród osób starszych.

Jak wypłacać emerytury? Potrzebne są też kolejne pilne uzupełnienia i korekty w obecnym kształcie systemu. Wciąż jeszcze nie ma ustawy regulującej wypłaty emerytur z „drugiego filaru". Tymczasem do pilnego rozstrzygnięcia w niej pozostaje cała gama kwestii, które będą miały decydujący wpływ na poziomu przyszłych emerytur z tego filaru. Konieczne jest prawo, że emerytura z drugiego filara musi mieć obowiązkowo postać miesięcznie wypłacanych świadczeń. Do dyskusji pozostaje, czy pewna część zgromadzonego kapitału może zostać wypłacona jednorazowo (tzw. *lump sum*), a jeśli tak, to jaka i pod jakimi warunkami.

Trzeba też określić sposób „nabycia" owego dożywotniego świadczenia w zamian za zgromadzony kapitał składkowy: czy ma odbywać się to na zasadach rynkowych i po bieżącej cenie rynkowej, czy też wysokość świadczenia powinna być ustalana według identycznej formuły, jak wyliczona jest emerytura w „pierwszym filarze". Łączy się to ściśle z pytaniem, czy świadczenia dożywotnie będzie się kupować w licencjonowanych firmach ubezpieczeniowych, czy też jedna instytucja publiczna zajmie się zamianą zgromadzonego kapitału na emerytury. Gdyby wybrano opcję „rynkową" – należałoby stworzyć – tak jak na Łotwie – możliwość „powrotu" ze zgromadzonym kapitałem do „pierwszego filaru" i uzyskanie wyliczenia emerytury, tak jak będzie ona liczona w ZUS-ie. Partnerzy społeczni powinni to rozstrzygnąć, mając świadomość skutków. W tym pierwszym wypadku prowizje i inne koszty tych firm mogą istotnie obniżyć przyszłe świadczenie, co pokazuje doświadczenie systemu chilijskiego. Zaletą drugiego rozwiązania jest to, że instytucja publiczna – a najlepiej ZUS – pozwoliłaby dodatkowo obniżyć koszty, stwarzając sytuację, w której wpłacane jest jedno świadczenie pochodzące z dwóch źródeł finansowania. Wymagałoby to jednak wspomnianego wcześniej istotnego wysiłku wszystkich na rzecz przywrócenia pełnego zaufania społecznego do ZUS-u.

Istnieje też kwestia uregulowania sposobu i wysokości indeksacji świadczeń z „drugiego filaru". Są wprawdzie rynki indeksowanych (cenowo) dożywotnich świadczeń, ale są one drogie, a więc emerytury musiałyby być w punkcie wyjścia dużo niższe – obniżając i tak już niskie całkowite stopy zastąpienia przez świadczenia dochodu z pracy. Indeksacja nie jest więc możliwa bez interwencji państwa i jest to dodatkowy argument za tym, żeby jedna publiczna instytucja – najwłaściwiej ZUS – zajmowała się zamianą zgromadzonego kapitału na dożywotnie świadczenia. Indeksowana byłaby całość emerytury (z obu „filarów") a finansowanie indeksacji byłoby częściowo kapitałowe a częściowo z bieżących dochodów składkowych i innych ZUS-u.

Ustawa dotycząca „drugiego filaru" musi także przynieść odpowiedź na pytanie, czy wyliczając emerytury dla kobiet i mężczyzn (w obu „filarach"), mają być stosowane takie same tablice trwania życia. Jeśli tak, to konsekwencją będzie to, że emerytura kobiety przechodzącej na emeryturę w tym samym wieku co mężczyzna i z identycznym kapitałem składkowym byłaby istotnie niższa. Kobiety żyją bowiem dłużej, co oznacza, że ich kapitał składkowy musiałby zostać podzielony na

większą liczbę lat, a to oczywiście obniża miesięczną wysokość świadczenia. Zróżnicowanie sposobu wyliczania emerytur wprawdzie byłoby zgodne z zasadą aktuarialnej sprawiedliwości oraz z filozofią, która przyświecała konstrukcji polskiego systemu emerytalnego (żadnej redystrybucji między obywatelami w ramach ubezpieczeniowej części systemu, a więc także bez redystrybucji między kobietami a mężczyznami), ale kłóci się to jednak ze sprawiedliwością społeczną i społecznie akceptowanym rozumieniem zasady równego traktowania płci.

Rozwiązanie szwedzkie? Partnerzy społeczni powinni także podjąć dyskusję nad korektami w istniejących już rozwiązaniach ustawowych i instytucjonalnych. Potrzebna jest strategia prowadząca do minimalizacji kosztów administracyjnych otwartych funduszy emerytalnych, które są wysokie, co znacząco wpływa na obniżenie świadczeń emerytalnych. Chodzi zatem o strategię maksymalizacji rentowności netto świadczeń w drugim filarze (czyli po potrąceniu wszelkich opłat i prowizji). Jedną z opcji do rozważenia powinno być tu rozwiązanie szwedzkie. W Szwecji jest scentralizowane nie tylko gromadzenie składek do drugiego filara, ale instytucja gromadząca składki jest także – w imieniu ubezpieczonych – klientem otwartych funduszy emerytalnych, co wzmacnia znacznie pozycje ubezpieczonych wobec funduszy i potencjalnie pozwala na wymuszenie obniżenia kosztów obsługi systemu. Potrzebne są badania na ile, jak szybko i pod jakimi warunkami takie rozwiązanie faktycznie doprowadzi do zmniejszenia kosztów „drugiego filara". Ale niezależnie od tego potrzebne są działania – ustawowe i regulacyjne – zmierzające do zdecydowanego obniżenia poziomu opłat pobieranych przez fundusze. W tym celu konieczne jest istotne wzmocnienie kontroli społecznej nad tym filarem przez osoby ubezpieczone (to także wymóg Konwencji 102), osłabionej znacząco po likwidacji UNFE (Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi). Ubezpieczeni powinni uczestniczyć w nadzorze nad otwartymi funduszami emerytalnymi, podobnie jak w przyszłości emeryci muszą mieć swoich przedstawicieli w nadzorze nad instytucją, czy instytucjami przekształcającymi ich oszczędności w emerytury.

Partnerzy społeczni powinni także podjąć dyskusję nad korektami w istniejących już rozwiązaniach ustawowych i instytucjonalnych. Potrzebna jest strategia prowadząca do minimalizacji kosztów administracyjnych otwartych funduszy emerytalnych, które są wysokie, co znacząco wpływa na obniżenie świadczeń emerytalnych.

Potrzebne są też dalsze działania ma rzecz zapewnienia właściwego poziomu świadczeń. Moim zdaniem należy wprowadzić indeksację kapitału składkowego w wysokości wskaźnika wzrostu przeciętnego wynagrodzenia. Mógłby być korygowany – w dół lub w górę – być może poprzez mechanizm równoważący podobny do tego, jaki wprowadzono w Szwecji, ale uzupełniony o zabezpieczenia przeciwdziałające zbytniemu obniżeniu świadczeń. Jak pokazano wcześniej, indeksacja kapitału składkowego będzie, a stanie się to najpóźniej począwszy od ok. 2020 r., niższa od wzrostu przeciętnego wynagrodzenia.

Z kolei wpływ na wysokość świadczeń z „pierwszego filaru" ma wielkości parametru G, który jest równy obecnie oczekiwanej statystycznie długości życia w momencie przejścia na emeryturę. Tutaj kwestią do rozważenia jest, czy ten parametr powinien być jedynym stosowanym wskaźnikiem decydującym o wysokości świadczenia z tego źródła. Można sobie wyobrazić, że także inne czynniki wpływają na wielkość parametru G, a tym samym na bieżącą stopę zastąpienia dochodu z pracy przez świadczenia.

Ponadto zmiany wymaga polityka indeksacji obecnie wypłacanych i przyszłych świadczeń emerytalnych i rentowych. W długim okresie nie do utrzymania jest indeksacja wyłącznie w oparciu o wzrost cen, w sytuacji, gdy znacząco rosną płace realne. Według prognozy ZUS w 2050 roku relacja przeciętnej emerytury do przeciętnego wynagrodzenia miałaby obniżyć się do poziomu poniżej 30 procent. Należy podjąć dyskusję nad bardziej realistyczną strategią, przyznającą ustawowo emerytom określony udział we wzroście gospodarczym.

Wszystkie powyżej opisane zmiany będą kosztować. Konieczna jest analiza przyszłych, różnych kategorii kosztów odmiennych opcji polityki społecznej w tym zakresie, jak i oczekiwanych skutków z punktu widzenia poziomu życia, zakresu ubóstwa itp. Rząd, ZUS i ośrodki badawcze dysponują różnego rodzaju modelami prognostycznymi i symulacyjnymi umożliwiającymi taką analizę. Przykładem jest model symulacyjny budżetu polityki społecznej, zbudowany i wykorzystywany wspólnie przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową i Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przy pomocy Międzynarodowego Biura Pracy. Konieczne jest, by te narzędzia zaczęły w pełni służyć potrzebom dialogu społecznego, aby uczestnicy tego dialogu byli w stanie nie tylko w pełni rozumieć wyniki sporządzanych prognoz i symulacji i ich ograniczenia, ale także korzystać z tych narzędzi dla sporządzania ocen różnorakich skutków proponowanych przez nich wariantów.

[1] Por. Art. 71 p. 3 i Art. 72 p. 2 Konwencji Nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego (cytowana dalej jako Konwencja nr 102 MOP).

[2] Art. 72 p. 1, Konwencja nr 102 MOP.

[3] Por. Hagemejer, K.: *Sustainable, safe and adequate pensions in the ageing society. Policy dilemmas*, Polityka Społeczna 2005.

[4] Tym bardziej, że wszystkie konwencje MOP uchwalane są przez Międzynarodową Konferencję Pracy właśnie w drodze trójstronnego porozumienia.

[5] Zob. bardzo interesujące porównania wymogów Konwencji nr 102 i innych konwencji MOP w dziedzinie zabezpieczenia społecznego jak i Europejskeigo Kodeksu Zabezpieczenia Społecznego Rady Europy w pracy: Uścińska G., Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2005. Jej odrębny tom: „Addendum. Obliczenia porównawcze. Standardy zabezpieczenia społecznego" prezentuje także wyliczeni dotyczące świadczeń dla bezrobotnych – por. ss. 36–37.

[6] Zob. analizę przyszłych stóp zastąpienia w zbiorczym opracowaniu Komitetu Zabezpieczenia Społecznego Unii Europejskiej, porównującym wyniki symulacji przygotowane przez rządy poszczególnych krajów; ADEQUATE AND SUSTAINABLE PENSIONS, TECHNICAL ANNEX, Bruksela 2006, rozdział 2.3, tabela 2.3, s. 17 (http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/2006/sec_2006_304_horizontalanalysis_en.pdf).

Skomplikowane mechanizmy współczesnego dialogu społecznego wymagają szerokiego wsparcia ze strony ekspertów. Partnerzy społeczni w Polsce intensywnie wzmacniają swoje profesjonalne zaplecze, lecz nie obywa się bez trudności – pisze Irena Dryll

Ekspert w służbie dialogu

Kariera ekspertów jako grup doradzających zaczęła się ponad ćwierć wieku temu w Stoczni Gdańskiej. Wówczas wśród strajkujących w sierpniu 1980 roku pojawiła się grupa intelektualistów, specjalistów z różnych dziedzin. Słowo „ekspert" zajęło czołowe miejsce wśród pojęć nowego języka politycznego.

Stan zaplecza eksperckiego jest niedostateczny, wiedzą o tym i związkowcy i pracodawcy – ocenia prof. Juliusz Gardawski ze Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Jego zdaniem, przy obecnym rozbudowaniu wiedzy związanej z dialogiem, pomoc ekspertów jest kwestią o kluczowym znaczeniu. Ich stosunki z liderami związkowymi czy organizacji pracodawców muszą mieć charakter zinstytucjonalizowany, a nie – jak bywa – towarzyski. A liderzy nie mogą sobie dobierać ekspertów, którzy myślą, jak oni, i wypowiadają opinie zgodne z intuicyjną wiedzą zleceniodawcy, potwierdzające odczucia liderów, gdyż to powoduje, zdaniem profesora, ideologizację i upolitycznienie samych ekspertyz.

Trzy wielkie centrale związkowe mają zróżnicowane możliwości korzystania z usług ekspertów. Największe, w ocenie dwóch pozostałych central, ma „Solidarność". W Komisji Krajowej „S" od 2002 r. działa Biuro Eksperckie, które składa się z działu prawnego, polityki ekonomicznej i branżowo-konsultacyjnego. Kieruje nim Katarzyna Zimmer-Drabczyk, prawnik z podyplomowymi studiami z socjologii medycyny. Przedtem była kierownikiem działu polityki ekonomicznej, ma więc rozeznanie także w tej sferze. Praca eksperta bardzo ją pasjonuje. – *W żadnym innym miejscu nie miałabym możliwości zapoznania się z tak dużą liczbą projektów aktów prawnych, z takim wachlarzem problemów prawno-ekonomicznych i to zarówno dotyczących Polski, jak i zagranicy. Zajmujemy się np. kwestiami związanymi ze spółką europejską i spółdzielnią europejską, a także problemem globalizacji.*

Biuro zajmowało się na przykład funduszem antyglobalizacyjnym, ponieważ KK „S" jest reprezentowana w Komitecie Ekonomiczno-Społecznym UE. Unia dostrzegła negatywny aspekt procesu globalizacji, który nie tylko tworzy miejsca pracy, ale także je likwiduje. Dlatego powstał fundusz wspierający osoby tracące pracę w wyniku globalizacji. Służy on finansowaniu kosztów przekwalifikowania i szkolenia oraz pomocą innego typu. W Biurze pracuje kilkunastu młodych ludzi. To głównie prawnicy i ekonomiści. Są wśród nich pracownicy naukowi Uniwersytetu Gdańskiego oraz osoby, które zajmują się dialogiem społecznym w kontekście unijnym i polskim. Każdy specjalizuje się w innej dziedzinie prawa od np. karnego do konstytucyjnego. Są zatrudnieni na stałe, a wśród nich młode mamy, które niedawno wróciły z urlopu macierzyńskiego bądź wychowawczego. – *Dobrze sobie radzimy z problemem macierzyństwa* – podkreśla szefowa Biura. Podtrzymywanie współpracy z tą grupą ekspertów urlopowanych na jakiś czas po prostu bardziej się opłaca, niż zatrudnianie kogoś nowego na zastępstwo.

Biuro współpracuje ściśle z KT. Na Komisji podejmowane są różne tematy i dyskusje, czasami *ad hock*. Ekspert z Biura czuwa więc podczas obrad, tak jak przy negocjacjach. Ale są też tematy zapowiadane wcześniej, a pomijane na Komisji czy w zespołach KT. Każdy z ekspertów ma swoją wybraną problematykę i to on uczestniczy wówczas w obradach.

Biuro sięga również po ekspertów z zewnątrz, jeśli jest taka konieczność. A kiedy jest jakiś kontrowersyjny problem – zaprasza kilku ekspertów z różnych ośrodków po to, aby można było wymienić opinie na temat spornej kwestii.

Jak to ujmuje K. Drabczyk: – *Poruszamy się po zadaniach statutowych.* Biuro służy ekspertyzami i opiniami własnymi lub z zewnątrz, wówczas gdy organy statutowe Komisji mają wydać jakąś decyzję. Dotyczy to także struktur ponadregionalnych, regionalnych i branżowych. Zasobne regiony „S" zatrudniają własnych prawników i innych ekspertów, którzy pomagają w negocjacjach. Pion doradztwa prawnego w ramach biur konsultacyjno-negocjacyjnych jest dobrze zorganizowany. – *Jednak w związku, jako całości, możliwości zatrudniania takich ekspertów są znacznie skromniejsze niż aktualne potrzeby* – twierdzi prof. Gardawski. Podobną opinię ma szefowa ekspertów: – *Chcielibyśmy, aby ta obsada ekspercka była dużo większa, ale, niestety, jesteśmy ograniczeni finansowo i kosztowo, koszty decydują o takim a nie innym zapleczu, zwłaszcza o zatrudnianiu ekspertów na stale.*

KK „S" poza własnym Biurem Eksperckim ma „na garnuszku" także Ośrodek Prac Społeczno-Zawodowych. Jest to symboliczny, bo jednoosobowy (plus pracownik pomocniczy), fragment zaplecza eksperckiego „S", niemniej fragment znaczący. Sondaże przeprowadzane przez znanego w środowisku socjologów Dariusza Kucharskiego, zatrudnionego w Ośrodku, wiele mówią o kondycji związku. – *Teraz robię najgłębsze i szerokie badania: 6 tysięcy obszernych ankiet kierujemy do delegatów na krajowy sprawozdawczo-wyborczy zjazd „S". Chodzi o ocenę tej kadencji, strategię związku, jego relacje z polityką, wpływ na obecny i przyszły układ stosunków w związku itp.*

„S" może narzekać, że ma za mało na zaplecze, ale w porównaniu z innymi jest wręcz potentatem. – *My utrzymujemy się tylko z niskiej składki* – twierdzi Jan Guz, lider OPZZ. – *Poza tym inna jest forma zorganizowania naszego związku.* „S" jest związkiem jednolitym i ma o wiele silniejsze niż OPZZ zasilanie od swoich organizacji zakładowych, która jest Konfederacją. – *Kasa OPZZ zależy od tego, ile środków związki branżowe zechcą kierować na swoje struktury ponadzakładowe, a one z kolei do OPZZ. Obecnie jest to 20 gr od członka. A i tak stosują różne techniki, aby nie płacić* – ubolewa lider.

Wiesław Siewierski, lider Forum ZZ, podkreśla natomiast: – *„S" ma już 26-letnią tradycję. Poza tym inna jest ich struktura i inna składka, nieporównywalna do naszej.* Forum, powstało dopiero 4 lata temu jako zrzeszenie wówczas 30, obecnie 49 związków, w tym kilku potężnych, jak kolejarzy czy związku pielęgniarek i położnych i wielu małych, np. z budżetówki. – *Mamy w sumie grubo ponad 500 tysięcy członków* – mówi Siewierski. – *W przeciwieństwie do pracodawców, którzy składkę wrzucają w koszty przedsiębiorstwa, my jesteśmy zdani na życie ze składki 20 gr od członka. Z tego trzeba utrzymać biuro, niezbędne przy takiej liczbie członków, część przeznaczyć na szkolenia itp. Nie czarujmy się, pozyskanie ekspertów nie wchodzi w grę. Ludzie współpracują z nami, kierując się bardziej przychylnością niż rachunkiem ekonomicznym. Zaplecze eksperckie to jedna z największych słabości polskiego ruchu związkowego. Dzisiaj pieniądze determinują ten układ, w którym tkwimy.*

Techniki ratunkowe. Obie centrale z mizerną „kasą" wypracowały w tej sytuacji całą gamę technik ratunkowych. FZZ nawiązało współpracę z Wyższą Szkoła Informatyki i Nauk Prawnych w Bydgoszczy (tam mieści się centrala związku). Dzięki temu wykorzystuje wielu wykładowców jako ekspertów, a zarazem stara się zainteresować działalnością związkową studentów starszych lat. Ponadto sposobem wypełniania eksperckiej luki jest przesyłanie projektów aktów prawnych i innych dokumentów „w dół", do silnych, regionalnych struktur związkowych. Centrala prosi o opinie i na ich podstawie opracowuje potem swoje stanowisko.

Również OPZZ wykorzystuje tego typu wewnętrzny mechanizm: rozsyła projekty do organizacji zrzeszonych w Porozumieniu z prośbą o opinie. Natomiast wszystkie ekspertyzy – prawne i ekonomiczne oceny projektów ustaw, rozporządzeń czy innych dokumentów – są wykonywane przez pracowników centrali, których – jak się tu mówi – jest dużo za mało.

W sporadycznych przypadkach, gdy dany projekt ustawy z różnych przyczyn jest sekowany w Sejmie, posłowie z sejmowego zespołu posłów związkowych na prośbę „swoich" związkowców występują o opinie do Biura Ekspertyz Sejmowych. Swego czasu potrzebna była np. ekspertyza prawna oceniająca, czy wcześniejsze emerytury górnicze są zgodne z polskim systemem emerytalnym. Chodziło o to, czy projekt o emeryturach może być zaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego. I taką opinię związkowcy z OPZZ, biorący udział w sejmowych pracach nad ustawą, uzyskali. – *Ekspertyza podpisana przez kogoś, kto ma „profesor doktor habilitowany" przed nazwiskiem ma posłuch na sejmowej komisji i robi większe wrażenie, niż taka sama opinia wygłoszona przez związkowca* – mówi, nie bez racji, Grzegorz Ilka,

sekretarz prasowy OPZZ. Mimo braku zaplecza eksperckiego, OPZZ przygotowało i złożyło w Sejmie (8 maja br.) obywatelski projekt ustawy o wcześniejszych emeryturach dla osób pracujących w szczególnych warunkach, opatrzony aż 700. tysiącami podpisów. Jak sobie poradzili? – *Korzystamy z naszego aktywu związkowców pracujących w różnych zakładach, w tym np. w ZUS-ie, a są to świetni specjaliści* – mówi Jerzy Guz.

G. Ilka podkreśla, że *związek, aby czuć się pewnie, powinien mieć zaplecze naukowe czy eksperckie odpowiadające aktualnej strukturze ministerstw*. Wiele dokumentów rządowych dotyczy związków, bo zmieniają sytuację pracowników danego sektora w sposób często niekorzystny. Ilka proponuje więc coś na kształt eksperckiego gabinetu cieni usytuowanego w centrali.

Pozostając przy temacie emerytur, na przykład „S" ma specjalny zespół dla emerytur pomostowych, przewodniczy mu Bogdan Kubiak, członek KK „S". – *A my, jako eksperci, w razie potrzeby jesteśmy dopraszani* – mówi szefowa Biura Eksperckiego. Nie wiadomo, czy w przypadku tego projektu ustawy związkowcy, tak jak przy pracach nad projektem ustawy o radach pracowników, będą mówili jednym głosem. Jak mówi Janusz Gołąb z OPZZ: – *wówczas związkowcy z trzech central przedstawili jedną negatywną opinię do rządowego projektu* (w wydaniu poprzedniej ekipy) *i wypracowali własną wersję*. Był to, jego zdaniem, początek innej fazy dialogu społecznego w Polsce, przynajmniej ze strony związkowców, którzy próbują dążyć do konsensusu. Zdaniem Zbigniewa Kruszyńskiego z KK „S", związkowcy osiągnęli konsensus nie tylko między sobą, ale po długich bojach także z pracodawcami, z wyjątkiem KPP. Ekspertyzy na różnych etapach prac nad ustawą o radach były wręcz niezbędne.

Instytut trzech tenorów. Tuż po uchwaleniu ustawy o radach pracowników pojawił się w kręgach naukowych (na konferencji w SGH pt. „Związki Zawodowe – od konfrontacji do kooperacji") i związkowych (VI Kongres OPZZ) pomysł zinstytucjonalizowanej formy kontaktów w postaci np. Rady Pracy na wzór Rady Przedsiębiorczości i powołania związkowej placówki analitycznej przygotowującej dla potrzeb wszystkich związków ekspertyzy ekonomiczne, prawne czy społeczne. Lider OPZZ pociągnął ten temat właśnie na Kongresie: – *Zaproponowałem partnerom ze związków, w tym „S", abyśmy stworzyli Radę Pracy na wzór Rady Przedsiębiorczości czy Biznesu. Gdyby udało się ją stworzyć, to warto byłoby utworzyć wspólny instytut dla wszystkich związków. Zająłby się on zbieraniem informacji, danych, przeprowadzaniem analiz i wyliczeń np. o skutkach proponowanych projektów. Powinien być finansowany przez budżet państwa na zamówienie central związkowych. Siadamy w trzech, Śniadek, Siewierski i ja, ustalamy co jest nam niezbędne, jakich danych potrzeba i później przy negocjacjach, np. nad umową społeczną, mamy właściwe narzędzia, jednolite dane i analizy*.

W. Siewierski w imieniu Forum Związków Zawodowych zaproponował utworzenia Centralnego Instytutu Badań Związkowych. – Jak „góra" przysyłała jakieś akty prawne czy inne dokumenty do konsultacji, to dane, o jakie w związku z tym prosimy, otrzymujemy, owszem, ale z jednostek i instytutów rządowych. Na dobrą sprawę nikt z nas nie jest w stanie ich zweryfikować.

W. Siewierski w imieniu Forum wysłał później do partnerów społecznych propozycje utworzenia Centralnego Instytutu Badań Związkowych. – *Jak „góra" przysyła jakieś akty prawne czy inne dokumenty do konsultacji, to dane, o jakie w związku z tym prosimy, otrzymujemy, owszem, ale z jednostek i instytutów rządowych. Na dobrą sprawę nikt z nas nie jest w stanie ich zweryfikować.* Jego zdaniem, jeśli strony mają negocjować zapowiadaną umowę społeczną, to wszyscy partnerzy społeczni powinni pracować na podstawie tych samych „twardych" danych, a związki muszą mieć ponadto opracowania i analizy własne, dla potrzeb związkowych. – *Tylko wtedy, tylko z profesjonalnym dokumentem w ręku rząd i pracodawcy będą postrzegali nas jako partnerów.*

NSZZ „S" również optuje za wspólną analityczno-naukową placówką, instytutem czy ośrodkiem.

Socjolog Dariusz Kucharski przypomina, że o instytucie mówi się od początku lat 80., jeszcze za pierwszej „S". Rozważano różne modele, w tym skandynawski – partycypują w kosztach wszystkie trzy strony, związki, rząd, pracodawcy. Szefowa Biura Eksperckiego „S" dodaje: – *Wiemy, że tak jest w innych centralach związkowych na świecie, a instytuty z reguły usytuowane są tam poza centralami, na zewnątrz. U nas takim dobrym miejscem dla funkcjonowania Instytutu byłaby na przykład Trójstronna Komisja.*

Propozycja międzyzwiązkowego instytutu rozbudziła apetyty związkowców. – *W starej Unii wiele państw wspiera finansowo związki w budowie zaplecza eksperckiego. U nas wspiera się partie polityczne, które otrzymują środki na swoją działalność, a nie wspiera się dialogu społecznego, który bez zaplecza mocno kuleje* – uważa J. Guz. Natomiast Wiesław Siewierski, który od półtora roku pełni funkcję wiceprezydenta Europejskiej Unii Związków Zawodowych z siedzibą w Brukseli, pozytywy tej unijnej praktyki wspierania dialogu i związków czuje na co dzień. – *Nie ukrywam, że przy każdym problemie i niejasności, jaka wyłania się w pracy, z ekspertów unijnych korzystam pełnymi garściami, ile się da.*

Zbiorowa twarz polskiego kapitalizmu. Pracodawcy jako przedstawiciele środowiska biznesu uznawani są za zbiorową twarz polskiego kapitalizmu. Jego publiczny wizerunek kształtowali w dużym stopniu dzięki wzmacnianiu zaplecza ekspertów, wynajmując „szare komórki" różnego typu fachowców do pracy na etacie i „z doskoku". Nie wszystkie organizacje chcą odkrywać karty, ale każda organizacja pracodawców uważa, że jej zaplecze eksperckie, jeśli nie pod względem ilości, to ze względu na jakość plasuje się na pierwszym miejscu. Wbrew pozorom to dobry sygnał. Pomijając stopień obiektywizmu, deklarowanie, iż jest się najlepszym, świadczy o tym, że pracodawcy wiedzą, że ekspert – dobry i medialny – to swoista szara eminencja w gospodarce rynkowej.

Grzegorz Ilka, sekretarz prasowy OPZZ, podkreśla, że związek, aby czuć się pewnie, powinien mieć zaplecze naukowe czy eksperckie odpowiadające aktualnej strukturze ministerstw. Wiele dokumentów rządowych dotyczy związków, bo zmieniają sytuację pracowników danego sektora w sposób często niekorzystny.

W wypowiedzi dla „Dialogu" prezydent KPP Andrzej Malinowski tak to ujmuje: – *W wielu sprawach najlepszymi ekspertami są praktycy, czyli przedsiębiorcy, a my mamy ich w swojej organizacji najwięcej. Duże znaczenie ma również 17-letnie doświadczenie w działaniu na rzecz pracodawców. Są to nasze niekwestionowane atuty. Jednak złożoność życia gospodarczego zmusza nas coraz częściej do korzystania z pomocy ekspertów zewnętrznych. A to kosztuje. I muszę przyznać, że choć co roku w ustawie budżetowej przewidziane są pewne środki na funkcjonowanie dialogu społecznego, to są one niewystarczające. W tym roku, na przykład, poważnie zmniejszono pulę przeznaczoną na funkcjonowanie Trójstronnej Komisji, co pogorszyło i tak nie najlepszą sytuację w tym zakresie.*

KPP na łamach swojego magazynu „Express Pracodawcy" prezentuje przygotowane przez ekspertów stanowiska merytoryczne, a także wyniki przeprowadzonych wśród członków sondaży np. o konfliktach społecznych, o dialogu, a także felietony prawników i innych specjalistów. Na przykład Witold Polkowski, ekspert – prawnik w cyklu felietonów – omawia, jak pracodawcy mogą wykorzystywać na swoją korzyść Kodeks pracy. W. Polkowski, bodaj jako jedyny pojawia się w mediach w charakterze eksperta KPP. Najczęściej głos zabiera lider Konfederacji. Interpretuje decyzje rządu, czasami ostrzega, gdy rządowe decyzje – jego zdaniem – osłabiają pracodawców. Jednak w artykule podsumowującym jego czteroletnią kadencję nie bez racji dowodzi, że głos KPP (…) *był wyważonym głosem ekonomicznego rozsądku walczącym o interesy przedsiębiorców i mającym na względzie racje całego państwa* („Express Pracodawcy", sierpień 2005 r.).

A. Malinowski deklaruje: – *Uważnie i zawsze w porozumieniu z ekspertami analizujemy każdy rządowy lub parlamentarny projekt ustawy. Tak było, na przykład, gdy rząd przedstawił projekt zmian w ustawie o ordynacji podatkowej, prawie ekologicznym, stawkach akcyzy na paliwa, w przypadku ustawy o zamówieniach publicznych, o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym czy w związku z ustawami: kominową, o zamówieniach publicznych, o rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych.* Jego zdaniem, zaangażowanie wielu osób,

w tym ekspertów, to konieczność, gdyż *Konfederacja Pracodawców Polskich jest inicjatorem i promotorem szczególnie ważnych zmian w naszym ustawodawstwie.*

Baza ekspercka – być albo nie być. Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan „wyrosła" – jak chwalą się niektórzy członkowie tej organizacji – na ekspertach, którzy mieli siłę przebicia w mediach. Solidną bazę ekspercką zbudowała jej założycielka, Henryka Bochniarz, były minister przemysłu w rządzie J.K. Bieleckiego, kandydatka na prezydenta w ostatnich wyborach i właścicielka firmy konsultingowej Nicom.

W wypowiedzi dla „Dialogu" H. Bochniarz mówi: – *My od początku powstania Konfederacji uważaliśmy, że bez dobrej ekspertyzy w najważniejszych dziedzinach Lewiatan nie będzie rzeczywistym partnerem rządu, parlamentu, związków zawodowych, a także naszych partnerów zagranicznych w Komisji Europejskiej.* Dodaje także, że – *na początku transformacji wystarczyło krzyczeć, że podatki powinny być niższe, dzisiaj trzeba mieć kalkulację, szacunek wpływu na budżet, porównanie z innymi krajami itp. I dotyczy to wszystkich spraw. Stąd też ten zespół ekspercki, który liczy już kilkadziesiąt osób, jest dla nas absolutnie kluczowy. Przy każdym projekcie, do którego zabieramy się, zaczynamy od dyskusji – co na ten temat wiemy. Jeżeli mamy coś w swojej bazie, korzystamy z tego, jeżeli nie, zlecamy badania na zewnątrz.*

Lewiatan zlecił wykonanie na przykład badań socjologicznych pt. „Pracujący Polacy 2006", których wyniki zaprezentował w czerwcu tego roku. Zawarto tam charakterystykę obecnego stanu pracujących, pokazano ich poglądy na stosunki pracy, na gospodarkę rynkową itp. – *Sądzę, że takie przedsięwzięcia budują pozycję Konfederacji, choć jest to zarazem ogromne wyzwanie. PKPP utrzymuje się ze składek, trzeba więc też przekonać naszych członków, że na to warto dawać pieniądze. Ale korzystamy coraz więcej ze środków unijnych, również w ramach Komisji Trójstronnej i jej budżetu udaje się nakłaniać administrację, aby część pieniędzy przeznaczyć na badania. Myślę więc, że ten „ekspercki kierunek", który przyjęliśmy, będziemy po prostu konsekwentnie realizowali.*

Bazę ekspercką Lewiatana stanowi zespół stałych współpracowników zatrudnionych w dziale stosunków pracy, prawnym, ekonomicznym oraz zajmujących się współpracą z UE i środkami pomocowymi. W sumie, wraz z szefową działu ekspertów dr Małgorzatą Krzysztoszek, 19 osób. Na tę bazę składa się również 6-osobowa grupa doradców zarządu (w tym m.in. byli wiceministrowie: Michał Boni, Jacek Ambroziak, Janusz Kaczurba, Jacek Męcina, a także prezes Jeremi Mordasewicz, inżynier z zawodu, który przez 15 lat prowadził własną firmę budowlaną). Ponadto w ramach Lewiatana działa 9-osobowa Rada Ekonomiczna (przygotowuje prognozy gospodarcze) złożona z ekonomistów z tytułami i analityków rynków finansowych. Jest wśród nich między innymi prof. Leszek Zienkowski i Janusz Jankowiak, doradca bankowy. Jest też Rada Podatkowa zrzeszająca najaktywniejszych dyrektorów finansowych i doradców podatkowych firm członkowskich (ok. 50 osób), Rada Szefów Zasobów Ludzkich (dyrektorzy personalni firmy – ok. 30 osób), która opiniuje wszystkie zmiany w prawie pracy. Obie rady przygotowują ekspertyzy i dokumenty na podstawie opinii, wniosków i dyskusji ich członków. – *Jeden z zespołów Rady Podatkowej opracował w ten sposób przy pomocy prawników z najlepszych kancelarii prawnych i firm konsultingowych bardzo dobry projekt nowelizacji ustawy VAT-owskiej. Ale po odejściu zainteresowanego tym tematem wiceministra finansów Barszcza, niewiele z tego wykorzystano* – mówi J. Mordasewicz.

Lewiatan stale boryka się z problemem kosztów, bo finansuje przedsięwzięcia eksperckie ze składek członkowskich. – *Naszymi członkami są związki pracodawców np. Związek Pracodawców Materiałów Budowlanych czy Związek Producentów Branży Kosmetycznej. Ich członkowie, finansując bazę ekspercką, mają świadomość, że wielu innych przedsiębiorców nie partycypuje w kosztach, choć korzysta z tego, co dzięki temu wywalczymy. Często słyszę: świetnie, że wywalczyliście to i to, ale dlaczego ja mam za to płacić? To jest zjawisko „jeźdźca na gapę"* – tak to ocenia ekspert Lewiatana.

Zdaniem J. Mordasewicza ogromna część polskich przedsiębiorców nie ma potrzeby zrzeszania się lub chce być w jakiś klubach przedsiębiorców tylko po to, aby załatwić swój wąski interes. Niektórych nie interesują prace analityczne, obszar legislacji, badania – chcą nawiązania kontaktów handlowych, chcą mieć ułatwiony dostęp do ludzi władzy.

Dlatego badania PKPP, takie jak monitoring małych i średnich firm, nie są finansowane z budżetu Konfederacji, a przez sponsorów, jej członków (w tym wypadku KGHM, telekomunikacja, firmy z obszaru rynków finansowych). Pracodawcy, podobnie jak związkowcy, mają więc swoje własne „techniki ratunkowe". Gra jest

warta świeczki, gdyż ekspercka działalność Lewiatana sprawia, że Konfederacja zdobyła sobie dużą renomę w dwóch gremiach: naukowym i rządowym. – *Na nasze opracowanie pod nazwą „Czarna lista barier rozwoju przedsiębiorczości" powołują się przedstawiciele resortów, komisje sejmowe, profesorowie i dziennikarze. A oczekiwania wobec nas są tak duże, że tymi siłami, którymi dysponujemy, nie jesteśmy w stanie ich wszystkich zaspokoić. Może dlatego, że inne organizacje nie mają takiego zaplecza* – konkluduje J. Mordasewicz.

Znaczenie swojej działalności eksperckiej podkreśla również Business Centre Club (BCC). Marek Goliszewski, szef organizacji, informuje: – *BCC przedstawia na posiedzeniach poszczególnych zespołów, ale i na plenum TK stanowiska, które są wypracowywane przez praktyków gospodarczych – z jednej strony, a z drugiej przez ekspertów. Ekspertów, którzy łączą praktykę z teorią. Pozwala to wyłowić te rozwiązania, które są najważniejsze dla gospodarki w poszczególnych jej segmentach dyskutowanych właśnie na posiedzeniach zespołów.*

Na sieć ekspertów BCC składają się osoby zatrudnione na etatach w Instytucie Lobbingu BCC oraz eksperci zatrudniani na indywidualne zlecenia. Zapleczem merytorycznym BCC są członkowie Konwentu oraz Komisji Ekspertów działających przy Lożach Regionalnych, tj. strukturach terenowych organizacji. BCC współpracuje również z tzw. ekspertami zewnętrznymi. Są to osoby związane z firmami członkowskimi BCC, które wspierają Klub wiedzą fachową. Nie można również pominąć samych członków Klubu – szefów firm, którzy niejednokrotnie są ekspertami w najróżniejszych dziedzinach.

Najczęściej eksperci przygotowują opinie, które następnie są opracowywane w Instytucie Lobbingu. Na ostateczny kształt materiałów wychodzących z Instytutu mają wpływ opinie często kilku ekspertów, ale przede wszystkim członków Klubu. Projekty stanowisk Instytutu konsultowane są z Konwentem BCC, a także ze wszystkimi członkami BCC za pomocą poczty e-mailowej. Najważniejsze sprawy trafiają do Rady Głównej BCC. W skład Konwentu i Rady Głównej wchodzą najbardziej aktywni przedsiębiorcy. Łącznie jest to blisko sto osób.

BCC jest zdania, że ma najlepiej rozbudowaną sieć ekspertów. – *Ale to nie oznacza, że nie widzimy dalszych potrzeb jej rozwijania. Szczególnie jest to ważne w sytuacji, gdy otrzymujemy do zaopiniowania wiele różnych projektów ustaw czy rozporządzeń z bardzo krótkim czasem na udzielenie odpowiedzi.*

Kanclerz łódzkiej loży BCC, Krzysztof T. Borkowski uważa, że największa aktywność BCC skupia się na szczeblu centralnym: – *Tam, ta nasza, w dobrym sensie, lobbingowa działalność jest rzeczywiście znacząca. Wyręczamy posłów w analizie różnych projektów ustaw dotyczących gospodarki, a także innych. Oczywiście to sporo kosztuje, ale się opłaca.* Zdaniem Borkowskiego na szczeblu lokalnym daje się odczuć, że BCC ma szerokie zaplecze eksperckie, że zabiega o opinie wszystkich członków. – *Jeśli wyłania się jakiś istotny problem, ankieta idzie natychmiast do każdego z nas. Jest to tutaj zauważalne medialnie. Z jednej strony są informacje w telewizji i prasie, że BCC zgłosiło czy zaopiniowało taki a taki projekt, i nas to trochę łechce, jeśli cytowana jest nie tylko pani Bochniarz i Lewiatan. Z drugiej strony nasi członkowie są zapraszani do uczestnictwa w różnych gremiach opiniodawczych i decyzyjnych – i przy marszałku, i przy wojewodzie, i w powiatowych radach zatrudnienia oraz w WKDS.*

Związek Rzemiosła Polskiego (ZRP) także dysponuje bazą ekspercką. Jako jedna z niewielu organizacji zatrudnia u siebie, w centrali 40 osób, ekspertów do spraw podatkowych, oświatowych, ubezpieczeń społecznych. Pracują nad rozwiązaniami merytorycznymi, przygotowują opinie dla prezesa i współpracują z zespołami Trójstronnej Komisji. W skład każdego zespołu wchodzi dwóch przedstawicieli związku, często spoza Warszawy.

Henryka Bochniarz: – Od początku powstania Konfederacji uważaliśmy, że bez dobrej ekspertyzy w najważniejszych dziedzinach Lewiatan nie będzie rzeczywistym partnerem rządu, parlamentu, związków zawodowych, a także naszych partnerów zagranicznych w Komisji Europejskiej. Na początku transformacji wystarczyło krzyczeć, że podatki powinny być niższe, dzisiaj trzeba mieć kalkulację, szacunek wpływu na budżet, porównanie z innymi krajami itp. I dotyczy to wszystkich spraw.

Jako opiekun branżowy z danym zespołem współpracuje właśnie osoba zatrudniona w centrali. Jeżeli nawet tych dwóch nie dojedzie, czuwa ten trzeci.

Przedstawiciele związku to praktycy, prowadzą zakłady rzemieślnicze, a zarazem działają w izbach, w cechach. Ekspert jest dopraszany w razie potrzeby, zajmuje się tylko jednym wybranym tematem, np. projektem ustawy budżetowej. A dwaj członkowie z ramienia Związku prezentują podczas spotkań zespołów stanowiska organizacji i pilotują tematy, którymi zajmuje się zespół.

– *Jeżeli coś wykracza poza nasze możliwości, pozyskujemy incydentalnie eksperta z zewnątrz* – tak to ujmuje prezes. Jest tak w przypadku zagadnień związanych ze służbą zdrowia, przemysłem stoczniowym czy ze sprawami budżetowymi. – *Mam budżetowca, byłego ministra finansów, świetnego fachowca, który mi opiniuje ten segment spraw. Mam też koordynatora na linii: Związek – Komisja Trójstronna.* Jest nim Izabela Opęchowska, która mówi: – *To praca ciekawa i rozwijająca.*

Zanim prezes doszedł do takiej organizacji, m.in. do tego, że musi mieć do każdego zespołu opiekuna branżowego, minęły dwa lata. – *Po prostu nie mogłem tego opanować* – wspomina. – *Ale obecnie ten system bardzo dobrze funkcjonuje. Uważam, że jestem najwyżej zorganizowany, jeżeli chodzi o eksperckie zaplecze. Nasze ekspertyzy oparte są o praktyczną wiedzę i fachowość.*

Prezes Jerzy Bartnik przez ponad 30 lat prowadzi zakład mechaniczny wytwarzający różne produkty, których brak na rynku – od określonego typu rur do elementów lamp, rękojeści i szczotek. – *Mnie nie zawsze przekonują te dywagacje ogólne i analizy oderwane od życia. Ci eksperci to uczelniani teoretycy, a nie praktycy. Nie znają sytuacji małych firm. A międzyludzkie relacje w takich firmach wyglądają inaczej niż w dużych przedsiębiorstwach czy instytucjach. Wiem to z praktyki i bardzo często mocno mnie to odróżnia w opiniach* – dowodzi.

Tak było między innymi w przypadku ustawy o informacji i konsultacji, czyli o radach pracowników. Z ekspertyzami związkowców i niektórych innych organizacji pracodawców prezes nie zawsze się zgadzał, przedstawiał własne opinie i swoich ekspertów. – *W małych firmach* – przekonywał – *ludzie są codziennie informowani i konsultowani bezpośrednio przez właściciela. Pośrednik – związek zawodowy czy rada – nie jest potrzebny.* Ostatecznie, w imię kompromisu z pracodawcami, przegłosowano w Sejmie, że rady mają powstać w firmach zatrudniających co najmniej 50, a nie 20 pracowników, jak było w pierwotnej wersji ustawy.

Prezes ZRP zdaje sobie sprawę, że wielkim wyzwaniem dla jego ekspertów będą prace nad planowaną umową społeczną. – *Obszar spraw objętych umową będzie tak szeroki, że może mi zabraknąć ekspertów, ja się z tym liczę* – przewiduje prezes J. Bartnik. Opęchowska dodaje: – *Do prac nad umową społeczną potrzebny jest sztab ludzi, a my jesteśmy porozrzucani po całej Polsce, utrudniony jest nawet kontakt między nami.*

„Przebicie" do władzy. Eksperci i ekspertyzy są szansą na to, aby władza słuchała, co przedsiębiorcy i pracodawcy mają do powiedzenia i zaproponowania, jak oceniają jej projekty i decyzje. Dobry ekspert wspiera lidera, toruje mu drogę do ucha, a niekiedy nawet do serca władzy. Tak było z czarną listą barier przedsiębiorczości, swoją przedstawiła KPP, a swoją PKPP. Zdopingowało to poprzednią ekipę gospodarczą prof. Jerzego Hausnera do opracowania, skonsultowania z przedsiębiorcami i przeforsowania w Sejmie projektu Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, uchwalonej dwa lata temu (lipiec 2004 r.).

KPP przedstawiła opinię na ten temat. *Nowe przepisy znacznie uprościły prawne otoczenie biznesu. Jednak wydaje się, że dziś (...) należy rozważyć możliwość jej nowelizacji pod kątem usunięcia pewnych mankamentów oraz dalszego poszerzenia swobody działalności gospodarczej.* Przykład: *Nowe przepisy miały na celu – przynajmniej w teorii – wykluczenie możliwości niszczenia przedsiębiorcy za pomocą permanentnych kontroli. Niestety, przedsiębiorcy nadal muszą liczyć się z kontrolami ze strony około 40 instytucji!*

Układ zbiorowy pracy w swoich założeniach powinien służyć poprawie jakości tworzonego prawa przez jego lepsze dostosowanie do warunków lokalnych, potrzeb i możliwości stron – pisze Jerzy Wratny

Teoria i praktyka układów zbiorowych

Prawny model układów zbiorowych wypracowany w Polsce jest w zasadzie prawidłowo ukształtowany, ale mimo to partnerzy społeczni nie wykorzystują jego możliwości, aby na drodze układów kształtować stosunki pracy. W konsekwencji tylko znikoma część zatrudnionych objęta jest układami.

Do głównych przyczyn tego stanu rzeczy należy zaliczyć słabość organizacji partnerów społecznych, w tym niedorozwój organizacji pracodawczych. Jednakże w coraz trudniejszej sytuacji znajdują się obecnie związki zawodowe odnotowujące drastyczny spadek liczby członków. Są one prawie całkowicie nieobecne w sektorze prywatnym (wyjątkiem są tylko sprywatyzowane przedsiębiorstwa państwowe). Niezbyt sprzyjający wydaje się także układ sił między „pracą" a „kapitałem", co może zmienić się przede wszystkim w wyniku spadku stopy bezrobocia, a także zwiększenia stopnia syndykalizacji.

Na koniec czerwca 2006 r. obowiązywało w Polsce 136 ponadzakładowych układów zbiorowych pracy (liczba rejestracji od 1995 r. wynosiła 165[1]), które obejmują szacunkowo 700–750 tys. pracowników. Wprawdzie liczba 136 obowiązujących układów wydaje się znacząca, lecz analiza ich struktury prowadzi do wniosku, że rokowania układowe na szczeblu ponadzakładowym znajdują się w głębokim kryzysie. I tak, zaledwie siedem z nich zostało zawartych przez organizacje pracodawców, w związku z czym można je określić w przybliżeniu jako układy sektorowe. Trzy układy zawarły ogólnokrajowe przedsiębiorstwa (Telekomunikacja Polska, Orbis, Lasy Państwowe), cztery zaś – ministrowie. Wszystkie pozostałe układy ponadzakładowe mają charakter samorządowy. Są to układy niemal jednorodne zawierane przez gminy, rzadziej przez powiaty, z grupami pracowników oświaty niebędącymi nauczycielami. Takich układów niezwykle wąskich pod względem podmiotowym i terytorialnym było aż 122[2] w grupie 136 ogółem.

Obserwujemy także regres w kategorii układów zakładowych. Na dzień 31 grudnia 2003 r. mieliśmy 12 535 zarejestrowanych układów, na dzień 31 grudnia 2004 r. – 9132[3].

Poza wskazanymi wyżej przyczynami tego stanu rzeczy, warto wskazać na występującą na rynku pracy nierównowagę i wynikającą stąd dominację pracodawców, którzy nie są zainteresowani rozwijaniem uprawnień pracowniczych. Ponadto spadek liczby układów zakładowych został spowodowany wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 18.11.2002 r. (K 37/01), który uchylił przepis art. 241(7) Kodeksu pracy[4]. Trybunał uznał, że naruszał on dobrowolność rokowań zbiorowych oraz równość stron tych rokowań. Zgodnie z uchylonym przepisem rozwiązanie układu np. z upływem okresu jego wypowiedzenia nie przekreślało samo przez się stosowania jego postanowień. Postanowienia dotychczasowego układu stosowane były w zasadzie nadal mimo jego rozwiązania do czasu wejścia w życie nowego układu. W konsekwencji pracodawcy nie mogli się uwolnić od postanowień układu, którego okres obowiązywania wygasł – odnosiło się to zwłaszcza do układów zawartych przed rokiem 2001. Ich postanowienia mogły w skrajnych przypadkach obowiązywać bezterminowo, jeżeli nie doszło do wynegocjowania nowego układu zbiorowego. Po uchyleniu wspomnianego przepisu pozostają dwa rozwiązania: zawarcie nowego układu albo regulowanie stosunków pracy ustawodawstwem pracy i indywidualnymi umowami o pracę oraz – na szczeblu zakładu pracy

w stosownym zakresie – regulaminami zakładowymi (o ile zachodzi obowiązek ich wydania).

Praktyka pokazuje, że pracodawcy wolą zamiast układu wprowadzić regulamin wynagradzania, którego zakres nie wykracza poza ukształtowanie zakładowego systemu płac i świadczeń. Zarazem jednak regulamin wynagradzania cechuje się sztywnością, gdyż pracodawca zatrudniający co najmniej 20 pracowników nie może się go pozbyć (chyba że zawrze układ zbiorowy) ani zmienić bez zgody strony związkowej (por. art. 77(2) k.p.). Taka konstrukcja regulaminu stwarza napięcia w zakładach pracy, zwłaszcza gdy pracodawca zmuszony jest do wprowadzenia go w miejsce rozwiązanego układu zbiorowego. Przetarg płacowy, jeżeli ma spełniać swoją funkcję, powinien toczyć się w warunkach swobody stron. Najwłaściwszym instrumentem tego przetargu są układy zbiorowe pracy.

Brak substancji. Ponadto warto wskazać na brak dostatecznej „substancji" w przypadku zawartych układów, czyli na ich ubogą treść. W konsekwencji regulacje dotyczące pracy zdominowane zostały przez prawo ustawowe. Wynika to z dziedzictwa poprzedniego systemu, ale owa dominacja została wzmocniona w rezultacie nowelizacji Kodeksu pracy z 1996 r. Wówczas nastąpił wydatny wzrost uprawnień pracowniczych wpisanych do Kodeksu pracy. Zmiany wprawdzie były korzystne dla pracowników, jednakże rozszerzenie uprawnień pracowniczych oznaczało pozostawienie niewiele miejsca na regulacje prawa pracy na drodze układów zbiorowych zawieranych między pracodawcami a pracownikami. Dowodzi to ambiwalentności polityki państwa, które z jednej strony zadeklarowało, że ustępuje miejsca autonomicznemu prawotwórstwu, z drugiej zaś samo to miejsce zajęło.

W związku z powyższym, aby ożywić praktykę układową zgłaszane są propozycje zrewidowania tzw. zasady korzystności, zgodnie z którą postanowienia układów zbiorowych nie mogą w żadnym przypadku odbiegać, na niekorzyść pracowników, od przepisów ustawodawstwa pracy[5]. Tendencja odchodzenia od tej zasady traktowanej jako nienaruszalne prinicipium daje się zaobserwować w niektórych współczesnych aktach z dziedziny prawa pracy, na przykład ostatnio w portugalskim Kodeksie pracy z 2005 r. Uważa się, że na tej drodze można by osiągnąć większą elastyczność rozwiązań; w zamian za rezygnację z wygórowanego, zdaniem zainteresowanych partnerów społecznych, pułapu uprawnień pracowniczych wynikających z ustaw, można by również zastosować inne rozwiązania, które byłyby bardziej pożądane w danej sytuacji. Osobiście opowiadam się za dużą ostrożnością przy dopuszczaniu takiej „wymiany". Nietrudno bowiem wyobrazić sobie naciski pracodawców na „rozmontowanie" ustawowego korpusu prawa pracy.

Obserwujemy regres w kategorii układów zakładowych. Na dzień 31 grudnia 2003 r. mieliśmy 12 535 zarejestrowanych układów, na dzień 31 grudnia 2004 r. – 9 132.

Układy w sektorze publicznym. Kolejną ważną kwestią są układy w sferze budżetowej (łącznie z samorządami). Przed 1989 rokiem ich stroną (zawierano je wówczas na szczeblu branży) był powszechnie centralny urząd państwowy (najczęściej odpowiednie ministerstwo gospodarcze), który działał w imieniu podległych sobie zakładów pracy. Wciąż częściowo obowiązuje taki model. Układ zbiorowy jest tu bowiem nadal zawierany przez właściwego ministra (kierownika urzędu centralnego) lub przez właściwy organ samorządu terytorialnego. Ma to się zmienić 31 grudnia 2008 r., gdy stroną układów mają być również w sferze budżetowej organizacje pracodawców. Stosowne przepisy zostały uchwalone w 2000 r. (uchylenie art. 241 § 2 i 3 k.p.), ale obecnie

Układ zbiorowy pracy – uregulowany w dziale jedenastym Kodeksu pracy[1] – jest rodzajem umowy pomiędzy pracodawcą lub organizacją pracodawców a związkiem zawodowym lub strukturą wchodzącą w jego skład, albo strukturą skupiającą więcej niż jeden związek zawodowy. Układ obejmuje przede wszystkim, choć niewyłącznie, normy prawne odnoszące się do wynagrodzenia za pracę i innych świadczeń na rzecz pracowników. Z tych powodów określany jest mianem porozumienia normatywnego, w odróżnieniu od aktów normatywnych stanowionych jednostronnie przez państwo. Jako porozumienie normatywne zawierane między partnerami społecznymi należy do rzędu tzw. autonomicznych źródeł prawa pracy, swoistych dla tej gałęzi prawa. Taki charakter prawny układu zbiorowego (umowy zbiorowej) ukształtował się w wyniku ewolucji trwającej od połowy XIX wieku[2].

[1] Ustawa z 26.6.1974 r., teks jedn. Dz.U. z 1998 r. Nr. 21, poz. 94 ze zm.

[2] Historię układów zbiorowych najszerzej w polskiej literaturze omawia W. Szubert w monografii „Układy zbiorowe pracy", Warszawa 1960.

obowiązują przepisy przejściowe na mocy ustawy z dnia 14 listopada 2003 r.

Ostateczny termin ustanowienia w sferze publicznej organizacji pracodawców, wyłącznym partnerem związków zawodowych, jest odsuwany w czasie. Trzeba przyznać, że szczególnie niełatwe jest wyłonienie organizacji pracodawczych w aparacie administracyjnym państwa mających reprezentować „interesy" urzędów jako pracodawców względem zatrudnianych w tych urzędach pracowników kontraktowych[6].

Do rozważenia jest kwestia, czy w ogóle należy tworzyć instytucje organizacji pracodawców w sferze budżetowej. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Pracy, która przygotowuje projekt nowych kodeksów pracy, proponuje, aby w sferach budżetowych – państwowej i samorządnej – organy administracji centralnej i lokalnej pozostały stronami układów zbiorowych. Oznaczałoby to rezygnacje z tworzenia fikcyjnych przecież organizacji pracodawców. W tym wypadku można przyjąć, że stosunki pracy w sektorze publicznym byłyby kształtowane w oparciu o instytucje wspólnych konsultacji ze stroną związkową. To podejście znajdowałoby umocowanie w standardach prawa europejskiego i międzynarodowego. Oznaczałoby też korektę obecnych rozwiązań prawnych zawężających rolę państwa jako regulatora stosunków pracy.

W państwach demokratycznych o gospodarce rynkowej układ zbiorowy pracy uznawany jest za główny regulator stosunków pracy, chociaż hierarchicznie układ podporządkowany jest ustawie. Odwrotnie – w kraju o ustroju totalitarnym układ zbiorowy stanowi jedynie posiłkowe, zmarginalizowane źródło prawa lub nie stosuje się w ogóle praktyki układowej. Wówczas państwo jednostronnie reguluje stosunki pracy ustawami w sposób możliwie jak najbardziej zuniformizowany.

Spoglądając na historię prawa pracy w okresie powojennym, zauważamy, że najkorzystniejszym w czasach komunistycznych okresem dla układów zbiorowych były lata 1956–1974. Od 1956 r. bowiem wznowiono praktykę układową opartą na ustawie z 14 kwietnia 1937 r. o układach zbiorowych pracy, która dopuszczała m.in. szeroki zakres przedmiotowy układów. Mimo iż układy w ustroju socjalistycznym, niezależnie od etapu historycznego, różniły się jakościowo od układów funkcjonujących w państwach demokratycznych, przede wszystkim ze względu na brak autentycznych sił społecznych zainteresowanych ułożeniem wzajemnych stosunków, to jednak w okresie po 1956 r. wniosły one poważny wkład w rozwój uprawnień pracowniczych i prawa pracy.

Kodeks pracy w PRL ustanowił restrykcyjny model układów, co wynikało z narzucenia ograniczeń w dopuszczalnej ich treści. Ich rola miała się odtąd sprowadzać do konkretyzowania centralnie zaprogramowanej polityki. Natomiast możliwości normowania warunków pracy pozostawiono tylko w sytuacjach, gdy było to uzasadnione właściwościami gałęzi pracy lub zawodu, a więc w nader wąskich ramach. Układ zbiorowy zatem został sprowadzony wyłącznie do roli posiłkowego względem prawodawstwa państwowego źródła prawa pracy.

Dopiero w 1994 r.[7] nastąpiła zmiana charakteru układów zbiorowych. Jej celem było między innymi przywrócenie ich funkcji promocyjnej, ale warto zauważyć, że nastąpiło to późno, gdyż dopiero w pięć lat po przełomie 1989 r. oraz z górą po trzech latach od stworzenia podstaw prawnych działania związków zawodowych, organizacji pracodawców oraz rozwiązywania zbiorowych sporów pracy w demokratycznym społeczeństwie[8]. Bezpośrednim powodem zmian było zawarcie w lutym 1993 r. Paktu o przedsiębiorstwie państwowym w okresie przekształcania[9]. Była to inicjatywa Jacka Kuronia, ówczesnego ministra pracy i polityki socjalnej, który był zwolennikiem uspołecznienia prawa pracy.

Znowelizowany dział jedenasty Kodeksu pracy przywrócił formułę ustawy z 1937 r. Zgodnie z nią układy określają warunki, jakim powinna odpowiadać treść stosunku pracy (por. art. 240 § 1 pkt. 1 k.p.). Nastąpiło zatem odejście od ścisłego reglamentowania treści zawieranych porozumień. Tym samym przywrócono ich rolę jako kreatywnego źródła lokalnego prawa pracy.

Wejście w życie zmian do działu jedenastego Kodeksu pracy zapewniło wolność rokowań zbiorowych – także przez możliwości potencjalnego rozszerzenia układu pod względem podmiotowym na niemal wszystkich pracowników, a nawet na niektóre grupy niebędące pracownikami, np. na osoby zatrudnione na podstawie umów cywilnoprawnych. Od 2000 r.[10] dopuszczono możliwość zawierania z nimi umów w państwowych

Układ zbiorowy pracy w swoich założeniach powinien służyć poprawie jakości tworzonego prawa, poprzez jego lepsze dostosowanie do warunków lokalnych, potrzeb i możliwości stron.

jednostkach sfery budżetowej (np. w urzędach państwowych). Wcześniejsze przepisy wykluczały to.

Ponadto dopuszczono możliwość rokowań zbiorowych na szczeblach dowolnie wybranych przez partnerów społecznych. Przełamano tym samym obowiązującą wcześniej zasadę umiejscowienia rokowań zbiorowych wyłącznie na szczeblu branży (gałęzi pracy), z wyjątkowym zastosowaniem kryterium zawodowego. Na szczególne podkreślenie zasługuje otwarcie możliwości w zasadzie nieskrępowanych negocjacji na poziomie zakładu pracy. Nowe zakładowe układy zbiorowe wchłonęły ustanowione w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku ich namiastki w postaci porozumień o zakładowych systemach wynagradzania i zakładowych umów zbiorowych.

Istotne jest również zapewnienie możliwości negocjowania układów na szczeblu ponadgałęziowym, w tym układów ogólnokrajowych. Ich dopuszczalność przewidziano w ustawie o Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych[11] (dotychczas jednak partnerzy społeczni reprezentowani w Komisji nie zawarli układu o takim zasięgu).

W dopełnieniu uwag dotyczących modelu układu zbiorowego pracy należy dodać, iż w ramach gruntownej nowelizacji Kodeksu pracy z 2 lutego 1996 r. zdefiniowano rolę ustawodawstwa pracy jako systemu zawierającego minimalne gwarantowane normy prawne oraz wyraźnie wskazano na układy zbiorowe jako źródło prawa pracy, funkcjonujące zgodnie z zasadą uprzywilejowania pracowników (por. zwłaszcza art. 9 § 1 k.p.), mające odgrywać rolę narzędzia rozwijania prawa pracy. Takie określenie roli układu zbiorowego i jego stosunku do państwowych źródeł prawa pracy odpowiadało wymaganiom ustroju pracy kraju demokratycznego opartego na gospodarce rynkowej. Odpowiadało to także standardom prawa międzynarodowego i europejskiego.

Wypracowany w Polsce model układów oznaczał decentralizację prawotwórstwa i jego uspołecznienie poprzez przeniesienie zadań państwa na partnerów społecznych; stanowiło to odzwierciedlenie w sferze stosunków pracy – wysuwanej szczególnie w społecznej nauce Kościoła – zasady pomocniczości. Model ten służył zarazem umocnieniu roli i autorytetu partnerów społecznych – związków zawodowych i pracodawców oraz ich organizacji. W języku politycznym trzeba mówić o postępie demokracji przemysłowej wyrażającej się we wspólnym rozwiązywaniu problemów przez przedstawicielstwa pracowników oraz pracodawców na drodze dialogu i wzajemnych ustępstw przy zachowaniu roli państwa jako strażnika praworządności.

Kulejąca praktyka. Układy mogą być zawierane w trybie umownym w wyniku rokowań zbiorowych. Umowność oznacza równość stron w podejmowaniu decyzji normatywnych odnoszących się do stosunków pracy. Oznacza również ponoszenie odpowiedzialności za te decyzje w sensie społecznym i gospodarczym. Wartości tych nie reprezentują różne formy konsultacji związkowych, które zostały rozwinięte w polskim prawie pracy, nawet jeżeli w ich wyniku powstają porozumienia związkowo-pracodawcze. Otóż porozumienia takie różnią się charakterem prawnym od umowy normatywnej, jaką stanowi układ zbiorowy.

W sensie ogólniejszym umowa jest podstawą funkcjonowania wolnego rynku, także rynku pracy. Natomiast uczestnictwo partnera związkowego zapewnia, przynajmniej w niektórych aspektach, społeczny wymiar tego rynku.

I wreszcie, co może wydawać się najistotniejsze, układ zbiorowy pracy w swoich założeniach powinien służyć poprawie jakości tworzonego prawa, poprzez jego lepsze dostosowanie do warunków lokalnych, potrzeb i możliwości stron. Tworzenie prawa na drodze układów wpływa także dodatnio na akceptację prawa, jego stosowanie i przestrzeganie. W wymiarze ekonomicznym układy z przedstawionych powyżej względów powinny sprzyjać poprawie konkurencyjności przedsiębiorstw i gałęzi gospodarki.

Wykorzystanie wartości i zalet układów zbiorowych będzie możliwe jednak dopiero wtedy, gdy nastąpi poprawa kulejącej praktyki układowej.

---

1 Dane uzyskane w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.

2 Pozostałe dwa układy szczebla gminnego obejmowały pracowników zakładów budownictwa mieszkaniowego i pomocy społecznej.

3 Dane pochodzą ze sprawozdań Głównego Inspektora Pracy za rok 2003 i 2004.

4 Przepis ten przestał obowiązywać od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw (Dz.U. Nr 196, poz. 1660), tj. od 26.11.2002 r.

5 Por. np. M. Boni, „Dlaczego mimo że od blisko 10 lat funkcjonują w Polsce nowe regulacje, zawarto zaledwie kilkaset układów zbiorowych pracy?" w: W trosce o pracę. Raport o Rozwoju Społecznym. Polska 2004, UNDP, Warszawa 2004, s. 153–154.

6 Przetarg płacowy w jednostkach budżetowych (i podobnych do nich) zgodnie z art. 240 § 4 k.p. musi się zresztą toczyć w nadzwyczaj wąskich ramach kwot wynagrodzeń przyznanych tym jednostkom.

7 Ustawa nowelizująca Kodeks pracy w zakresie działu jedenastego przyjęta z datą 29.09.1994 r., weszła w życie z dniem 26.11.1994 r.

8 Ustawami z 23.5.1991 r. (Dz.U. Nr 55, poz. 234, 235, 236 ze zm.). Obecnie tekst jedn. Ustawy o związkach zawodowych, Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.

9 Por. J. Wratny, Pakt o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania. Omówienia i dokumenty, Bydgoszcz 1993 r.

10 Na podstawie nowelizacji Kodeksu pracy z 9.11.2000 r. (Dz.U. Nr 107, poz. 1127), która weszła w życie 1.01.2001 r.

11 Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. Nr 100, poz. 1080 ze zm.).

Na poziomie centralnym dialog niemal zawsze jest pod wpływem bieżącego kontekstu politycznego. Z taką sytuacją pozostaje tylko się pogodzić na obecnym etapie, ale ze świadomością, że upolitycznienie w praktyce oznacza, iż dialog będzie natrafiał na różnorodne ograniczenia – pisze Jacek Sroka

Dialog w okopach polityki

Polski system dialogu społecznego jest wyraźnie oparty na formule centralizacji. Widać ją zarówno w „twardej" regulacji ustawowej dotyczącej sposobu funkcjonowania Trójstronnej Komisji oraz wojewódzkich komisji dialogu społecznego, jak i w zaleceniach rządowych dotyczących „miękkiej" koordynacji w mechanizmach dialogu, zwłaszcza w odniesieniu do gremiów konsultacyjnych, jakimi są m.in. Trójstronne Zespoły Branżowe.

Zwolennicy scentralizowanego podejścia argumentują, że taki model jest wskazany z uwagi na unitarną formę naszego państwa znajdującą wyraz w zasadach ustrojowych III RP. Unitaryzm państwa ma także uzasadniać dominację rządu w Trójstronnej Komisji (TK), a z drugiej strony koncepcję, by granicą decentralizacji dialogu były wojewódzkie komisje dialogu społecznego (WKDS) oraz Trójstronne Zespoły Branżowe (TZB).

Strukturalna przewaga strony rządowej w dialogu na poziomie centralnym nie budzi moich zastrzeżeń. Jednak dotychczasowa praktyka dialogu nie pozostawia złudzeń, co do realnych możliwości udziału partnerów społecznych w procesach podejmowania decyzji na szczeblu centralnym. Trzeba także pamiętać, że centralistyczna struktura dialogu naraża jego mechanizmy na upolitycznienie. Tymczasem w Polsce wprawdzie kultura polityczna wciąż nie przybrała ostatecznego kształtu, lecz wyłonił się dość niepokojący wzorzec konfrontacyjnej interakcji. Przyczyną tego stanu rzeczy jest z jednej strony trwający wciąż zamęt w sferze wartości, z drugiej zaś mamy do czynienia z aktorami politycznymi działającymi wobec siebie wedle strategii *va banque* oraz prób sił. Kreuje to nie tylko kapryśną aurę polityczną, ale i stwarza niełatwe warunki do strategicznych rozstrzygnięć dotyczących kierunku przekształceń gospodarczych. Najbardziej oczywistym efektem owej konfrontacyjnej kultury politycznej jest nadmierne upolitycznienie zagadnień związanych z procesami przekształceń gospodarczych. Sprzężenie to stanowi najprawdopodobniej jedną z najważniejszych przyczyn „kontraktowania" rozmaitych form poparcia politycznego pomiędzy szeroko rozumianą władzą a najsilniejszymi grupami interesu, które mają często branżowy charakter. Z drugiej strony trudno się dziwić temu, że przedstawiciele wspomnianych grup, będący świadkami kolejnych politycznych konfrontacji, uznają poszukiwanie silnych „patronów" za najbardziej skuteczną strategię działania w obronie własnych interesów. Wydaje się, że opisane w ten sposób zjawiska można postrzegać jako korzenie rodzimego klientelizmu.

Mając na uwadze zasygnalizowany stan rzeczy, wypada uznać, że relacje pomiędzy władzą a grupami interesu, także i tymi, które uznawane są za reprezentatywnych partnerów społecznych, będą siłą rzeczy przybierać zcentralizowany kształt. Wypada również przejść do porządku dziennego nad faktem, iż na dialog w TK niemal zawsze ma wyraźny wpływ bieżący kontekst polityczny. Z taką sytuacją pozostaje tylko się pogodzić na obecnym etapie rozwoju polskich stosunków przemysłowych, uznając jednocześnie, że upolitycznienie TK w praktyce oznacza, iż dialog na poziomie centralnym będzie natrafiał na różnorodne ograniczenia, co do jego pola, rozmiaru i sposobu prowadzenia negocjacji.

Chcę tu jednak jednocześnie podkreślić, że uwaga dotycząca upolitycznienia dialogu społecznego nie zmierza do zakwestionowania wszelkich politycznych kontekstów, które pojawiają się na różnych „piętrach" stosunków przemysłowych. Próby zupełnego odpolitycznienia tego obszaru relacji byłyby po prostu skazane na niepowodzenie, gdyż działania polityczne niemal

zawsze pojawiają się tam, gdzie istnieje zróżnicowanie interesów, a jest to przecież ewidentne w relacjach powstających w kontekście zbiorowych stosunków pracy. Co więcej, „rozsądne" upolitycznienie dialogu społecznego stwarza szansę na przełamanie wspomnianego wcześniej konfronatacyjnego wzorca kultury politycznej poprzez praktykowanie dyskursywnych form komunikacji stwarzających możliwość podejmowania decyzji o charakterze konsensualnym.

Natomiast pewne zarzuty można formułować pod adresem WKDS oraz TZB, czyli instytucji dialogu, które miały uzupełniać dialog centralny. Potencjalnie bardziej pragmatyczny dialog na tych forach mógł przyczynić się do osłabienia nadmiernego upolitycznienia na szczeblu centralnym. Niestety, WKDS i TZB, w ich dzisiejszych kształtach, mogą się jawić jako ucieleśnienie, jeśli nie deformacji, to przynajmniej zaprzepaszczania szans na rozwój dyskursywnych form uzgadniania interesów, wolnych od etatystycznego balastu. Ponadto można postawić hipotezę, iż TZB i WKDS stają się *de facto* zinstytucjonalizowanymi platformami porozumienia pomiędzy państwowymi patronami poszukującymi legitymizacji a klientami potrzebującymi ochrony w postaci wewnątrzbranżowych oraz subregionalnych grup interesu.

Interesy i branże. Trójstronne Zespoły Branżowe powoływano w odpowiedzi na problemy towarzyszące przekształceniom poszczególnych fragmentów polskiej gospodarki. Jednak tylko niektóre z nich stawały się dla rządów czymś więcej aniżeli tylko szukaniem sposobu na zapewnienie sobie pokoju społecznego w zamian za gwarantowanie rozmaitych przywilejów najsilniejszym wewnątrzbranżowym grupom interesu. Oczywiście, przywileje te wplatane były w szersze konteksty, niekiedy bardzo pożytecznych planów działań strategicznych, programów restrukturyzacji czy porozumień osłonowych. Ale w negocjacjach na forum TZB dominowały poboczne wątki, które nie mogły przesądzić o stanie poszczególnych sektorów czy kierunkach ich rozwoju, poza wyjątkami, do których można zaliczyć m.in. negocjacje dotyczące problemów budownictwa. W przypadku tej branży mieliśmy bowiem do czynienia z niemal bezprecedensowym przykładem podjęcia starań na rzecz ustanowienia i ugruntowania rzetelnego, autonomicznego dialogu dwustronnego, bez udziału strony rządowej. Charakterystyczne jest jednak i to, że idea ta właściwie upadła, czego bezpośrednią przyczyną było ignorowanie przez administrację resortową ważnych ustaleń dwustronnych. W efekcie partnerzy społeczni, kierując się potrzebą wzmocnienia ustaleń, podjęli działania na rzecz ustanowienia trójstronnej formuły dialogu branżowego dla budownictwa.

Trójstronne Zespoły Branżowe powoływano w odpowiedzi na problemy towarzyszące przekształceniom poszczególnych fragmentów polskiej gospodarki. Jednak tylko niektóre z nich stawały się dla rządów czymś więcej aniżeli jedynie szukaniem sposobu na zapewnienie sobie pokoju społecznego w zamian za gwarantowanie rozmaitych przywilejów najsilniejszym wewnątrzbranżowym grupom interesu.

Zadziwiające może być to, że charakter negocjacji na forum TZB nie zmienia się, mimo że w gospodarce dokonały się istotne procesy restrukturyzacji i prywatyzacji branż. Tymczasem rząd nadal pozostał głównym adresatem żądań tak, jakby prywatyzacja nie zmieniała układu wpływów w poszczególnych branżach. Strona pracownicza wciąż jest skłonna traktować kolejne gabinety jako przedstawicielstwa państwowego superpracodawcy. Wprawdzie jasnym jest, że nie jest on już tak omnipotentny, jak na przełomie lat 80. i 90., ale mimo to górę bierze przekonanie, że pracodawca „nominalny" nie może podjąć decyzji, które byłyby niezgodne z wolą rządu.

Nie powiodły się próby przekształcenia TZB w zespoły problemowe Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, które miały miejsce na przełomie roku 2001 i 2002. Ostatecznie postanowiono, że zespoły będą nadal działały w sposób oderwany od systemu konsultacyjnego, zaprojektowanego w ustawie z lipca 2001 roku. Udało się wprawdzie nieco uporządkować ich działalność, poprzez wprowadzenie jednolitego regulaminu pracy, jednak zwiększanie liczby TZB świadczy z jednej strony o niedrożności systemu uzgadniania interesów w formach przewidzianych ustawą, z drugiej zaś o utrzymującej się niemożności zainicjowania branżowego dialogu autonomicznego (obecnie oficjalnie działa 11 zespołów oraz jeden podzespół, a kolejne trójstronne gremium branżowe niebawem się ukonstytuuje).

Warto jednocześnie zauważyć, że trójstronny dialog branżowy był nienajlepiej oceniany przez rząd[1]. Strona rządowa wskazywała m.in. na jego niedomagania organizacyjne, konfliktowość relacji, a także kurczące się środki budżetowe przeznaczane na restrukturyzację branż. Nie uznawała również za zasadne powoływanie kolejnych TZB, poza istniejącymi wówczas ośmioma. Mając to na uwadze, wypada stwierdzić, że zespoły, ustanawiane w celu rozwiązywania problemów związanych z restrukturyzacją, stały się w większości instytucjami zorientowanymi na obronę branżowego *status quo* oraz na pozyskiwanie coraz szczuplejszych środków budżetowych przeznaczanych na przeobrażenia.

Jednocześnie coraz wyraźniej zaznacza się brak spójnego branżowego systemu przetargu interesów, który jest znany w wielu krajach Unii Europejskiej. Potencjalnie możliwość podejmowania zagadnień branżowych istnieje w ramach kodeksowej instytucji ponadzakładowych zbiorowych układów pracy. Niestety, potencjał ten nie został spożytkowany, gdyż wciąż nieliczne ponadzakładowe układy zbiorowe pracy zawarto w tych sektorach, w których wyraźnie zaznacza swą obecność władza publiczna, będąca bezpośrednim pracodawcą lub posiadająca status organu założycielskiego.

Interesy i regiony. Wojewódzkie komisje dialogu społecznego miały odegrać rolę remedium na – z jednej strony – upolitycznienie dialogu na poziomie centralnym, z drugiej zaś na słabość dialogu branżowego. Opinię tę podzielali również członkowie zespołu badawczego z Uniwersytetu Wrocławskiego, którzy w 2002 roku podjęli się badań nad WKDS-ami. Rezultaty projektu koordynowanego przez Instytut Spraw Publicznych okazały się, niestety, odmienne od optymistycznych oczekiwań[2]. WKDS-y nie tylko nie przyniosły przełomu w rodzimym dialogu społecznym, ale wręcz utrwaliły niektóre jego deformacje. Ich funkcjonowanie obnażyło zarazem działania lokalnych sieci interesów, które są powiązane z sieciami na poziomie centralnym i branżowym. Z jednej strony lokalne sieci, łącząc podmioty, które w istniejącym systemie uzgadniania interesów nie są ze sobą bezpośrednio związane, przyczyniają się do przełamywania oficjalnych, instytucjonalnych zależności hierarchicznych, z drugiej zaś jest wielce prawdopodobnym, że owe sieciowe powiązania mogą generować efekty nie pozostające w zgodzie z interesem publicznym.

Obserwacja ośmiu przebadanych wojewódzkich komisji dialogu wskazuje, iż w Polsce wyraźnie zaznacza się brak konsekwentnej formuły oraz dopracowanej idei dialogu na poziomie regionalnym. Z powodu tego podstawowego braku cele działań WKDS niejako siłą rzeczy stają się niejasne. Przejawem takiego stanu rzeczy jest to, że komisje zabierają się za sprawy, które wymagają rozwiązań systemowych lub ponadregionalnych, podejmowanych na szczeblu centralnym lub branżowym.

Obserwacja ośmiu przebadanych komisji[3] prowadzi także do wniosku, iż w Polsce wyraźnie zaznacza się brak konsekwentnej formuły oraz wypracowanej idei dialogu społecznego na poziomie regionalnym. Z powodu tego podstawowego braku cele działań WKDS niejako siłą rzeczy stają się niejasne. Przejawem takiego stanu jest m.in. podejmowanie na forum poszczególnych komisji szeregu spraw i problemów, które choć lokalnie umiejscowione, wymagają rozwiązań systemowych lub ponadregionalnych, podejmowanych na szczeblu centralnym lub branżowym. W badanych regionach spotykaliśmy się niejednokrotnie z sytuacjami, w których WKDS podejmowały kwestie przypisane konsultacjom toczonym w innych instytucjachi strukturach (lokalnych, regionalnych i ponadregionalnych). Podejmowały one także sprawy, do których rozwiązania, a czasem nawet ogarnięcia, nie miały odpowiednich kompetencji, nie mówiąc o możliwości wpływania na ich bieg.

W konsekwencji działania komisji okazywały się często pozornymi, bądź dryfowały w kierunku jakiejś niezdefiniowanej „niszy". W przypadkach pierwszego rodzaju działań WKDS-ów efektem ich prac było co najwyżej publikowanie (ale już niekoniecznie upowszechnianie) ogólnikowego w treści dokumentu w formie stanowiska lub opinii, które najczęściej pozostawało bez odpowiedzi, a jego treść nie przekładała się na działania podejmowane w danych sytuacjach przez ośrodki decyzyjne. W przypadkach drugiego kierunku działań – „niszowych" – komisje

inicjowały prace stanowiące rozpaczliwe czasem próby uzasadniania sensu swojego istnienia, które często miały niewiele wspólnego z problemami społecznymi regionu i ustawowymi celami działania komisji.

Mając powyższe na uwadze, można wskazać na kilka funkcji, jakie starają się realizować WKDS. Przede wszystkim komisje pozostają forum dyskusyjnym, które używane bywa do „kanalizacji" (to chyba najwłaściwsze słowo) debat nad różnymi problemami. Niestety, nie zawsze grono debatujących jest odpowiednie, a co gorsza efekty tych dyskursów trafiają czasem w kompletną próżnię. W takich sytuacjach dyskusja przynosi co najwyżej rozładowanie frustracji dyskutantów.

Komisje działają w sposób najbardziej realistyczny, gdy podejmują próby monitorowania wyrazistych problemów regionalnych. Jednak sposób organizacji WKDS, rytm ich prac oraz brak odpowiednich środków, narzędzi i kompetencji zwykle niweczą tego typu zamiary. Znamienne jest także i to, że pomiędzy kolejnymi posiedzeniami komisji „monitorowany" problem staje się często przebrzmiały. Warto przy tym zaznaczyć, że działania komisji polegają zwykle na reagowaniu na zdarzenia, które już nastąpiły. Zdecydowanie rzadsze są natomiast przypadki antycypacji problemów, czyli gdy prace WKDS-ów wyprzedzają ich eskalację.

Nie jest jednak do końca tak, że miejsce WKDS w regionalnym dialogu społecznym zostaje zupełnie nieokreślone. Można wręcz zaryzykować przewrotne twierdzenie, że jest nawet odwrotnie, choć praktyka dość wyraźnie odbiega od teorii zapisanej w ustawie. Zauważyć należy, że WKDS-y stały się instytucją okrzepłą organizacyjnie i strukturalnie skrystalizowaną. Ale też przy okazji kostniejącą – niebędącą w stanie efektywnie reagować na nagłe wypadki w regionie. Słowem, nierzadko bywa tak, że rytm pracy komisji idzie swoim torem, życie zaś swoim. Co zatem wyznacza rytm pracy WKDS? Odpowiedź na to pytanie zbliża nas do kolejnego problemu polskiego „zdecentralizowanego" dialogu społecznego. Otóż wyznacza go dynamika regionalnych sieci powiązań. Wynika to z tego, że oplotły one środowiska wojewódzkich komisji. Co więcej, zasiedlali je także przedstawiciele rządu, co jeszcze bardziej pogłębiło asymetrię w strukturze WKDS.

Idea „wielkiej" umowy społecznej nie będzie jednak zbyt przydatna do projektowania zmian na poziomie regionalnym. Owszem, ewentualne regionalne czy nawet lokalne pakty społeczne z pewnością wniosłyby wiele, lecz powinny być usytuowane w kontekstach przewidzianych w treści ramowej umowy ogólnopolskiej.

W gruncie rzeczy WKDS-y funkcjonują często jako swoiste agendy wojewodów – są od nich zależne i im podporządkowane. Przy okazji kompetencje i wnoszone przez wojewodów zasoby są najbardziej czytelne, przez co stają się zasadniczym elementem realnych działań, które niekiedy udaje się podjąć na forum WKDS. Pozostali członkowie nie są równorzędnymi partnerami ani współgospodarzami dialogu regionalnego i często nie czują się za ten dialog odpowiedzialni. Taki dwubiegunowy układ – wojewoda i reszta komisji – wpływa na centralizację samych WKDS oraz wzmocnienie monocentrycznej formuły prowadzenia innych form dialogu „ze społeczeństwem" w regionach. Władza (rządowa) traktuje forum WKDS jako sposób konsultowania swoich działań z tymże „społeczeństwem" oraz formę legitymizacji swoich poczynań (czasem też jako formę przeniesienia na innych odpowiedzialności za podjęte, czy zaniechane decyzje). Z kolei dla pozostałych aktorów, działających zwykle nie w pojedynkę, lecz w sieciach powiązań, forum komisji daje możliwość wygodnego dostępu do ośrodków decyzyjnych (czasem w sposób pośredni – przez wojewodę do rządu) oraz artykułowania własnych interesów. Mają oni przy tym możliwość zjednywania sobie innych uczestników dialogu poprzez formułowanie mniej lub bardziej czytelnych propozycji osiągnięcia rozmaicie mierzonych „zysków". Na forum WKDS prowadzony jest więc pewien rodzaj lobbingu obudowanego jedynie „ideologią" dialogu społecznego.

W takim ujęciu forma działania WKDS jawi się jako wygodna dla obu stron, tzn. zarówno dla władzy, przede wszystkim rządowej, jak i dla partnerów społecznych, a dokładniej dla aktorów zajmujących centralne pozycje w nieformalnych sieciach powiązań. Rozumiane w ten sposób strony są przy tym zainteresowane umacnianiem znaczenia i prestiżu (lub ich pozorów) komisji, jako istotnej, a nawet kluczowej instytucji konsultacji i współdecydowania na regionalnej scenie społeczno-polityczno-gospodarczej. Bowiem tylko taki

status WKDS gwarantuje skuteczność instrumentalnego jej wykorzystywania.

Konkluzje. Przedstawiony, w sposób nieco prowokacyjny, pejzaż zdecentralizownych form dialogu społecznego w Polsce nie jest zachęcający. Wyziera z niego erozja dialogu, tuszowana działaniami pozornymi, niemoc oraz brak chęci wzięcia na siebie odpowiedzialności, widoczne zarówno po stronie rządowej, jak i wśród partnerów społecznych. W tej sytuacji nie budzi wątpliwości, iż należy pilnie poszukiwać odpowiedzi na pytanie o przyszłość dialogu społecznego w naszym kraju. Na poziomie ogólnopolskim wizję jego naprawy można rozbudowywać wokół idei nowej umowy społecznej, której ewentualne zawarcie stanowi aktualnie przedmiot (dość umiarkowanej) dyskusji publicznej i niepublicznej.

Idea „wielkiej" umowy społecznej nie będzie jednak zbyt przydatna do projektowania zmian na poziomie regionalnym[4]. Owszem, ewentualne regionalne czy nawet lokalne pakty społeczne z pewnością wniosłyby wiele, lecz powinny być usytuowane w kontekstach przewidzianych w treści ramowej umowy ogólnopolskiej. Natomiast w niej samej mogłyby zostać zawarte sformułowania otwierające drogę do przyszłego wzmocnienia zdecentralizowanych form dialogu, choć najprawdopodobniej nie byłyby to postulaty łatwe w realizacji.

W przypadku branż aktualne pozostaje życzenie formułowane na łamach Biuletynu Dialogu Społecznego nr 8 przez P. Targońskiego, który przyszłości dialogu branżowego upatruje w stopniowym zastępowaniu trójstronnych zespołów branżowych przez autonomiczne formy dialogu społecznego na tym poziomie. Proces ten mogłyby zainicjować odpowiednie ustalenia, być może zawarte w treści umowy społecznej, ustanawiające nowe formy relacji zespołów branżowych z rządem, w których w sposób etapowy państwo wycofywałoby się z udziału w interakcjach. Mówiąc inaczej, chodzi o to, by trójstronność zespołów stopniowo topniała w kierunku rozmaitych form „dwu i półstronności", a następnie autonomicznej dwustronności (bipatryzmu), której, jak np. w Finlandii, bacznie przygląda się rząd, wdrażający w system decyzji państwowych najbardziej istotne ustalenia dwustronne. Zasadnym byłoby również wzmocnienie dwustronności poprzez możliwość obejmowania całych branż zapisami ponadzakładowych układów zbiorowych pracy, które zawarte zostały przez reprezentatywne sektorowe organizacje partnerów społecznych. Wcześniej należałoby oczywiście zdefiniować branżową reprezentatywność.

W przypadku dialogu regionalnego za właściwe trzeba uznać redukowanie na korzyść marszałków roli wojewodów. Mówiąc inaczej: regionalną czterostronność dialogu powinny zastępować formy samorządowej trójstronności. Postulat ten będzie jednak możliwy do realizacji tylko w warunkach dalej idącej decentralizacji finansów publicznych. Z drugiej jednak strony istnieje zagrożenie nadmiernego wzmocnienia regionalnych sieci powiązań, które poprzez uwypuklenie roli marszałków silnie związałyby się z regionalnymi arenami politycznymi. Nie widać jednak innego remedium na ten stan rzeczy poza stałym monitorowaniem funkcjonowania WKDS-ów ze strony rządu. Dodatkowo można ewentualnie rozważyć możliwość „rozsadzenia" lokalnych sieci interesów poprzez wprowadzenie na forum regionalnych komisji reprezentacji organizacji pozarządowych. Prowadziłoby to do zmiany formuły dyskursu – z dialogu społecznego w kierunku dialogu społeczno-obywatelskiego, którego pojawienie się nie byłoby zapewne wolne od rozmaitych zawirowań.

Dla dobra dialogu regionalnego za właściwe trzeba uznać redukowanie roli wojewodów na korzyść marszałków. Innymi słowy, regionalną czterostronność dialogu powinny zastępować formy samorządowej trójstronności. Ale ten postulat będzie jednak możliwy do realizacji tylko w warunkach dalej idącej decentralizacji finansów publicznych.

[1] Zob.: Raport na temat funkcjonowania Trójstronnych Zespołów Branżowych (według stanu na 31stycznia 2003 roku), Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003.

[2] Zob.: Sroka J., Herbut R., Sula P., Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Raport z badań, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004; Błaszczyk M., Sroka J., (red.), Sieci czy struktury?, Dialog społeczny na poziomie regionalnym, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006.

[3] Badaniom poddano komisje: dolnośląską, lubelską, łódzką, małopolską, pomorską, śląską, świętokrzyską oraz wielkopolską.

[4] Zob. „Dialog". Pismo Dialogu Społecznego, maj 2006, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

Jeśli politykę pojmuje się jako służbę dobru wspólnemu, to nie da się rządzić państwem bez skutecznego dialogu społecznego. Tylko w ten sposób można poznać potrzeby społeczeństwa i służyć mu, próbując im sprostać – pisze ks. Tomasz Biedrzycki

Dialog i godność

Od czasu Soboru Watykańskiego II słowo „dialog" weszło na stałe do języka Kościoła, szczególnie w kontekście jego relacji z otaczającym światem, innymi kulturami, religiami, wyznaniami. Kiedy mówimy jednak o dialogu społecznym mamy na myśli realia życia społecznego, gospodarczego i politycznego widziane w relacji człowiek – społeczeństwo, gospodarka, państwo. W tym aspekcie Kościół również zabrał głos w swoim społecznym nauczaniu.

Sobór Watykański dał wyraz znaczeniu słowa „dialog" w licznych dokumentach: Konstytucji duszpasterskiej o Kościele w świecie współczesnym, Dekrecie o środkach społecznego przekazu, Dekrecie o ekumenizmie, Dekrecie o apostolstwie świeckich, Deklaracji o stosunkach do religii niechrześcijańskich.

Dialog ze światem, dialog między ludźmi, między religiami, między wyznaniami, w nauczaniu Kościoła jest najlepszą bazą do pojednania i porozumienia między ludźmi, ale także do współpracy na rzecz rozwoju społecznego i gospodarczego. Według wskazań Deklaracji o stosunku Kościoła do religii niechrześcijańskich *Nostra aetate,* chrześcijanin zobowiązany jest do dialogu w sprawach życia doczesnego nawet z wyznawcami innych religii, a wspólna troska o świat, który zamieszkują razem, ma być podstawą wzajemnych odniesień i wzajemnej troski wszystkich ludzi, bez względu na wyznanie.

Wielu chrześcijańskich myślicieli i teologów za podstawę swojej refleksji o dialogu biorą personalistyczną filozofię bytu i filozofię dialogu, w której „ja" kształtuje się w relacji do „ty" i nawet Bóg wchodzi w interpersonalny dialog ze światem poprzez Objawienie, na które odpowiedzią człowieka jest wiara.

Społeczne nauczanie Kościoła rodzi się właśnie w sytuacji konfliktów grupowych i jest wezwaniem do prowadzenia dialogu społecznego. Pierwsza encyklika społeczna *Rerum novarum* (w tłumaczeniu na polski jej tytuł: Encyklika o kwestii robotniczej, ogłoszona w maju 1891 roku) jest pisana przez Leona XIII w sytuacji dramatycznego wyzysku robotników w dobie pierwszej rewolucji przemysłowej, kiedy nie istniały jeszcze prawa pracownicze, ani związki zawodowe, a robotnik wobec przedsiębiorcy stał na całkowicie przegranej pozycji. W tej sytuacji papież mówi o potrzebie dialogu społecznego między pracodawcami a pracownikami, o potrzebie tworzenia związków zawodowych i o roli państwa w obronie praw wyzyskiwanych pracowników.

Kościół chce zbliżyć do siebie obie skonfliktowane klasy społeczne i połączyć je przyjaźnią – stwierdza Leon XIII (RN 18). Te słowa encykliki *Rerum novarum,* stają się programem dialogu społecznego proponowanego poprzez Kościół.

Kościół główną rolę w przywracaniu należytej harmonii społecznej przypisuje państwu. W swojej pierwszej encyklice społecznej mówi o „społecznej roli państwa". Jego zadaniem jest stworzenie sprawiedliwego systemu prawnego i powołanie odpowiednich instytucji życia zbiorowego, które służyłyby dobrobytowi tak powszechnemu, jak jednostkowemu. *Troska o dobro ogółu stanowi obowiązek państwa.* (RN 26) *...państwo jest instytucją jedną dla wszystkich, tak dla wielkich, jak i dla maluczkich /.../ niezrozumiałą byłoby rzeczą, gdyby państwo starało się o dobro części tylko obywateli* (RN 27).

Zadaniem państwa jest w tym względzie: ochrona własności prywatnej, ochrona zatrudnienia i warunków pracy, kontrola długości i uciążliwości pracy, wysokości

płacy. Encyklika głosi również, że państwo powinno otoczyć szczególną ochroną w stosunkach pracy kobiety i nieletnich, a także stwarzać warunki do upowszechniania prawa własności, aby każdy mógł poprzez oszczędzanie z czasem dojść do skromnego mienia (RN, nn. 30–35).

W świetle społecznego nauczania Kościoła państwo odpowiada za stwarzanie platformy porozumienia społecznego. Jak zaznacza Kompendium Społecznej Nauki Kościoła profetyczna rola encykliki RN wyraża się także we wskazaniu partnerów dialogu społecznego dla państwa, jakim są zrzeszenia pracownicze – związki zawodowe oraz sami pracodawcy. Tylko harmonijna współpraca wszystkich partnerów, wszystkich grup społecznych może uczynić możliwym uwzględnienie interesów wszystkich i znaleźć należyty punkt równowagi w ramach istniejących przeciwności. Leon XIII stwierdza: *W końcu pracodawcy i pracownicy sami mogą wiele uczynić w tej sprawie mianowicie za pośrednictwem tych urządzeń, które pomagają potrzebującym i klasy społeczne do siebie zbliżają. Należą tu towarzystwa wzajemnej pomocy, różne instytucje powstałe z inicjatywy prywatnej, które mają na celu zabezpieczyć pracowników, ich wdowy i sieroty w razie śmierci, choroby lub wypadku nieszczęśliwego /.../. Naczelne jednak miejsce zajmują związki pracowników, które prawie wszystkie te działania obejmują* (RN 36).

Należy pamiętać, iż w czasach encykliki RN nie było jeszcze opiekuńczego państwa i polityki *welfare state,* stąd też zadaniem związków pracowniczych była również opieka nad pracownikiem i jego rodziną w razie wypadku lub śmierci.

Leon XIII mówiąc o potrzebie tworzenia stowarzyszeń pracowniczych powołuje się na tekst ze Starego Testamentu: *Lepiej jest dwom niż jednemu, gdyż mają dobry zysk ze swej pracy. Bo gdy upadną jeden podniesie drugiego. Lecz samemu biada, gdy upadnie, a nie ma drugiego, który by go podniósł* (Koh 4, 9–10).

Jeśli politykę pojmuje się jako służbę dobru wspólnemu, to nie da się rządzić państwem bez skutecznego dialogu społecznego. Tylko w ten sposób można poznać potrzeby społeczeństwa i służyć mu, próbując im zaradzić.

Dla powodzenia dialogu istotne jest, aby każdy partner odgrywał w nim sobie właściwą rolę. Organizacje pracodawców i pracobiorców mają reprezentować interesy swojego zaplecza członkowskiego, a państwo ma starać się o dobro wspólne poprzez odpowiednią politykę promującą rozwój wszystkich grup społecznych. Natomiast wiele nieporozumienia wkrada się do dialogu społecznego, gdy poszczególni partnerzy mieszają swoje role. Związki zawodowe przejmują czasami rolę państwa, wchodząc do polityki. Pracownikom każe się wówczas myśleć bardziej o rozwoju przedsiębiorstwa niż o ochronie własnych praw, a pracodawcom każe się bardziej dbać o rozwój państwa, niż o rozwój własnego przedsiębiorstwa. Taka sytuacja jest chora i nie umożliwia prawidłowego i skutecznego dialogu społecznego, a tym samym prawidłowego rozwoju społeczeństwa i państwa.

Oczywiście przy takiej zasadzie funkcjonowania poszczególnych partnerów potrzebne jest w dialogu słuchanie pozostałych partnerów i szukanie możliwych kompromisów, ale patologią zdaje się być sytuacja, w której państwo w imię koniecznych reform preferuje interesy jedynie pracodawców, a związki zawodowe zapominają o pracownikach i wchodzą w kompetencje państwa. Rzeczą oczywistą jest, że związki również kształtują politykę państwa wpływając na rząd, ale chorą sytuacją jest ta, gdy, to związek zawodowy rządzi. Wówczas istnieje niebezpieczeństwo bądź promowania tylko jednej grupy społecznej, za którą odpowiedzialne są związki, bądź zupełnego zapomnienia o niej, w imię dbałości o wszystkich. Wówczas pracownicy są pozostawieni sami sobie.

Klarownemu podziałowi ról w dialogu musi towarzyszyć otwartość partnerów na racje innych i pragnienie dobra wszystkich, bez zamykania się jedynie we własnych interesach. Tym gorzej jeśli chce się je zrealizować kosztem innych. Tymczasem tylko perspektywa dobra wspólnego daje szanse na prawidłowy i skuteczny dialog społeczny. Umożliwia ona widzenie własnych spraw w panoramie całości spraw innych.

Chcąc efektywnego dialogu społecznego, partnerzy powinni dbać o własne interesy poprzez dostrzeganie racji innych, jak respektowanie dobra wspólnego. Dobro wspólne nigdy nie stoi w sprzeczności z dobrem

indywidualnym. Nawet jeśli dobro wspólne wymaga na dziś poniesienia jakiejś ofiary na rzecz innych, to w perspektywie całościowej zyskuje także i ten, kto poniósł ofiarę. Rozwój społeczny służy bowiem rozwojowi wszystkich. Wkład w dobro wspólne to inwestycja w przyszłość, która się zwraca poprzez wzrost dobrobytu wszystkich.

Istotą dialogu nie jest więc jedynie mówienie o swoich racjach i żądanie praw dla siebie, ale również słuchanie racji innych. Dialog będzie owocny dla wszystkich, jeżeli każdy z partnerów dialogu będzie przedstawiał swoje racje, wsłuchując się w racje innych i szukając tego co służy wszystkim. Prawdziwy zysk przynosi umiejętność wzbicia się ponad własne egoistyczne roszczenia i umiejętność myślenia wspólnotowego, także w wymiarze indywidualnym, w dalszej perspektywie.

Punkt równowagi. Ponadto warunkiem owocnego dialogu społecznego jest także prawidłowe i szczere artykułowanie własnych spraw. Stworzy to szansę dostrzeżenia potrzeb wszystkich partnerów, a następnie wyszukania punktu równowagi między nimi. Nie należy w imię dobra innych przemilczać własnych potrzeb, gdyż taka postawa nie umożliwia uchwycenia wszystkich spraw społecznych. Istnieje tu raczej potrzeba gotowości do szukania wspólnych rozwiązań i kompromisów, niż przemilczania prawdy.

Równie ważna dla prawidłowego dialogu społecznego jest gotowość do rezygnacji z części swoich praw dla dobra innych, czyli, mówiąc językiem etyki chrześcijańskiej, potrzeba miłości bliźniego i przezwyciężania postaw opartych na egoizmie.

Dla powodzenia dialogu istotne jest, aby każdy partner odgrywał w nim sobie właściwą rolę. Organizacje pracodawców i pracobiorców mają reprezentować interesy swojego zaplecza członkowskiego, a państwo ma starać się o dobro wspólne poprzez odpowiednią politykę promującą rozwój wszystkich grup społecznych.

Należyta równowaga pomiędzy partnerami dialogu społecznego jest więc rzeczą zasadniczą. Warto zwrócić uwagę, że encyklika *Rerum novarum* jeszcze w dobie, gdy nie istniały prawdziwe związki zawodowe, już przestrzegała przed niebezpieczeństwem nieprawidłowości polegających na zbyt silnym promowaniu interesów wybranych grup społecznych, wbrew wymogom dobra wspólnego. Kościół głosi potrzebę równowagi i harmonii. W przypadku gdy jej brak, państwo ma obowiązek interweniować. Leon XIII pisze: *Są oczywiście chwile, kiedy państwo może przeciwstawiać się tym stowarzyszeniom; mianowicie wówczas, kiedy stowarzyszenia na mocy swojego statutu dążą do czegoś, co się kłóci z moralnością, sprawiedliwością i dobrem państwa. W tych wypadkach państwo może nie dopuścić do ich powstania lub je rozwiązać, o ile powstały; strzec się jednak winno bardzo pilnie, żeby nie łamało praw obywatelskich, i żeby pod pozorem dobra państwa nie tworzyło porządku, który się rozumowi sprzeciwia* (RN, 38).

Prowadzenie trudnej sztuki dialogu społecznego powinno wypływać z przekonania o godności i wolności człowieka. Jego osobowa godność wymaga podmiotowego traktowania. Osoby żyjące w państwie, pracujące w różnych sferach gospodarki są podmiotem społecznym, z którym należy rozmawiać, a nie przedmiotem, o którym się decyduje. A zatem dialog jest koniecznością wynikającą z godności i wolności człowieka. System komunistyczny w imię kolektywizmu marginalizował rolę jednostki, a dialog społeczny zastępował przemocą. W demokracji istotą państwa jest podmiotowe traktowanie obywateli i wsłuchiwanie się w głos ludzi. Służyć ma temu szerokie forum dialogu społecznego. Za przykład takiego prawidłowego dialogu społecznego Jan Paweł II, w przemówieniu w Castel Gandolfo z 26 sierpnia 1986 r., postawił Porozumienia Sierpniowe z 1980 roku, o których powiedział: *Dialog taki jest dowodem poszanowania społeczeństwa ze strony władzy, jest dowodem uznania jego autentycznej podmiotowości.*

Jeśli politykę pojmuje się jako służbę dobru wspólnemu, to nie da się rządzić państwem bez skutecznego dialogu społecznego. Tylko w ten sposób można poznać potrzeby społeczeństwa i służyć mu, próbując im zaradzić.

O konferencji pt. „Związki zawodowe od konfrontacji do kooperacji" – pisze Jan Czarzasty

Od konfrontacji do kooperacji

Aby dialog społeczny był skuteczny, konieczna jest nie tylko efektywna współpraca między pracodawcami i pracownikami, ale również współpraca w gronie organizacji związkowych. Do tej pory problemem okazywał się specyficzny – według określenia prof. J. Gardawskiego – „konfliktowy" pluralizm polskich związków zawodowych.

Uznaje się go też za jedną z okoliczności niesprzyjających wypracowaniu przez partnerów społecznych trwałego konsensusu w sprawach ważnych dla społeczno-gospodarczego rozwoju kraju.

Obecna postać pluralizm związkowego w Polsce ukształtowała się za sprawą przyjęcia w prawie niskiej „bariery wejścia" dla nowych organizacji związkowych na poziomie zakładowym. Natomiast tym, co przesądza o jego konfliktowym charakterze są z jednej strony przesłanki historyczne (i wtórne wobec nich – polityczne), a z drugiej rywalizacja o bazę członkowską. Jest ona tym silniejsza, im niższy jest poziom uzwiązkowienia wśród pracowników (a ten nie przekracza obecnie 16%). W rezultacie mamy do czynienia ze związkami wzajemnie zdystansowanymi, szczególnie na poziomie ponadzakładowym i centralnym.

Ten obraz konfrontacyjnie nastawionych wobec siebie związków zawodowych pokutuje nadal i niepodobna twierdzić, że jest fałszywy. Nie sposób jednak także przeoczyć pojawiających się na nim rys, spod których wyłonić się może nowy model stosunków przemysłowych po stronie pracowniczej: wciąż pluralistycznych, za to mniej naznaczonych skłonnością aktorów do konfliktu, a bardziej duchem kooperacji.

Teza ta oparta jest przede wszystkim na przeświadczeniu, że podzielony ruch związkowy nie ma wielkich szans na uzyskanie pozycji partnerskiej w dialogu społecznym, i to zarówno w układzie trój-, jak i dwustronnym. Co więcej, za podobnym scenariuszem wydarzeń przemawiają doświadczenia historyczne związków zawodowych w innych krajach europejskich, jak choćby Hiszpanii czasów transformacji po śmierci Franco, a następnie wejściu tego kraju do UE.

Zagadnieniu zaniku konfliktowego charakteru rodzimego pluralizmu związkowego poświęcona była konferencja naukowa zorganizowana w maju br. przez Katedrę Socjologii Ekonomicznej Szkoły Głównej Handlowej[1] (tytuł konferencji: „Związki zawodowe od konfrontacji do kooperacji"). Wzięli w niej udział przewodniczący wszystkich reprezentatywnych central związkowych oraz ze strony pracodawców prezydent PKPP „Lewiatan". Ponadto w gronie uczestników dyskusji znalazły się osoby, które są uznanymi autorytetami w dziedzinie dialogu społecznego. Jak wyjaśniał profesor J. Gardawski, gospodarz konferencji, jej celem było postawienie związkom zawodowym pytania, dlaczego są tak dalekie od centralistycznych tendencji. Przez kilka godzin zebrani spierali się, czy diagnoza zawarta w tytule konferencji jest trafna, a jeśli tak, to jakie są konsekwencje tego procesu. Dyskusja była niezwykle obszerna i wielowątkowa, stąd poniżej prezentowany jest jedynie wybór uporządkowanych tematycznie najważniejszych głosów, jakie padły podczas obu dyskusji panelowych.

Razem czy osobno: czy możliwa jest strategiczna współpraca związków? Liderzy związkowi zmierzyli się z pytaniem, czy związki zdolne są podjąć strategiczną współpracę, czy też obecnie realne jest tylko zawieranie porozumień taktycznych dotyczących problemów wycinkowych.

W odpowiedzi przewodniczący OPZZ, Jan Guz, zauważył, że nietrudno określić wspólnotę celów związków zawodowych, do których należą walka z bezrobociem, godziwa płaca, przestrzeganie prawa pracy i zabezpieczenie socjalne. Dodał też, że są pewne widoczne

przykłady wspólnych działań, jak wystąpienia, manifestacje, a także stanowiska do projektu budżetu. Można to traktować jak przesłankę pluralistycznej integracji.

Przewodniczący Forum, Wiesław Siewierski, nie ukrywał, że wyzwaniem dla związków jest przezwyciężanie podziałów historycznych. Jego zdaniem, związki powinny znajdować motywację do współdziałania, dostrzegając udaną współpracę organizacji pracodawców w Komisji Trójstronnej.

Janusz Śniadek, przewodniczący NSZZ „Solidarność", zgodził się, że to brzemię historii jest przeszkodą we współpracy. Przekonywał zebranych, że wprawdzie konkurencji międzyzwiązkowej nie da się uniknąć, ale może się ona odbywać z poszanowaniem reguł i nie wykluczać współdziałania, czego dowodzi owocna współpraca międzyzwiązkowa na szczeblu zakładowym.

Prezydent PKPP „Lewiatan" Henryka Bochniarz, która zabrała głos w dalszej części panelu otwierającego konferencję, w swoim wystąpieniu uwypukliła wątek konieczności poszukiwania strategicznego porozumienia nie tylko w kręgu związków zawodowych, ale przez wszystkich partnerów społecznych, niezbędnego, jej zdaniem, w sytuacji cywilizacyjnego przełomu, jaki dokonuje się w kraju po akcesji do UE.

Rada Pracy – instytucjonalna płaszczyzna kontaktów międzyzwiązkowych. Przedstawiciele central związkowych uznali za interesującą ideę utworzenia instytucjonalnej platformy współpracy związków zawodowych w postaci Rady Pracy. Jak deklarował przewodniczący J. Guz, nie ma przeszkód, aby podjąć rozmowy w tej sprawie. Henryka Bochniarz przestrzegała jednak przed idealizacją tego rodzaju ciała i rozbudzaniem wobec niego nadmiernych oczekiwań. Prezydent „Lewiatana" powoływała się na doświadczenia z działalności Rady Przedsiębiorczości, którą można rozumieć jako odpowiednik planowanej Rady Pracy po stronie pracodawców. Otóż okazało się, że jest to ciało na tyle wewnętrznie zróżnicowane, iż może odgrywać rolę przede wszystkim forum dyskusyjnego.

Perspektywy dialogu społecznego w Polsce. W opinii Jeremiego Mordasewicza z PKPP „Lewiatan" można wskazać trzy elementy, które utrudniają dialog: niedostateczną reprezentatywność, niewystarczające wykorzystanie ekspertyzy fachowej, a wreszcie nikłe poczucie odpowiedzialności za słowo w debacie.

W wypowiedzi z sali profesor Leszek Gilejko określił dialog między związkami zawodowymi i pracodawcami jako konieczność, wynikającą nie tylko ze stosunków pracy, czy potrzeb pracowników, ale przede wszystkim dlatego, że dialog to ważki czynnik rozwojowy. Sukcesy wielu krajów europejskich są tego świadectwem.

Zygmunt Mierzejewski, szef Związku Zawodowego Inżynierów i Techników, przekonywał z kolei, że na solidnych podstawach bazuje już w Polsce dialog autonomiczny. Powoływał się na wyniki monitoringu sytuacji na poziomie zakładowym, z którego płynie wniosek, że związki zawodowe z reguły są partnerem dla pracodawcy.

Henryka Bochniarz dowodziła jednak, że aby dialog autonomiczny spełniał pokładane w nim nadzieje, jego strony powinny stosować się do pewnych reguł postępowania. Wskazywała, że w ostatnich latach partnerzy społeczni ulegali pokusie korzystania ze sprzyjającej koniunktury politycznej. Eksploatując powiązania z aktualnym obozem rządzącym, lobbowali na rzecz własnych partykularnych interesów w bezpośrednich kontaktach z ośrodkami władzy. Tendencja ta stanowi zagrożenie dla jakości dialogu, bowiem podważa wzajemne zaufanie stron.

Andrzej Chwiluk, przewodniczący Związku Zawodowego Górników w Polsce, konstatował, że rozwój dialogu społecznego w Polsce wymaga od obu stron stosunków pracy rzeczowej rozmowy nad kwestią fundamentalną: jak powinno funkcjonować państwo? Co zostało z ideałów pierwszych strajków: społecznej gospodarki rynkowej, podmiotowego traktowania pracownika? – pytał retorycznie przewodniczący Chwiluk.

Na aspekt organizacyjny dialogu społecznego uczulał zebranych szef Działu Rozwoju Związku KK „Solidarności" Krzysztof Zgoda. Apelował do obu stron dialogu o poszukiwanie skutecznych metod budowy podmiotowego potencjału dialogu, zwiększenia skali

Wprawdzie konkurencji międzyzwiązkowej nie da się uniknąć, ale może się ona odbywać z poszanowaniem reguł i nie wykluczać współdziałania, czego dowodzi owocna współpraca międzyzwiązkowa na szczeblu zakładowym.

zaangażowania pracowników w związki zawodowe, ale również skłonności do zrzeszania się u pracodawców. Przestrzegał przed defetyzmem, mówiąc, że niewiara w możliwości rozwoju związków, zwłaszcza w sektorze prywatnym, z góry przesądza o klęsce.

Na inny problem dotyczący rozwoju dialogu zwracał uwagę Janusz Śniadek. Jego zdaniem występuje deficyt informacji przekazywanej opinii publicznej, jeśli chodzi o prace instytucji dialogu w Polsce. Zaradzić temu można, wykorzystując jako kanał komunikacji media publiczne, które przekazywałby społeczeństwu przebieg i ustalenia dialogu.

Umowa społeczna: szanse i zagrożenia. Zdecydowana większość zebranych podzielała pogląd, że umowa społeczna jest potrzebna. Natomiast uwidoczniły się różnice opinii, co do faktycznych szans powodzenia tego przedsięwzięcia. Jan Guz przypomniał, że w poprzednich latach wysiłki zmierzające do zawarcia umowy nie powiodły się, zatem obecnie formułowana propozycja stanowić będzie ważny sprawdzian dla dialogu społecznego, jego instytucji i rzeczywistych intencji stron.

Wiesław Siewierski stwierdził, że warunkiem powodzenia umowy społecznej są gwarancje polityczne władzy i spokój społeczny. Brak rękojmi ze strony władzy i niehonorowanie podjętych zobowiązań w przypadku zmiany konfiguracji politycznej skaże umowę na porażkę. Z tą myślą zgodził się Zdzisław Tuszyński, przewodniczący Federacji Związków Zawodowych „Metalowcy", popierając koncepcję objęcia umowy patronatem Prezydenta RP.

Powściągliwe na temat umowy wypowiadał się natomiast profesor Tadeusz Kowalik, który jako źródło zagrożenia dla powodzenia tego projektu, wskazywał niekompletność reprezentacji po obu stronach dialogu społecznego. Poza tym pojęcie tak szczególne, jak „umowa społeczna" warto, zdaniem profesora, chronić przed dewaluacją, oszczędzając je na wypadek ostrego kryzysu społecznego. W zasięgu możliwości aktorów zbiorowych i odpowiadające potrzebie chwili są na pewno porozumienia niższego rzędu dotyczące konkretnych spraw.

Intelektualne zaplecze dialogu – czy potrzebny jest związkowy instytut badawczy? Ożywioną dyskusję wywołała kwestia zaplecza eksperckiego w instytucjonalnym dialogu społecznym. Liderzy central związkowych generalnie zgadzali się, że potrzebna jest odrębna placówka naukowa zajmująca się badaniami problematyki dialogu społecznego. Mało tego, podkreślali, że brak takiego ośrodka ciąży związkom, niejednokrotnie osłabiając ich pozycję w negocjacjach trójstronnych. Przewodniczący Siewierski mówił wprost, że związki powinny odważniej sięgać po dorobek nauki, a dialog społeczny często cechuje jałowość intelektualna.

Henryka Bochniarz przyznając, że wiedza ma krytyczne znaczenia dla jakości dialogu społecznego, kładła nacisk na kwestię wypracowania takiej formuły placówki eksperckiej, która zagwarantowałaby obiektywizm gromadzonej wiedzy i oddaliła niebezpieczeństwo instrumentalnego wykorzystywania wyników badań dla partykularnych interesów.

Zarysowały się różnice zdań, co do podmiotowego charakteru placówki: o ile liderzy związkowi skłaniali się ku formule, którą można by określić jako „związkowy instytut badawczy", optując za jego odrębnością i ewentualnym stworzeniem jego odpowiednika po stronie pracodawców, to szefowa PKPP nie zajęła w tej kwestii wyraźnego stanowiska.

Poglądy zgromadzonych były zbieżne w jednym punkcie: inicjatywa taka wymaga wsparcia ze środków publicznych, ponieważ sami partnerzy społeczni nie podołają temu zadaniu. Odrębnym problemem jest wszakże pochodzenie tych środków. Finansowanie przez budżet państwa niesie ze sobą zagrożenie brakiem pełnej bezstronności placówki (a przynajmniej ryzyko takich zarzutów pod jej adresem), co z kolei może podważać jej wiarygodność. Uniknięcie tej sytuacji mogłoby zapewnić oparcie finansów instytutu na środkach europejskich.

Zamykając konferencję, profesor Gardawski uznał, że jej przebieg potwierdził znaczenie, jakie dla dialogu społecznego ma zinstytucjonalizowana (w przeciwieństwie do indywidualnej i świadczonej przygodnie) ekspertyza, od niej bowiem zależy jakość prowadzonego dyskursu. Związkom zawodowym nieodzowny jest osobny instytut, który zaspokoiłby ich potrzeby w zakresie wiedzy specjalistycznej. Podobny mógłby powstać na użytek pracodawców. Efekty ich pracy stworzą merytoryczny fundament dialogu społecznego, pozwalając na jego dalszą profesjonalizację.

[1] Konferencja „Związki zawodowe od konfrontacji do kooperacji" odbyła się 8 maja 2006 r. w Warszawie. Materiały pokonferencyjne ukażą się drukiem jesienią.

Bertie Ahern premier Irlandii podkreślał, że partnerstwo społeczne było głównym czynnikiem sukcesu w udanej transformacji kraju zapoczątkowanej w latach 80., kiedy to Irlandia próbowała wyrwać się ze stanu zapaści ekonomicznej – pisze Andrzej Zybała

Irlandzkie paktowanie. Najnowszy pakt i najstarszy

Na początku września tego roku partnerzy społeczni w Irlandii po intensywnych negocjacjach podpisali siódmy z kolei pakt społeczny w historii swojego kraju o nazwie „W kierunku 2016". Jest on nietypowy pod tym względem, że obejmuje lata 2006–2016, gdy do tej pory pakty zawierano na trzy lata. Partnerzy uznali, że dzisiejsze pakty powinny być swego rodzaju strategicznymi porozumieniami społecznymi i powinny wyróżniać się dłuższą perspektywą czasową. Taka jest bowiem natura czynników, które decydują o strategicznych szansach rozwojowych kraju.

Najnowszy pakt ma za sobą dość burzliwą historię. Rozpoczęto go negocjować z opóźnieniem, gdy wygasł poprzedni, który nosił nazwę Systematyczny Rozwój. Otóż Irlandię zaczęły męczyć napięcia wynikające z pojawienia się na wielką skalę zagranicznych pracowników, głównie z nowych krajów członkowskich UE (Irlandia otworzyła swój rynek pracy już w pierwszej fazie po rozszerzeniu). Jeden z konfliktów okazał się wręcz symboliczny i uzmysłowił, przed jakimi problemami staje kraj po rozszerzeniu UE i otworzeniu rynku pracy. Otóż pracodawca w firmie Irish Ferries chciał zastąpić dotychczasową załogę nową, składającą się z pracowników z nowych krajów unijnych, aby osiągnąć oszczędności płacowe. Konflikt trwał kilka tygodni. W tym okresie pracownicy strajkowali, odbyło się wiele manifestacji solidarności. Ostatecznie został jednak rozwiązany w grudniu 2005 roku. Kompromis polegał na tym, że pracodawca uzyskał pozwolenie na zatrudnianie obcych pracowników, ale pracę zachowali też dotychczas zatrudnieni. Za beneficjentów tego porozumienia można uznać też imigrantów, ponieważ zagwarantowano im minimalny poziom wynagrodzeń i warunki pracy, takie jak dla Irlandczyków. Zakończenie sporu otworzyło drogę do podjęcia negocjacji. Konflikt jednak w znacznej mierze wpłynął na tematykę paktu. Związki zawodowe podkreślały bowiem kwestie związane z zachowaniem standardów zatrudnienia w nowych warunkach funkcjonowania otwartego rynku pracy i w tym zakresie sporo osiągnęły. Dużo utargowali.

Za i przeciw paktowi. W Irlandii do grona partnerów społecznych, z którymi rząd negocjuje pakt, należą nie tylko organizacje związkowe i organizacje pracodawców. Od 1996 roku są w nim również przedstawiciele środowisk samorządowych i obywatelskich. Poszczególne organizacje mają specyficzne procesy ratyfikacji uzgodnionego paktu. Na przykład Irlandzki Kongres Związków Zawodowych przegłosował ratyfikację najnowszego paktu 5 września br. na specjalnej konferencji tej centrali, która zrzesza różne związki branżowe. 242 delegatów wrzuciło kartkę z akceptacją, ale 84 osoby były przeciwne. Na przykład w Związku Zawodowym Usług Profesjonalnych i Technicznych oraz Przemysłu (SIPTU) 72 procent członków głosujących opowiedziało się za paktem, a 28 procent przeciwko. W tym związku prawo do głosowania mają wszyscy członkowie (na głosowanie związkowcy mieli 4 tygodnie)[1].

Ale niektóre środowiska związkowe domagały się odrzucenia paktu. Takie stanowisko mieli członkowie związku zawodowego sektora finansów – Irish Bank Officials Association. W tej organizacji 95 procent członków była przeciwna porozumieniu (głosowało ok. 14 tys. członków)[2]. Uważali, że zaproponowane podwyżki są zbyt skromne, zwłaszcza w sytuacji wysokich zysków w banko-

wości i hojnych uposażeń menedżerów. Wskazywali również na sporą inflację, która „zjada" podwyżki, na rosnące ceny mieszkań oraz na wysokie koszty kredytów hipotecznych. Przeciwni paktowi byli również członkowie Unii Nauczycieli Irlandii. Sprzeciwiało mu się 75 procent głosujących (w głosowaniu brało udział 4,1 tys. nauczycieli)[3]. Uznali, że w sektorze publicznym podwyżki płac wcale nie są pewne, ponieważ są uzależnione od przebiegu modernizacji tego sektora. Ponadto nie chcieli zgodzić się na zasadę, że w trakcie obowiązywania paktu nie można podejmować akcji protestacyjnych (gdyby do nich doszło, nie zostałyby przeprowadzone podwyżki płac). Związkowców nie zadowolił również zapowiedziany wzrost liczby nauczycieli wspomagających naukę języka angielskiego (głównie na potrzeby nauki imigrantów).

Nawet ci, którzy ostatecznie akceptowali pakt, przyznawali, że negocjacje były ciężkie. Od początku związkowcy byli wyjątkowo nieufni, bo wcześniej nie konsultowano z nimi ważnej dla nich decyzji dotyczącej otwarcia rynku pracy dla pracowników z nowych krajów UE. Związki uważały też, że rząd nie opracował metod, aby zapobiegać ewentualnym nadużyciom z tym związanych. Ostatecznie jednak na przykład związkowców z SIPTU (ponad 200 tys. członków) przekonywały zapisy w pakcie dotyczące walki z nieprzestrzeganiem praw pracowniczych, z wykorzystywaniem pracowników, uregulowaniem nieuzasadnionych zwolnień czy eliminowaniem niskich standardów pracy. Związek podkreślał, że wytargowano w pakcie to, co było możliwe do osiągnięcia w dzisiejszych warunkach[4].

Nie wszystkich satysfakcjonowały uzgodnienia dotyczące wzrostu płac, jednak największa centrala związkowa, czyli Irlandzki Kongres Związków Zawodowych – ICTU) uznała, że perspektywa podwyżek dochodów w zaproponowanej wysokości jest do zaakceptowania. Za istotne atuty paktu związkowcy uznali również powstanie nowej instytucji monitorującej przestrzeganie prawa pracy, potrojenie liczby inspektorów pracy, zaostrzenie kar dla pracodawców łamiących prawo, czy planowane działania zapobiegające zjawisku zwalniania irlandzkich pracowników i zatrudniania tańszych, z nowych krajów unijnych.

David Begg, sekretarz generalny Kongresu, powiedział, że w kategoriach standardów pracy, zapisy zawarte w pakcie przynoszą najważniejsze zmiany na przestrzeni ostatnich lat. *Na całym świecie dobre warunki pracy i standardy znalazły się w sytuacji zagrożenia, albo ulegają erozji. Tutaj w Irlandii odwróciliśmy ten trend.* Begg spodziewa się także zawarcia w przyszłości porozumienia w kwestii systemu emerytalnego.

Przedstawiele pracodawców i biznesu wprawdzie podpisali pakt, ale nie byli wolni od wątpliwości. Turlough O'Sullivan, dyrektor generalny Konfederacji Irlandzkiego Biznesu i Pracodawców (Irish Business and Employers Confederation – IBEC), ocenił, że wymagania płacowe zawarte w pakcie przewyższają to, co jest właściwe dla irlandzkiej gospodarki. Podwyżki za zbyt hojne uznała również Joanne Richardson, szefowa niezwykle wpływowej Amerykańskiej Izby Handlowej w Irlandii. W wypowiedzi dla dziennika „Sunday Independent" (23.06.06.) oświadczyła, że niektóre amerykańskie firmy mogą nie być w stanie wywiązać się z tych obietnic. Poza tym Irlandia może stracić na atrakcyjności jako miejsce dla amerykańskich inwestycji (amerykańskie firmy zatrudniają w Irlandii ok. 200 tys. osób). Mimo wszystko biznesi pracodawcy dogadali się uznając, że w zamian zyskają warunki do stabilnego rozwoju ekonomicznego, pokój w stosunkach pracy, realne reformy w sektorze publicznym, zwiększoną wydajność i praktyczne działania na rzecz wsparcia sektora produkcyjnego.

Coś za coś. Początkowo, w trakcie negocjacji, środowisko biznesu godziło się na wzrost płac o 7,5–8,5 procent w okresie 27 miesięcy. Kontrpropozycję złożył związek SIPTU, który chciał wzrostu o 10 procent i to w ciągu 24 miesięcy. Ostatecznie stanęło na kompromisowym rozwiązaniu. Pracodawcy zgodzili się na nie, ponieważ atrakcyjne wydało im się zobowiązanie, mówiące o tym, że przyjmując 10-procentowy wzrost płac w ciągu 27 miesięcy, unikają innych negocjacji płacowych na szczeblu

Partnerstwo społeczne w Irlandii pozwoliło na koncentrację na ważnych narodowych priorytetach. Prace nad paktami inspirują bowiem do pogłębionych analiz czynników, które mają podstawowe znaczenie dla rozwoju kraju i zachowania jego konkurencyjności w globalnej gospodarce. Konkurencyjność jest tu rozumiana bardzo szeroko. Nie jest to tylko wymiar funkcjonowania samej gospodarki, ale również całego jej otoczenia, a zwłaszcza edukacji, dokształcania, organizacji pomocy społecznej itp.

lokalnym. Poza tym dla pracodawców atrakcyjne było i to, że pakt określa agendę na rzecz efektywnego rozwoju sektora przedsiębiorstw, który zapewnił postęp społeczny i ekonomiczny. Zaznaczyli, że ważne są zaplanowane reformy sektora publicznego, a także obiecane zaangażowanie rządu w zwalczanie inflacji i kontrolowanie kosztów w gospodarce. Ponadto partnerzy uznali sektor produkcyjny za centralny element decydujący o sukcesie kraju. Uzgodnili też konkretne, praktyczne działania dla jego wspierania. Uznano, że wszystkie strony paktu mają dużą rolę do odegrania we wspieraniu tego sektora. Musi on pozostać konkurencyjny, ponieważ tylko wówczas zabezpieczy maksymalną liczbę miejsc pracy.

Jack O'Connor, szef SIPTU, powiedział, że pakt spełnia nadzieje związku, ale tylko częściowo. Z jednej strony zaproponowana wzrost płac w wysokości 10,37 procent przekracza przewidywany wzrost inflacji i pozwala na skorzystanie ze wzrostu gospodarczego oraz uzyskanie realnego zadośćuczynienia z tytułu niedawnego wzrostu cen. Ale oczekiwania zawiodła zaproponowana 0,5-procentowa dodatkowa podwyżka płac dla najmniej zarabiających pracowników. Podkreślił jednak, że na tym etapie porozumienia było to wszystko, co związek mógł osiągnąć. Mimo zawartego porozumienia O'Connor jest natomiast wyjątkowo niezadowolony z postępu w pracach nad porozumieniami dotyczącymi rent i emerytur. Podkreślił, że nic nie ogranicza praw związku do przeprowadzenia akcji protestacyjnej w obronie pracowniczych praw do rent i emerytur.

Joe O'Flynn, sekretarz generalny SIPTU, dodał, że członkowie związku w większości zaakceptowali pakt, ponieważ miał miejsce znaczny postęp w dziedzinie zwalczania wykorzystywania pracowników, zagrożenia przenoszenia produkcji i egzekwowania standardów pracy. Jego zdaniem, porozumienie płacowe zagwarantuje zachowanie poziomu życia pracownikom przez cały okres obowiązywania paktu.

Najnowszy pakt ma wiele cech znanych z poprzednich umów społecznych. Irlandzkie pakty wywodzą się z wcześniej zawieranych umów płacowych (*national wage agreements*). Pierwsza taka umowa została podpisana przez pracodawców i pracobiorców przy udziale rządu w 1970 roku[5]. Przejście do takiego sposobu regulowania wzrostu płac było wynikiem wielu konfliktów, które wybuchały na tym tle w latach 60. Ostatecznie uznano, że najlepszym sposobem ich zażegnania będzie stworzenie mechanizmu negocjacji na szczeblu centralnym. Każde porozumienie zawierało procentowe normy wzrostu płac. Ale na początku lat 80. sytuacja kraju znowu się pogorszyła, co miało związek m.in. z zerwaniem historycznego powiązania irlandzkiej waluty z brytyjskim funtem. Nastąpiło zachwianie stabilności gospodarki, kraj tracił konkurencyjność, nie zachowano umiarkowania w płacach. Upadł też mechanizm scentralizowanych negocjacji i umów płacowych.

Definitywnie w połowie lat 80. rząd i partnerzy społeczni doszli do porozumienia co do nowego typu umów społecznych. Miały one normować szerszy zakres zagadnień, czyli nie tylko płace, ale również kwestie polityki podatkowej, monetarnej, polityki społecznej itp. Ale do dzisiaj wciąż podstawowe znaczenie mają negocjacje płacowe. W ich ramach uzgadniane są wskaźniki wzrostu wynagrodzeń, którymi mają kierować się pracodawcy zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym. Ciekawe jest to, że Irlandczycy w bardzo surowy sposób podchodzą do egzekwowania zapisanych w pakcie podwyżek płac. W tej sprawie istnieją mechanizmy wywierania presji na pracodawców. Związki zawodowe mogą wchodzić w regulowany prawem pracy spór z pracodawcą, który uważa, że nie może wypłacić podwyżek. W trakcie sporu to pracodawca musi udowodnić, że jego sytuacja nie pozwala na zwiększenie wynagrodzenia. Jest zobowiązany do przedstawienia sądowi pracy, a także związkom zawodowym kompletnej dokumentacji wspierającej swoje stanowisko. Co więcej, związek nie musi zaakceptować werdyktu sądu. Gdy go odrzuca, może następnie zgodnie z prawem podjąć akcje protestacyjne, ale po 3-tygodniowym okresie „uspokojenia nastrojów".

Rząd wspomaga instytucje zaangażowane w rozwiązywanie sporów i realizację paktu. Dlatego między innymi w tym celu powołane zostało Krajowe Ciało Wdrożeniowe (National Implementation Body), w którym partnerzy społeczni mają swoich przedstawicieli.

Wysoka ranga mechanizmów dialogu dla rozwoju kraju. Obecny pakt podobnie jak poprzednie potwierdza duże znaczenia partnerstwa społecznego dla wszechstronnego rozwoju kraju. Premier Bertie Ahern podkreślał po przedstawieniu paktu do akceptacji w czerwcu 2006 r., że partnerstwo było głównym czynnikiem, który wpłynął na udane przeprowadzenie transformacji kraju od początku lat 80., kiedy to Irlandia znajdowała się w bardzo złym położeniu ekonomicznym. Zwrócił uwagę na umiejętne przekształcenie stosunków pracy, co umożliwiło przyciągnięcie kapitału inwestycyjnego do gospodarki.

Ahern rozumie partnerstwo jako wspólne tworzenie ram do rozwoju. Rząd pozostający w izolacji nie jest bowiem w stanie gwarantować optymalnej drogi przekształceń. Zmiany wymagają trudnej z natury umiejętności łączenia wiedzy wszystkich partnerów. Tak budowana

wiedza może dopiero sprawić, że państwo będzie z powodzeniem regulować istotne obszary w gospodarce, że będzie mądrze normować życie publiczne. Bertie Ahern mówił w parlamencie, iż partnerstwo społeczne dowiodło, iż jest wiarygodnym i efektywnym sposobem analizowania kluczowych wyzwań społeczno-gospodarczych, a także skutecznym sposobem ich podejmowania. Uznał je również za ważny element wspomagający zarządzanie w państwie wieloma sferami, ponieważ jest realnym mechanizmem rozwiązywania problemów.

Irlandzki premier we wstępie do najnowszego paktu stwierdził wprost, że partnerstwo społeczne pomogło zachować strategiczną koncentrację na ważnych narodowych priorytetach. Pakt przynosi bowiem pogłębione analizy czynników, które mają podstawowe znaczenie dla rozwoju kraju i zachowania jego konkurencyjności w globalnej gospodarce. Konkurencyjność jest tu rozumiana bardzo szeroko. Nie jest to tylko wymiar funkcjonowania samej gospodarki, ale również całego jej otoczenia, a zwłaszcza edukacji, systemu dokształcania, organizacji pomocy społecznej i systemu chroniącego przed popadaniem w marginalizację społeczną. Wiele zapisów w pakcie jest bardzo detalicznych, dotyczących na przykład zwiększenia liczby nauczycieli czy personelu w danych ośrodkach państwowych.

Paktom towarzyszy wiele strategicznych analiz. Przed przystąpieniem do negocjacji Narodowa Rada Społeczno-Ekonomiczna (National Economic and Social Council – NESC), skupiająca partnerów społecznych i rząd, publikuje uzgodniony raport wraz z analizą bieżącej sytuacji kraju. Rada formułuje w nim obszary tematyczne, które powinny być przedmiotem porozumienia w postaci paktu, a także najpoważniejsze wyzwania, którym partnerzy muszą umieć sprostać. Jest to zwykle obszerny, profesjonalny dokument analityczny. Pokazuje on, że porozumienia społeczne zawierane są na bazie poważnych analiz i tym samym na bazie głębokiego zrozumienia sytuacji kraju i jego wymogów rozwojowych. Formułowane są także punkty programowe, które uznawane są za niezmienne i niepodlegające dyskusji. Jednym z nich jest założenie, że Irlandia jest i ma pozostać krajem osadzonym w otwartej globalnej gospodarce, a kraj ma sobie radzić z wyzwaniami globalizacji nie poprzez izolację, ale poprzez twórcze dostosowanie się na drodze podnoszenia kwalifikacji, produkowania towarów i usług, które będą znajdowały odbiorców na całym świecie.

Zapisy zawarte w pakcie. W najnowszym pakcie „W kierunku 2016" dokonano uzgodnień płacowych. Zapisano wzrost wynagrodzeń pracowniczych o 10,37 procent w okresie 27 miesięcy, co nastąpi w czterech fazach (dodatkowy wzrost zarezerwowano dla pracowników zarabiających mniej niż 10,25 euro za godzinę). Z kolei w dziedzinie standardów pracy uzgodniono nowy pakiet działań służących ich ściślejszemu przestrzeganiu. I tak oto zaplanowano utworzone nowego ustawowego ciała regulującego przestrzeganie prawa pracy, które będzie miało możliwości samodzielnego wszczynania dochodzeń i śledztw (New Office of Director of Employment Rights Compliance – ODERC). Nastąpi potrojenie liczby inspektorów pracy do końca roku 2007 i poprawienie współpracy między agencjami (Revenue Commissioners i Departament of Social and Family Affairs) zaangażowanymi w kontrolowanie zastosowania prawa w miejscu pracy. Mają też być zwiększone kary dla pracodawców łamiących regulacje.

Zapowiedziane przez rząd nowe przepisy pozwolą na płynną współpracę miedzy urzędnikami urzędu podatkowego, Ministerstwa ds. Opieki Społecznej i Rodziny oraz ODERC. Polegać ma ona na wspólnym dostępie do informacji i przeprowadzaniu akcji śledczych przez połączone grupy ekspertów (Joint Investigation Units).

Ponadto pracodawcy pod presją bardzo wysokich kar (sięgających nawet ćwierć miliona euro) będą zobowiązani do prowadzenia dokumentacji z danymi o czasie pracy, nadgodzinach itp. W sprawach roszczeń pracowników kierowanych do Apelacyjnego Trybunału Pracy (EAT) po stronie pracodawcy będzie leżało udowodnienie działalności zgodnej z prawem przed sądem pracy lub komisarzem prawa. Ponadto Ministerstwo Gospodarki, Handlu i Pracy będzie prawnie upoważnione do publikacji raportów ze śledztw przeprowadzanych przez inspektoraty pracy w przypadkach, gdy pojawi się wyjątkowe zainteresowania publiczne.

Wszystkie kary i grzywny wzrosną, poczynając od 5 tys. aż do 250 tys. euro. Możliwe będzie też zasądzenie kary pozbawienia wolności za nieprzestrzeganie prawa pracy. Komisarze prawa, Pracowniczy Trybunał Apelacyjny oraz sądy pracy będą mogły zasądzić zadośćuczynienie poszkodowanemu pracownikowi do wysokości dwuletniej pensji. Chronieni będą pracownicy, którzy informują władze o niezgodnych z prawem działaniach pracodawcy.

Pakt zakłada także powstanie zespołu wykonawczego do badania zjawisk występujących na rynku pracy związanych np. ze zwolnieniami oraz zastojem płac w gospodarce. Wprowadzona zostanie specjalna procedura, która będzie miała zniechęcać pracodawców do przeprowadzania zwolnień grupowych. W przypadku niezastosowania się do tej procedury Pracowniczy

Trybunał Apelacyjny może zasądzić przywrócenie do pracy lub przyznać zadośćuczynienie w wysokości odpowiadającej kilkuletniej pensji.

Pakt wprowadza także prawo, które zapobiega możliwości zwolnienia załogi przez pracodawcę w sytuacjach akcji protestacyjnych pracowników.

Wykonawcy kontraktów dla sektora publicznego będą zobowiązani do przestrzegania prawa pracy pod groźbą wycofania funduszy. Powstanie nowe prawo regulujące agencje zatrudnienia oraz pracowników agencji (do końca 2006 roku). Zostanie utworzony kodeks pracy dla ochrony praw osób pracujących w domu. Emigranci będą mogli ubiegać się o pozwolenia o pracę osobiście i nie będą rozpatrywane ich podania o pracę za stawkę niższą od najniższej krajowej.

Irlandzki pakt opiera się na założeniu, że rozwój gospodarczy i społeczny uzupełniają się. W tym duchu pakt formułuje nową perspektywę polityki społecznej. Zakłada, że państwo musi mieć programy społeczne, które odpowiadają wszystkim najważniejszym fazom życia człowieka. Wymienia fazę dzieciństwa, pracy, starości, a także niepełnosprawność. Dla pierwszej fazy ważną kwestią będzie wykonanie przeglądu urlopów macierzyńskich i ojcowskich, aby dostosować ich długość do potrzeb wychowywania. Ponadto do 2010 roku będzie też utworzonych 50 tys. nowych miejsc w instytucjach opieki nad dziećmi, w tym 10 tys. przedszkolnych i 5 tys. miejsc dla dzieci, które przedwcześnie ukończyły naukę.

Aby rozwiązać problem wagarowania i przedwczesnego kończenia edukacji, stworzone zostanie dodatkowe 100 miejsc pracy dla opiekunów i psychologów w państwowych instytucjach edukacyjnych. Do końca 2009 roku stworzonych będzie 1 tys. dodatkowych domów dla młodzieży. Zatrudnionych zostanie dodatkowo 550 nauczycieli do pomocy w nauce języka. Poprawiona zostanie proporcja liczbowa w relacji uczeń-nauczyciel, w latach 2007–2008 zostanie zredukowana do poziomu 27:1.

Dla fazy życia człowieka związanej z okresem pracy znaczenie mają projekty edukacyjne, między innymi dedykowane środowiskom nisko wykwalifikowanych pracowników. Pakt podkreśla znaczenie wprowadzenia wysokich standardów kwalifikacji zawodowych w sektorze produkcyjnym, który znacznie ucierpiał w wyniku przenoszenia produkcji do krajów o niższych kosztach pracy. Mowa jest także o zwiększaniu uczestnictwa w programie „Nauka przez całe życie" ze szczególnym naciskiem na dokształcanie nisko opłacanych oraz nisko wykwalifikowanych pracowników. Rozszerzona ma być także skala takich inicjatyw, jak „Z powrotem do szkoły" czy „Szansa dla każdego". W fazie starości programy społeczne zarysowane w pakcie przewidują m.in., że w roku 2007 najniższa stawka zapomogi zostanie podniesiona do 150 euro. Do końca 2007 roku zaproponowane zostanie wprowadzenie świadczeń socjalnych dla starszych obywateli w wysokości 200 euro na tydzień. Do końca roku 2007 poprawiony będzie system przyznawania środków na opiekę nad osobami starszymi w kwotach 150 milionów euro na opiekę hospicyjną oraz 150 milionów euro na opiekę domową. W latach 2006–2007 dwa miliony euro zostanie przeznaczone na programy walki ze złym traktowaniem osób starszych. Rozwinięta zostanie państwowa strategia ds. osób niepełnosprawnych ze szczególnym naciskiem na promocję edukacji, szkoleń zawodowych. Poprawiony ma być dostęp do transportu publicznego. Zaplanowano też rozwinięcie sieci punktów konsultacyjnych dla osób niepełnosprawnych. Pakt przewiduje również rozwój opieki zdrowotnej, m.in. do roku 2008 powstanie 300 nowych ośrodków zdrowia, a do 2009 roku – 400, do 2011 roku – 500. Okres oczekiwania na leczenie publiczne zostanie skrócony do maksymalnie trzech miesięcy.

Ważnym elementem tegorocznego paktu są ustalenia dotyczące usprawnienia sektora publicznego. Irlandczycy są zdeterminowani na usprawnienie wszystkich elementów życia zbiorowego kraju, które znajdują się pod kontrolą czynników wewnętrznych, i które jednocześnie mają wpływ na szanse rozwojowe. Sektor publiczny jest właśnie takim elementem, który wspólnie z partnerami społecznymi tworzy swoiste sieci wpływu na kondycję kraju. W tych sieciach gromadzona jest wiedzy społeczna decydująca o jakości rozwiązań i regulacji.

Pakt obejmuje ustalenia dotyczące podwyżek płac w tym sektorze, ale zawiera jednak stwierdzenie, że warunkiem koniecznym do ich wprowadzenia jest zgoda urzędu weryfikacyjnego. Pracownicy sektora publicznego, chcąc otrzymać podwyżki, muszą aktywnie uczestniczyć w jego reformach. Są zobowiązani stosować się do nowych rozwiązań i modernizacji w sektorze. Muszą współpracować we wdrażaniu nowych przedsięwzięć i technologii. Muszą kreatywnie współpracować we wcielaniu w życie ustaw, inicjatyw i reform rządowych, a także zaakceptować możliwość, że zostaną wprowadzone nowe formy pracy odbiegające istotnie od dotychczasowych. Istnieje także możliwość, że liczba urzędników zostanie zredukowana odpowiednio do wydolności budżetu. Wymagana będzie rozmaitego typu współpraca urzędników różnych części sektora publicznego.

Uzgodniono, że sektor publiczny może podnajmować pracowników (*outsourcing*), ale tylko w wyjątkowych okolicznościach, takich jak szczyt sezonu, opóźnienia w realizacji ważnych zadań itp. Niezwykle istotne są zapisy stwierdzające zasady naboru nowych pracowników do służby cywilnej. Partnerzy społeczni zgodzili się, że są potrzebni nowi ludzie z nowymi i nowoczesnymi kwalifikacjami. Uzgodniono zasady konkursów na poszczególne kategorie stanowisk.

Pierwszy irlandzki pakt. Jak już wyżej zostało powiedziane, irlandzkie pakty są rozwinięciem umów płacowych zawieranych od 1970 roku. Pierwszy pakt z 1987 roku miał jeszcze najwięcej cech poprzedniego typu porozumień społecznych. W następnych latach mieliśmy do czynienia z rozszerzeniem tematycznym zagadnień, które stawały się przedmiotem negocjacji partnerów społecznych. Jak twierdzi Rory O'Donnell, dyrektor Narodowej Rady Społeczno-Gospodarczej, w kolejnych paktach następowało przesunięcie od tematyki makroekonomicznej do strukturalnej związanej z rynkiem pracy, polityką społeczną, edukacją, dokształcaniem, polityką prorodzinną itp.

Pierwszy pakt „Program Narodowego Ożywienia" zawierany był w bardzo trudnych okolicznościach, co jest wypunktowane na początku tekstu paktu. Bezrobocie wynosiło wówczas 18,5 procent, zadłużenie – 150 procent produktu narodowego brutto, a jego obsługa pochłaniała rocznie 1/3 przychodów podatkowych budżetu państwa, a ponadto kulały inwestycje, stan sfery publicznej był alarmujący. Dochód PKB na głowę mieszkańca Irlandii wynosił tylko 60 procent średniej unijnej. Rocznie 44 tys. Irlandczyków emigrowało. W konsekwencji David Begg, sekretarz generalny Irlandzkiego Kongresu Związków Zawodowych, uznał, że kraj był w żałosnym stanie. Odpowiedzią na te warunki był, jak napisał Begg, faustowski układ, zwłaszcza w celu walki z bezrobociem. W jego ramach biznes otrzymał niemal wszystko to, czego chciał: niższe podatki, niskie składki emerytalne, minimalne regulacje rynku pracy. Begg zaznacza, że warto było wówczas zawrzeć taki pakt, ponieważ udało się osiągnąć wiele istotnych celów, jak niski poziom bezrobocia, zaawansowanie technologiczne kraju itp. Ale teraz, jego zdaniem, realia się zmieniły, stara formuła zużyła się. Dzisiaj związkowcy nie chcą takich układów. Biznes zresztą nie proponuje rozwiązań, które nie uwzględniają interesów partnerów związkowych. Partnerzy społeczni dość zgodnie przyznają, że ustawodawstwo społeczne i ekonomiczne musi uzupełniać się.

Pakt z 1987 roku miał charakter ustanowienia strategicznych ram do rozwoju kraju pogrążonego w kryzysie. Niemal na samym początku dokumentu czytamy, że zasadniczym celem paktu i wysiłków partnerów społecznych jest wykorzystanie „pełnego potencjału gospodarczego i społecznego kraju, lepsze wykorzystanie zasobów: ludzkich i naturalnych Irlandii oraz najpełniejsze wykorzystanie nauki i technologii". Pakt miał nakreślić rolę i sposób funkcjonowania Irlandii w warunkach integracji europejskiej, w warunkach rosnącej globalizacji międzynarodowej gospodarki. „Program jest oparty na założeniu najpełniejszego udziału Irlandii w międzynarodowej gospodarce i we Wspólnocie Europejskiej."

Partnerzy zaznaczają w pakcie, że członkostwo we Wspólnocie przyniosło Irlandii wielkie ekonomiczne korzyści, ale jest też tego cena i z tym muszą sobie poradzić. Stwierdzają bowiem, że w warunkach integracji problemy Wspólnoty, jak spowolniony wzrost gospodarczy i skutki rosnących nadwyżek w produkcji rolnej, przekładają się na występowanie niekorzystnych zjawisk w Irlandii. Czytamy m.in.: „Obawiamy się, czy Irlandia powinna brać najpełniejszy udział w finalizowaniu tworzenia rynku wewnętrznego, biorąc pod uwagę możliwe, poważne trudności dla naszej gospodarki". Irlandczycy z wielką uwagą analizowali regulacje unijne, aby zyskać pewność, jakie mogą one wywrzeć wpływ na ich gospodarkę. Pakt zawierał swego rodzaju wytyczne do działania władz irlandzkich na forum Wspólnoty. Na przykład rząd miał zapewnić, aby tworzenie wewnętrznego rynku w ówczesnym EWG nie ograniczało możliwości inwestycyjnych mniejszych krajów członkowskich. Rząd miał inspirować Wspólnotę do działań na rzecz zmniejszania nierówności regionalnych. Planowano oddziaływanie na Komisję Europejską, aby jej strategie rozwijane w takich dziedzinach, jak: nauka i technologia, edukacja, ochrona środowiska, przynosiły wsparcie dla programu rozwoju irlandzkiej gospodarki.

Pakt zakładał działania na rzecz stabilizowania gospodarki w sensie zapewniania wpływów budżetowych, możliwości finansowania funkcji państwa, ograniczenia zadłużenia. Uznano, że polityka monetarna będzie „warunkowana potrzebą doprowadzenia do możliwie najniższych stóp procentowych powiązanych z międzynarodowymi tendencjami i polityką kursu waluty".

Partnerzy społeczni za istotną sprawę uznawali wówczas wypracowanie modelu polityki płac. Uzgodnili, że wzrost płac nie może przekroczyć poziomu 2,5 procenta w każdym z lat 1988, 1989 i 1990. Dodatkowy wzrost zaplanowano dla najsłabiej zarabiających. Ale zapowiedziano przy tym obniżenie opodatkowania dochodów. Umiarkowana polityka płac miała przyczynić się do uzdrowienia finansów publicznych, które były w bardzo złym stanie. Ponadto Irlandia chciała sprostać – jako stabilny członek EWG

– rysującym się coraz silniej wymogom wspólnotowym związanym z dążeniami do wprowadzenia euro. Chodziło także o odzyskanie konkurencyjności w biznesie, który miał z tym kłopoty. Czytamy w pakcie: „Ograniczenie wzrostu płac ... będzie znacząco wpływać na efektywną konkurencyjność i doprowadzi do zwiększenia zatrudnienia. Temu zagadnieniu muszą dorównywać: lepszy marketing, zarządzanie i większy rozwój technologiczny".

W sferze makroekonomii ważne były także działania podatkowe. Pakt zakładał zmiany strukturalne, ale również „zwiększenia sprawiedliwości systemu, poprzez radykalną poprawę ściągalności". Stwierdzono, że podatek korporacyjny ma niski udział w całkowitych wpływach podatkowych. Dlatego zaplanowano przegląd regulacji podatkowych. Priorytetem stało się poprawienie egzekucji podatków. „Większa sprawiedliwość w poborze podatków musi zostać osiągnięta". Uzgodniono możliwość zwiększenia zatrudnienia w urzędach skarbowych. Ponadto zapowiedziano surowe przestrzeganie wymogu posiadania certyfikatu czystości podatkowej, jako warunku zdobycia kontraktu publicznego o wartości przekraczającej 10 tys. funtów. Powyższe zapowiedzi działań dotknęły systemu podatkowego, ponieważ uznawano go za źle ukształtowany. Wpływy podatkowe pochodziły głównie od indywidualnych podatników, natomiast firmy płaciły niewiele, m.in. z powodu słabej ściągalności. Od niedawna też dochody rolników były opodatkowane na tej samej zasadzie, co innych samozatrudniających się. Partnerzy społeczni uzgodnili, że tak pozostanie. Problem sprawiedliwości podatkowej wciąż jest istotnym zagadnieniem w Irlandii, podkreślają to niemal wszystkie pakty.

Pakt z 1987 r. ma również część pod nazwą „Większa sprawiedliwość społeczna", gdzie partnerzy uzgodnili, że rząd utrzyma ogólną wartość świadczeń społecznych, a także rozważy zwiększenie świadczeń dla osób o najniższych wynagrodzeniach. Opisane są też działania w obrębie służby zdrowia, mieszkalnictwa, edukacji. W tej ostatniej dziedzinie pada stwierdzenie, że edukacja jest ważną częścią promocji sprawiedliwości, w tym równych szans w społeczeństwie. Rząd miał zwiększyć dostęp do nauki grupom dotychczas pokrzywdzonym.

W dziedzinie polityki zatrudnienia pakt kładzie nacisk na zwalczanie szarej strefy. Podkreśla również rangę rodzimego sektora produkcyjnego, który „musi zostać wzmocniony, tak by mógł osiągnąć wymiar ponownego ożywienia, jaki inne mniejsze gospodarki osiągnęły. W proporcji do tych gospodarek, powinniśmy mieć 100 tys. osób więcej zatrudnionych w przemyśle wytwórczym. Słabość tego sektora, częściowo odzwierciedlona w wyjątkowo wysokim poziomie importu, jest czynnikiem budującym nasze wielkie bezrobocie. Zagraniczne firmy zatrudniające 80 tys. osób ukazują drapieżność do rekrutowania i skutecznego zarządzania zaawansowanymi procesami produkcyjnymi. Rodzimy przemysł wytwórczy musi podobnie wzrastać i różnicować się, musi lepiej wykorzystywać nasze naturalne źródła, więcej eksportować i odzyskać udział w rynku krajowym, jeśli mamy zwiększać zatrudnienie".

Partnerzy społeczni uwypuklili znaczenie rozwoju bazy przemysłowej, a także wzrostu zdolności do produkcji jakościowych towarów i usług, które miałyby szanse na światowych rynkach. Uznali, że jest okazja na tworzenie rocznie około 20 tys. dodatkowych miejsc pracy przez kolejne 10 lat. „Równoważący trend w stosunku do tracenia miejsc pracy nie może zostać dokładnie przewidziany, ale klimat dla konkurencyjności gospodarczej i większa uwaga skierowana na rodzimy sektor, uczyni istniejące miejsca pracy pewniejszymi."

Irlandia, pomimo że chciała być krajem otwartym ekonomicznie, jednocześnie kładzie duży nacisk na rozwój lokalnego biznesu. Z jednej strony skutecznie przyciąga zagraniczny kapitał, głównie z sektorów zaawansowanych technologicznie, ale i bardzo wiele robi dla swojego biznesu. Irlandczycy doceniają znaczenie swojego biznesu, zwłaszcza po doświadczeniach końca lat 80. i początków lat 90., kiedy przeżywali tak zwany bezzatrudnieniowy wzrost gospodarczy. Wielkim zdziwieniem dla ekonomistów i polityków było to, że rozwijającej się coraz szybciej gospodarce nie towarzyszyło powstawanie odpowiednio dużo nowych miejsc pracy. Odwołano się do licznych prac badawczych, które ostatecznie uzmysłowiły, iż inwestycje zagraniczne muszą być zbalansowane rozwojem rodzimych sektorów, zarówno tych, które charakteryzuje intensywna robocizna, jak sektora eksportowego.

Ponadto partnerzy uzgodnili m.in. podjęcie radykalnej reorganizacji agencji promocji przemysłu, aby wspierać rodzimy sektor produkcyjny, jego marketing w kraju i za granicą, a także zmiany technologiczne. Uzgodniono także uprzywilejowanie strategii rozwoju technologii, jak również priorytetowe traktowanie wzrostu „wybranych irlandzkich firm, mocno osadzonych w gospodarce. Do tego celu zostały powołane ministerialne biura ds. handlu i marketingu oraz ds. nauki i technologii". Zaplanowano też większą pomoc państwa w „przesunięciu środków ze wspierania inwestycji w środki trwałe, na doskonalenie marketingu, rozwijanie produktu, badanie i rozwój oraz wiedzę z zakresu zarządzania".

Pakt zawiera także plan przeprowadzenia licznych przedsięwzięć w poszczególnych sektorach. Czasami niektóre zapisy są bardzo szczegółowe, na przykład mówi się o planach stworzenia do 3 tys. miejsc pracy w przemyśle komponentów dla sektora samochodowego. W jednym z punktów zakłada się, że branża elektroniczna podwoi swoją wielkość w ciągu 5 lat, tworząc około 3 tys. miejsc pracy (dodatkowo w stosunku do około 3 tys. miejsc pracy stworzonych przez firmy zagraniczne w tym sektorze). Z kolei w przemyśle odzieżowym za cel postawiono sobie „wytworzenie 3,5 tys. miejsc pracy przez zwiększenie eksportu o 50 milionów funtów i zastąpienie importu o wartości 40 milionów funtów".

Reasumując, warto podkreślić, że pierwszy irlandzki pakt zapoczątkował znakomitą passę dla Irlandii i jej mieszkańców. Gospodarka kraju zaczęła się dynamicznie rozwijać, pokonując dystans w stosunku do innych krajów europejskich. W kategoriach dochodu irlandzki PKB jest znacznie powyżej średniej unijnej. Zdaniem specjalistów, ważnym czynnikiem wpływającym na rozwój było partnerstwo społeczne, które zapewniło znaczące korzyści w postaci między innymi stabilnych warunków działalności gospodarczej, do rozwijania zaawansowanych form produkcji i kreowania nowych produktów. Gospodarka cieszyła się pokojowymi stosunkami pracy, co było widoczne choćby po znaczącym spadku liczby dni straconych z powodu strajków. Zażegnano spory płacowe. Z drugiej strony ustabilizowanie finansów publicznych zaplanowane w pierwszym pakcie umożliwiło krajowi głębsze wejście w struktury Wspólnoty Europejskiej i pozwoliło na korzystanie z jej hojnego wsparcia. W efekcie wielu czynników Irlandia zanotowała w ostatnich latach bezprecedensowy rozwój. W okresie 1995–2003 średnioroczny wzrost PKB wyniósł aż 8,1 proc., natomiast rozwój Włoch w tym czasie następował w tempie 1,5 proc. rocznie, Francji – 2,1 proc., Wielkiej Brytanii – 2,7 proc., a USA – 3,3 proc.

Irlandzkie pakty

Pakty	Okres
Programme for National Recovery (PNR)	1987–1990
Programme for Economic and Social Progress (PESP)	1990–1993
Programme for Competitiveness and Work (PCW)	1994–1996
Partnership 2000	1997–2000
Programme for Prosperity and Fairness (PPF)	2000–2003
Sustaining Progress	2003–2005
Towards 2016	2006–2015

[1] http://www.ictu.ie/html/news/releases/p050906.htm.
[2] http://www.iboa.ie/press_boipaydeal06.htm#item33.
[3] http://www.tui.ie/Hot%20Topics/TUI%20News%20July%2006%20new.pdf#search='Towards%202016'.
[4] http://www.siptu.ie/CampaignsandCurrentIssues/TalksonNewNationalProgramme/Proposalsfornewnationalagreement/.
[5] Rory O'Donnell, The Emergence and Evolution of Social Pacts. The Case of Irland, New Modes of Governance Project 2005.

Najważniejsze cechy partnerstwa społecznego w Irlandii:

– Partnerstwo zakłada kombinację konsultacji, negocjacji i układów i opiera się na wspólnym pojmowaniu istotych mechanizmów i relacji;
– Rząd odgrywa wyjątkową rolę. Dostarcza areny, na której toczy się proces. Dzieli się częścią swojej władzy z partnerami społecznymi. W niektórych elementach szerszego procesu programowego aktywnie wspiera formowanie interesów organizacji partnerów społecznych;
– Partnerstwo odzwierciedla współzależność między partnerami. Opiera się ono na uznaniu, że żadna ze stron nie może osiągnąć swoich celów bez znacznego stopnia wsparcia ze strony pozostałych partnerów;
– Ważnym celem partnerstwa jest rozwiązywanie problemów na drodze zawierania konsensusów;
– Partnerstwo wymaga kompromisów zarówno między grupami interesów, jak i w ramach grup interesów;
– Partnerstwo wymaga różnorakich uczestników w przypadku różnych elementów agendy, począwszy od narodowej polityki makroekonomicznej do lokalnego rozwoju.

Źródło: Rory O'Donnell, Social Partnership: Principles, Institutions and Interpretations, in: Astonishing success: Economic growth and the labour market in Ireland (edited by Philip J. O'Connell) ILO 1999.

Kraje unijne posiadają różniące się od siebie systemy ekonomiczno-społeczne (różnorodne kapitalizmy). W ich imieniu prowadzą swoistą systemową walkę o to, czyje instytucje zyskują europejski zasięg. Współdecyduje to o słabości dialogu społecznego w UE – pisze Tomasz Grzegorz Grosse

Dialog społeczny i kapitalizm(y)

W Unii Europejskiej mechanizmy dialogu społecznego wykorzystywane są w dwóch podstawowych celach. Wspomagają gospodarki krajów UE, aby sprostały wyzwaniom integracji europejskiej i globalizacji, a także są formą zdobywania akceptacji obywateli dla ważnych zmian społeczno-gospodarczych.

Jednak w poszczególnych krajach instytucje dialogu funkcjonują według odmiennych mechanizmów i rozwiązań organizacyjnych. Jest to oczywista pochodna tego, że poszczególne państwa mają różne modele społeczno-gospodarcze, czy, mówiąc najprościej, innego typu kapitalizmy. Różnice między nimi są w znacznym stopniu pochodną stopnia, w jakim wykorzystywane są w nich mechanizmy koordynacji między głównymi grupami społecznymi, a w jakim stosowane zasady rywalizacji. Powszechnie wiadomo, że kraje kontynentalne częściej odwołują się do zasad koordynacji i jednocześnie mają silne i rozbudowane instytucje dialogu społecznego, zwłaszcza dwustronne o znaczeniu sektorowym. Dlatego pracownicy w większym stopniu uczestniczą w negocjacjach zbiorowych (*collective bargaining coverage*)[1]. W przeciwieństwie do krajów anglosaskich mają również bardziej rozwinięty dialog prowadzony na poziomie przedsiębiorstw, w tym poprzez instytucje komisji zakładowych czy rad pracowniczych[2]. Ponadto wyróżniają się wyższym poziomem członkostwa w związkach zawodowych (w niektórych krajach skandynawskich nie zmniejsza się nawet liczba związkowców, co jest dość powszechnym trendem w Europie). Natomiast w modelu anglosaskim instytucje dialogu są słabo ukształtowane, a praktyka negocjacji między pracownikami a pracodawcami w zasadzie ograniczona jest do sytuacji wyjątkowych.

Pogoda dla liberalizacji. Mechanizmy dialogu – niezależnie od narodowych różnic – kształtowane były wszędzie przez podobne czynniki. Uznawano je za użyteczne narzędzie w staraniach o dostosowanie się do poziomu globalnej konkurencyjności. Dla rządów dialog okazywał się także dobrym narzędziem wyhamowania procesu tracenia kontroli publicznej nad sposobem działania biznesu, przede wszystkim w kontroli nad zachowaniami inwestorów i przedsiębiorców, którzy dzięki globalizacji i liberalizacji ekonomicznej zyskali możliwość łatwego przenoszenia produkcji (lub inwestycji portfelowych) do krajów o korzystniejszych warunkach do prowadzenia działalności gospodarczej (co zmieniało stosunki pracy i uprzywilejowywało duży biznes). Dialog również kształtowany był przez sytuację, w której rządy krajów obszaru euro straciły możliwości skutecznego poprawiania konkurencyjności swoich gospodarek poprzez tradycyjne działania interwencyjne w polityce walutowej (chodziło o obniżanie wartości swojej waluty, aby poprawić konkurencyjność własnej produkcji i eksportu), które zostały przekazane na szczebel unijny. Utraciły też wpływ na politykę fiskalną, która została ograniczona warunkami Paktu Stabilności i Wzrostu oraz – w mniejszym stopniu – europejską polityką konkurencyjności.

W tej sytuacji rządom narodowym chcącym podnosić konkurencyjność kraju pozostał wpływ na instrumenty rynku pracy i zmiany w stosunkach przemysłowych (tj. w relacjach między pracownikami a pracodawcami). Rzecz w tym jednak, że działania w tym obszarze odbywały się kosztem miejsc pracy, a także zmniejszenia wewnętrznego popytu konsumpcyjnego z uwagi na stagnację w dochodach zatrudnionych (skutek konkurencji pracowników z krajów o niskiej cenie robocizny).

Warto zaznaczyć, że w Europie Zachodniej od dłuższego już czasu instytucje dialogu społecznego funkcjonują w specyficznym klimacie, który można łatwo

uznać za sprzyjający liberalizacji gospodarczej. Wpływa to z kolei na malejącą pozycję przetargową zasadniczego partnera dialogu – związki zawodowe i ograniczenie ich możliwości negocjacyjnych. Na dialog wypływała także sytuacja stosunkowo wysokiego bezrobocia i możliwości dość łatwego przenoszenia produkcji za granicę. Ponadto nastąpiło też poszerzenie UE o kraje, gdzie siła robocza jest tańsza, i gdzie obowiązują znacznie niższe standardy ochrony praw pracowniczych, słabsze są organizacje związkowe oraz instytucje dialogu społecznego[3].

Stronę pracowniczą osłabia również spadający poziom członkostwa w związkach zawodowych oraz coraz częstszy zanik solidarności między poszczególnymi reprezentacjami pracowników, wywołany ostrzejszą konkurencją o miejsca pracy. Oba zjawiska są bezpośrednio powiązane z decentralizacją dialogu społecznego, zwłaszcza w zakresie negocjacji płacowych[4]. Przykładem osłabienia ruchu związkowego jest także zjawisko częstego nieobejmowania przez związki zawodowe pracowników nowo powstałych firm w branżach informatyczno-telekomunikacyjnych[5]. W tym samym czasie organizacje przedsiębiorców zdają się współpracować coraz ściślej[6]. Przewagą dla pracodawców jest również struktura korporacyjna, gdzie zarząd główny funkcjonujący w skali europejskiej posiada naturalną przewagę nad organizacjami związkowymi krajowymi lub działającymi jedynie w skali pojedynczego zakładu pracy[7].

Ład korporacyjny. Na obecny klimat wpływają także zmiany w zachodnim ładzie korporacyjnym (struktura zarządzania w korporacjach)[8]. W Europie kontynentalnej – podobnie jak w krajach anglosaskich – wzrasta znaczenie udziałowców instytucjonalnych (*stockholders*), którzy oczekują zysków w krótkim czasie, a także sprzyjają zmianie kultury organizacyjnej przedsiębiorstwa. W rezultacie rola innych partnerów (*stakeholders*), czyli pracowników, kooperantów, mieszkańców lokalnej społeczności w zasadniczy sposób maleje. Zmieniają się również wartości kultury organizacyjnej (*shareholders value*), według których zrównoważony rozwój firmy wymaga współdziałania wszystkich partnerów. Dowodem tej zmiany jest wprowadzanie programów modernizacyjnych mających na celu zwiększenie zyskowności właśnie kosztem pracowników. W literaturze przedmiotu[9] opisywane są także sposoby skłaniania menedżerów i pracowników do akceptacji logiki funkcjonowania przedsiębiorstwa w kategoriach zysków i coraz lepszych notowań giełdowych. Na przykład przekazywane im są akcje przedsiębiorstwa (lub opcje na akcje), przez co są żywotnie zainteresowani ich notowaniami giełdowymi. Dzięki tej operacji nie tylko zarząd firmy, ale również związki pracowników mogą wspierać daleko idącą restrukturyzację.

W Europie Zachodniej od dłuższego już czasu instytucje dialogu społecznego funkcjonują w specyficznym klimacie, który można łatwo uznać za sprzyjający liberalizacji gospodarczej. Wpływa to z kolei na malejącą pozycję przetargową zasadniczego partnera dialogu – związki zawodowe – i ograniczenie jego możliwości negocjacyjnych.

W takich realiach przedmiotem dialogu społecznego jest więc często utrzymanie poziomu zatrudnienia poprzez zwiększenie wydajności pracowników, zwiększenie czasu pracy lub wprowadzenie bardziej elastycznych form zatrudnienia lub płacy[10]. Na szczeblu centralnym przedmiotem dialogu społecznego z rządem staje się ograniczanie niektórych przywilejów grupowych, zwiększanie elastyczności prawa pracy, skracanie czasu lub wysokości świadczeń dla osób tracących pracę itp.

W związku z powyższym, dialog społeczny ewoluuje stopniowo w stronę decentralizacji, czyli kształtowania takich mechanizmów, które przesuwają porozumienia społeczne ze szczebla negocjacji centralnych obejmujących np. całą gospodarkę do porozumień sektorowych, terytorialnych (np. regionalnych) oraz na poziom poszczególnych firm. Innymi słowy, w systemie zdecentralizowanego dialogu dominujące znaczenie uzyskują negocjacje podejmowane na poziomie firm, a porozumienia sektorowe w coraz większym stopniu jedynie dostosowują się do tych porozumień. W literaturze przedmiotu wyszczególnia się proces *decentralizacji zorganizowanej*[11]. Oznacza to, że nadaje się mu wyraźnie nakreślone ramy regulacyjne, co przejawia się w tym, że część ogólnych ustaleń jest przyjmowana na wyższym szczeblu negocjacji społecznych, kwestie szczegółowe zaś deleguje się do instytucji dialogu na niższym szczeblu (np. w zakładach pracy). Dlatego też ważną cechą procesu decentralizacji jest zwiększenie jego elastyczności. Oznacza to na przykład pozostawianie otwartych spraw szczegółowych (*opening clauses*) lub umożliwianie

odstępstw od zawartego porozumienia z uwagi na specyficzną sytuację w branży czy w zakładzie pracy (*hardship clauses*)[12]. Pociąga za sobą również odejście od ujednolicania w skali kraju (lub branży) szczegółowych porozumień na rzecz określania minimalnych standardów lub warunków brzegowych dla późniejszych uzgodnień. Przeciwnym procesem jest *decentralizacja niezorganizowana.* Polega ona na spontanicznym przejściu na najniższy poziom negocjacji (czyli do przedsiębiorstw) bez odpowiedniego ukierunkowania przez porozumienia wyższego rzędu w ramach systemu dialogu społecznego.

Logika decentralizacji. Proces decentralizacji mechanizmów dialogu społecznego trwa od ok. 20 lat, a jest inspirowany przez przedsiębiorców, zwłaszcza duże korporacje. Dialog w tej formie uznają za korzystniejszy dla siebie. Na przykład w Niemczech ważnym argumentem na rzecz decentralizacji porozumień było przyłączenie wschodnich landów. Tam instytucje dialogu były słabo rozwinięte, z niską kulturą współdziałania między pracodawcami i pracownikami[13]. Sytuacja ta, w połączeniu z gorszą koniunkturą gospodarczą, wymuszała z jednej strony decentralizację, a z drugiej sprzyjała przyjmowaniu bardziej korzystnych rozwiązań z punktu widzenia właścicieli przedsiębiorstw. Właśnie dlatego poszerzenie UE na wschód kojarzy się związkowcom w Europie Zachodniej z obniżaniem standardów pracowniczych i dumpingiem socjalnym.

Proces decentralizacji instytucji dialogu służy dwóm podstawowym celom. Ogranicza polityczną odpowiedzialność państwa za zmiany w stosunkach pracy. Budżet państwa nie musi też ponosić kosztów ewentualnego wynegocjowania np. rekompensaty finansowej ze strony państwa w zamian za pogorszenie warunków pracowniczych. Po drugie, proces decentralizacji sprzyja ograniczaniu przywilejów pracowniczych, ponieważ pracownicy mają mniejsze możliwości negocjacyjne, gdy są pozbawieni wsparcia ze strony polityków rządowych.

Mechanizmy dialogu – niezależnie od narodowych różnic – kształtowane były wszędzie przez podobne czynniki. Uznawano je za użyteczne narzędzie w staraniach o dostosowanie się do poziomu globalnej konkurencyjności. Dla rządów dialog okazywał się także dobrym narzędziem wyhamowania procesu tracenia kontroli publicznej nad sposobem działania biznesu.

Ale trzeba jednak zauważyć, że pomimo wyraźnego trendu decentralizacyjnego w większości europejskich krajów nadal funkcjonują instytucje korporatystyczne na szczeblu krajowym, które odpowiadają za negocjowanie grupowych interesów. Ale jednak nie we wszystkich krajach mają one realny wpływ na formułowanie i realizowanie polityk publicznych. W niektórych krajach – np. w Irlandii, Portugalii, Włoszech, Grecji, Hiszpanii – w latach 90. państwo inicjowało proces zcentralizowanego dialogu społecznego mającego na celu zawarcie *paktu społecznego* między różnymi partnerami społecznymi i niejednokrotnie – szerokim spektrum partii politycznych. Interesujące jest to, że były to kraje o słabych instytucjach dialogu społecznego, zwłaszcza na poziomie firm i branż. Niektóre z nich są zaliczane do państw, które posiadają gospodarki o modelu anglosaskim (np. Irlandia). Pakty społeczne traktowano jako nową metodę zarządzania (*new modes of governance*). Porozumienia dotyczyły w znacznym stopniu wysokości płac, warunków zatrudnienia i regulacji pracy, spraw podatkowych i polityk społecznych państwa.

Pakty do zaradzenia kłopotom narodowym. Pakty społeczne zawierano zwłaszcza w wypadku trudnej sytuacji gospodarczej w danym kraju, bądź w razie konieczności dostosowania się do regulacji narzuconych przez UE (np. ze względu na wejście do Unii Gospodarczej i Walutowej – Economic and Monetary Union*)*. Niektóre państwa musiały przeprowadzać trudne reformy, np. ograniczające wydatki z budżetu państwa, wysokość płac lub wprowadzające większą elastyczność na rynku pracy[14]. W tej sytuacji dialog społeczny miał zmobilizować poparcie polityczne dla kierunku wprowadzanych zmian i zapewnić większą efektywność dla działań administracji publicznej. Należy jednak podkreślić, że w większości przypadków tego typu inicjatywa polityczna nie prowadziła do zbudowania stałych instytucji i procedur dialogu społecznego na szczeblu krajowym. Nie budowała więc silnych i trwałych instytucji korporatystycznych charakterystycznych dla krajów modelu koordynacyjnego. Ponadto pakty społeczne nie wprowadzały najczęściej ograniczeń dla biznesu i pozostawiały w zakresie stosunków przemy-

słowych dużą swobodę dla negocjacji prowadzonych na poziomie firm.

Centralnie inicjowane pakty społeczne, a także decentralizacja dialogu służyły podobnym celom. Wprowadzały większą liberalizację stosunków przemysłowych, w tym osłabienie przywilejów pracowniczych i bardziej elastyczne reguły prawa pracy, czasu i warunków zatrudnienia. Dobrym przykładem mechanizmów systemowej korekty modelu koordynacyjnego są doświadczenia ostatnich lat w Niemczech. Przy wykorzystaniu instytucji dialogu szukano nowego stanu równowagi między wyzwaniami konkurencyjnymi, ograniczeniami budżetowymi oraz przyzwyczajeniami pracowników. W wyniku kilkuletniego procesu zmian widoczne było zliberalizowanie całego modelu. Dokonało się to poprzez korektę samych instytucji dialogu społecznego (np. ich decentralizację i wzrost znaczenia rad zakładowych kosztem roli związków zawodowych). Ponadto doprowadzono do liberalizacji prawa pracy i stosunków przemysłowych, a także niektórych polityk społecznych państwa.

W środowisku politologów nie ma zgodnej oceny tych przemian. Według opinii jednych opisywane zmiany służą stopniowej dekompozycji systemu dialogu społecznego i modelu koordynacyjnego w gospodarce[15]. Według innych jest to jedynie niezbędna korekta systemu, gwarantująca lepsze dostosowanie do warunków integracji europejskiej i globalizacji[16]. Ważnym elementem tej korekty jest uzupełnienie systemu narodowego o wymiar instytucji europejskiego dialogu społecznego. Uznaje się, że wprawdzie liberalizacja stosunków przemysłowych jest wyraźnym kierunkiem zmian, ale jej tempo jest zróżnicowane w zależności od stopnia zinstytucjonalizowania dialogu społecznego i modelu kapitalistycznego. Dlatego w perspektywie porównawczej między krajami europejskimi możemy obserwować liberalne ujednolicanie jednych instytucji i jednoczesne różnicowanie innych[17].

Ważnym zjawiskiem w Unii jest dialog społeczny na szczeblu Wspólnoty. Wprowadzenie go było próbą przeciwstawienia się niewątpliwej asymetrii, jaka istnieje między politykami promującymi efektywność i konkurencyjność rynkową a tymi wspierającymi ochronę społeczną i wyrównywanie szans życiowych w różnych grupach obywateli[18]. Integracja europejska rozgrywa się bowiem głównie w obrębie liberalizacji wspólnego rynku, natomiast ochrona społeczna i stosunki przemysłowe pozostają domeną krajów członkowskich i regulacji narodowych[19]. Tymczasem rządy narodowe stają się coraz bardziej nieskuteczne w realizowaniu owych obowiązków, a także dążą do ograniczenia odpowiedzialności politycznej i finansowej w tych sprawach. Dlatego między innymi godzą się na decentralizację dialogu społecznego.

Dialog społeczny na szczeblu europejskim miał również służyć budowaniu *europejskiego modelu społecznego* na obszarze Unii. Chcieli tego zwłaszcza zwolennicy koordynacyjnego modelu gospodarczego. Chcieli wykreowania silnych polityk i prawa europejskiego w odniesieniu do szerokiego wachlarza ochrony społecznej, obejmującej również stosunki przemysłowe. Akceptowali powołanie wspólnego rynku i integracji monetarnej, jedynie jako jeden z etapów integracji europejskiej, po którym nastąpi ściślejsza harmonizacja polityk społecznych i praw pracowniczych[20]. Warto w tym miejscu przypomnieć, że wprowadzenie regulacji dotyczących jednolitego rynku na początku lat 90. zostało uzupełnione przez rozbudowany pakiet polityk, które zakładały wprowadzenie mechanizmów redystrybucji w UE. W tym pakiecie znalazły się polityka regionalna i rolna, a także propozycje dotyczące wspólnotowego programu działań społecznych. Przejawem podniesienia rangi programów społecznych było włączenie do Traktatu z Maastricht protokołu dotyczącego polityki społecznej oraz sformułowanie Wspólnotowej Karty Praw Socjalnych Pracowników. Ponadto wprowadzenie dialogu społecznego na szczebel europejski było również próbą wypromowania minimalnych standardów w zakresie praw pracowniczych, a także powstrzymania tendencji do dekompozycji dialogu społecznego na poziomie narodowym.

Dwie oceny europejskich instytucji dialogu można znaleźć w literaturze przedmiotu. Według pierwszej z nich instytucje dialogu zwiększają *konkurencyjność systemową* poszczególnych narodowych odmian stosunków pracy, a także je denacjonalizują, czyli służą temu,

W Unii Europejskiej dialog społeczny na szczeblu Wspólnoty jest próbą przeciwstawienia się niewątpliwej asymetrii, jaka istnieje między politykami promującymi efektywność i konkurencyjność rynkową a tymi wspierającymi ochronę społeczną i wyrównywanie szans życiowych w różnych grupach obywateli.

Świat kapitalizmów

Znawcy przedmiotu, najczęściej wyróżniają dwie podstawowe formy kapitalizmu. Wymienia się kapitalizm rynkowy (*liberal market capitalism*) lub anglosaski, który najpełniejszy wyraz znajduje w USA, a w Europie – w Wielkiej Brytanii. Z kolei drugim modelem jest kapitalizm koordynacyjny (*coordinated market capitalism*) lub kontynentalny, reprezentowany głównie przez takie kraje, jak Niemcy i Austria. Niektórzy specjaliści prowadzą jednak bardziej szczegółowe studia nad modelami gospodarczymi i w konsekwencji wyróżniają kolejne formy kapitalizmu:

– kapitalizm socjaldemokratyczny lub nordycki (kraje skandynawskie),
– kapitalizm południowoeuropejski lub inaczej nazywany śródziemnomorskim (Grecja, Portugalia, Włochy),
– kapitalizm państwowy, nawiązujący do modelu azjatyckich państw rozwojowych (*developmental state*). W Europie najpełniej reprezentuje ten model Francja.

Specjaliści wymieniają 4 zasadnicze różnice między powyższymi modelami gospodarki rynkowej. Różnią się one stopniem, w jakim wykorzystywane są w nich mechanizmy koordynacji między firmami oraz między udziałowcami w ramach poszczególnych firm. W modelu koordynacyjnym instytucje i praktyka gospodarcza są tak projektowane, aby sprzyjać zwiększonej współpracy między pracodawcami i pracownikami w firmie. Intensywniej współdziałają także najwięksi udziałowcy (ważnym aspektem jest kooperacja z bankowymi instytucjami kredytowymi, z którymi są powiązani udziałowcy). Po drugie, w modelu koordynacyjnym państwo intensywniej stymuluje gospodarkę, zwłaszcza poprzez nakłady na badania rozwojowe, a także wyższy poziom wydatków publicznych na edukację i szkolnictwo zawodowe. Ponadto państwo zwiększa pomoc, aby dostosowywać gospodarkę w okresie dekoniunktury gospodarczej. Po trzecie, model koordynacyjny cechuje wyższy poziom zabezpieczeń socjalnych, większe przywileje dla pracowników na rynku pracy oraz większa skala redystrybucji publicznej, co zmniejsza nierówności społeczne. Po czwarte, ten model ma silniej rozwinięte instytucje dialogu społecznego.

Literatura dotycząca modeli kapitalizmu:

Hall P., Soskice D. (red.) (2001): Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage, Oxford University Press, Oxford – New York, s. 1–44, Por. Amable B. (2003): The Diversity of Modern Capitalism, Oxford University Press, Oxford – New York, s. 103–114, 176; Schmidt V. A. (2002): The Futures of European Capitalism, Oxford University Press, Oxford – New York, J. (2005): Inequality and Prosperity. Social Europevs. Liberal America, Ithaca, NY: Cornell University Press, s. 15–31).

aby rządy narodowe ponownie rozstrzygały w coraz większej mierze o sposobie funkcjonowania wspólnego rynku na własnym obszarze[21]. Inni twierdzą, że europejskie instytucje dialogu przyczyniały się jednak do koordynacji systemów narodowych stosunków przemysłowych. Polega ona na określaniu wspólnych europejskich standardów i stopniowym upodabnianiu się modeli narodowych w procesie naśladownictwa najlepszych praktyk i wymiany informacji[22].

Plon europejskiego dialogu. Dialog na szczeblu europejskim pod względem prawnym opiera się na zapisach traktatu europejskiego[23], który głosi, że działanie UE na tym polu jest jedynie wspomagające i uzupełniające wobec działań państw członkowskich. Traktat nakłada jednocześnie na Komisję Europejską obowiązek konsultacji z partnerami społecznymi w zakresie polityki społecznej. Dodatkowo nakłada na Komisję obowiązek wspierania i ułatwiania prowadzenia dialogu społecznego w UE. Na tej podstawie zbudowany został europejski system instytucji dialogu społecznego. Spośród nich najważniejszy jest powołany w marcu 2003 r. Trójstronny Szczyt Społeczny dla Wzrostu i Zatrudnienia (Tripartite Social Summit for Growth and Employment), instytucja skupiająca główne europejskie organizacje pracodawców i związków zawodowych, a także przedstawicieli Komisji Europejskiej. Po roku 1998[24] na szczeblu unijnym powołano również 30 sektorowych instytucji dialogu dwustronnego, które pokrywają około 50 proc. całości europejskiej gospodarki. Plonem pracy tych instytucji jest ponad 40 wspólnych dokumentów dotyczących dialogu między poszczególnymi sektorami gospodarki i ponad 400 tekstów sektorowych[25]. Kardynalnym zarzutem stawianym tym dokumentom jest ich nadmierna ogólnikowość, co przyczynia się do ich słabej implementacji[26].

Mechanizmy europejskiego dialogu umożliwiają – w wyniku umów zbiorowych między partnerami społecznymi – zainicjowanie procesu legislacyjnego prowadzącego do decyzji Rady Europejskiej. Jednak regulacje unijne są ograniczone do niewielkiego zakresu spraw społecznych. Rada Europejska podejmuje decyzje dotyczące rynku pracy i stosunków przemysłowych na zasadach jednomyślności – co oczywiście osłabia możliwości wprowadzania regulacji europejskich w tych sprawach. Mechanizm głosowania utrudnia wprowadzanie zmian, bo kraje członkowskie różnią się znacznie pod względem swoich modeli gospodarczych, a więc mają też odmienne interesy ekonomiczne i polityczne. Ponadto traktat

europejski dodatkowo ogranicza możliwości wprowadzania regulacji w sprawach społecznych[27]. Nie mogą one obejmować jakiejkolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich. Nie mogą ograniczać prawa krajów członkowskich do określania zasad funkcjonowania ich systemów zabezpieczenia społecznego, ani wpływać na ich równowagę finansową (a więc powodować znaczących kosztów dla budżetów narodowych). Nie mogą również przyczyniać się do utrudnień w tworzeniu i rozwijaniu małych i średnich przedsiębiorstw. W praktyce prawo europejskie określa jedynie cele i ramy przepisów, natomiast ich sposób wdrożenia, a więc wybór metod i środków prawnych pozostawiono poszczególnym państwom.

Europejskie mechanizmy dialogu mają zatem dość słabe możliwości prawne w realizowaniu uzgodnień osiągniętych przez partnerów. Dysponują tylko tak zwanymi miękkimi instrumentami zarządzania i wpływu, które odnoszą się najczęściej do określania ogólnych standardów, opiniowania dokumentów Komisji Europejskiej, dobrowolnego wprowadzania określonych postulatów do praktyki stosunków przemysłowych lub dialogu społecznego w krajach członkowskich itp. Wiele wspomnianych metod odnosi się do praktyki zarządzania stosowanej w ramach otwartej metody koordynacji[28].

W praktyce zatem europejski dialog społeczny ogranicza się przede wszystkim do działań konsultacyjnych i systemu wymiany informacji. W stosunkowo niewielkim stopniu wpływa na rozwój prawa europejskiego, a także na koordynowanie narodowych systemów dialogu społecznego lub stosunków przemysłowych między krajami członkowskimi. Wynika to z kilku przyczyn: dobrowolności charakteru wielu ustaleń i swobody w zakresie ich wdrażania. Sprawność tego wdrażania zależy w dużym stopniu od stanowiska krajowych organizacji związkowych i konfederacji pracodawców. Te zaś trudno zmusić do przestrzegania porozumień unijnych, zwłaszcza w sytuacji, kiedy nie jest to powiązane z realizowaniem prawa wspólnotowego. W niektórych państwach trudności implementacyjne wynikają również ze słabości krajowego systemu dialogu społecznego i miejscowych organizacji społecznych.

Dialog na rzecz Strategii Lizbońskiej. Komisja Europejska wspiera rozwój dialogu społecznego w UE z myślą o realizowaniu celów Strategii Lizbońskiej, czyli o podwyższaniu konkurencyjności europejskiej gospodarki. Stąd właśnie tematyka dialogu ukierunkowana jest na porozumienia obejmujące m.in. problematykę zwiększania elastyczności warunków zatrudnienia, mobilności i zwiększania produktywności siły roboczej, promowania rozwoju szkoleń zawodowych i podwyższania jakości kapitału ludzkiego. Ponadto ważnym elementem działań Komisji jest promowanie zatrudniania absolwentów i wyrównywania warunków pracy dla kobiet[29]. Komisja wspiera także rozwój kodeksów etycznych w zakładach pracy. Przykładem tego działania jest propozycja korporacyjnej odpowiedzialności społecznej, obejmującej m.in. zwiększenie wrażliwości pracodawców na warunki pracy, współpracę z lokalnymi społecznościami, ochronę przyrody itp.[30].

Europejskie rady zakładowe. Jak już wcześniej wspomniano, istotnym problemem dla funkcjonowania europejskiego dialogu społecznego są trudności przenoszenia uzgodnień ze szczebla unijnego do poszczególnych przedsiębiorstw, zwłaszcza największych korporacji. Dlatego pojawił się pomysł, aby wprowadzić na gruncie prawa europejskiego minimalne standardy dialogu społecznego i standardy innych praw pracowniczych w dużych przedsiębiorstwach europejskich[31]. Na gruncie tej myśli powstały europejskie rady zakładowe[32] (działają w firmach, które mają oddziały w przynajmniej dwóch krajach UE, i zatrudniają przynajmniej 1 000 pracowników).

Rady zapewniają pracownikom informacje w zakresie spraw dotyczących przedsiębiorstwa i w miarę możliwości prawa konsultowania decyzji zarządu. Ale dyrektywa o radach bywa dość często krytykowana za niską praktyczną skuteczność. W niektórych firmach funkcjonują raczej formalnie niż realnie[33]. Wskazują na to doświadczenia samych związkowców, którzy domagają się rewizji tej regulacji, gdyż pozostawia ona zbyt wiele swobody pracodawcom i w niewystarczający sposób zapewnia przestrzeganie praw pracowników, szczególnie w przypadku przeprowadzania restrukturyzacji zatrudniania w firmie[34]. Komisja Europejska zadeklarowała wstępnie wolę nowelizacji dyrektywy i ujednolicenia innych przepisów europejskich[35]. Sprzeciwiają się temu organizacje przedsiębiorców i niektóre rządy państw członkowskich.

Eksperci dostrzegają, że w dyrektywie o radach standardy praw pracowniczych określono na niskim poziomie, zwłaszcza w stosunku do rozwiązań funkcjonujących w niektórych krajach. Przedsiębiorstwa mają tutaj dodatkowe pole manewru, gdyż szereg rozwiązań szczegółowych w zakresie dyrektywy zależy od prawa miejscowego dla siedziby zarządu głównego. Koncerny mogą więc wybierać dogodne dla siebie przepisy wynikające z różnic w systemach prawa krajowego. Takie rozwiązanie skłania rządy narodowe do przyciągania inwestorów

poprzez maksymalną liberalizację przepisów wprowadzających dyrektywę do krajowego porządku prawnego.

Jednocześnie dyrektywa o radach wspiera konkurencyjność między narodowymi modelami gospodarczymi zamiast oddziaływać na rzecz większej koordynacji krajowych systemów prawnych w tym zakresie. Faworyzowane są więc rozwiązania prawne funkcjonujące w centrali korporacji, a także pracownicy w niej zatrudnieni. W bardzo ograniczony sposób przyczynia się to do narzucenia wyższego standardu praw pracowniczych, przeciwnie, służy raczej wprowadzaniu w ramach całego koncernu standardów obowiązujących w kraju siedziby firmy. Ponadto skuteczność wykorzystania dyrektywy przez pracowników zależy od siły struktur związkowych i praw pracowniczych obowiązujących w danym państwie. Dyrektywa nie neguje bowiem silniej zakreślonych praw pracowniczych w zakresie informacji i konsultacji, które mogą funkcjonować w krajowym porządku prawnym[36].

Podsumowanie. Jak zaznaczyłem, na początku kraje unijne posiadają różniące się od siebie systemy ekonomiczno-społeczne (różnorodne kapitalizmy). W ich imieniu prowadzą swoistą systemową walkę o to, czyje instytucje, czyli instytucje z którego państwa, czy państw, zyskają europejski zasięg. Problem w tym, że zróżnicowanie modeli kapitalistycznych zaostrza walkę interesów społecznych i ekonomicznych między członkami UE. Poszczególne kraje chcą bowiem utrzymać zgodność między własnym modelem kapitalizmu a prawem i politykami unijnymi[37]. Istnieje poczucie, że kraj, który musiałby dostosowywać się do nieznanych mu reguł i obcego systemu gospodarczego i społecznego pochodzącego z innej tradycji narodowych, ryzykowałby poważnymi zagrożeniami w postaci różnego typu turbulencji wewnętrznych, jak utrata sterowności nad procesami gospodarczymi przez władze publiczne, załamanie konkurencyjności rodzimych przedsiębiorstw i wzrost deficytu handlowego.

Powyższe okoliczności współdecydowały o słabości dialogu społecznego w UE. Przejawem jej jest to, że jego instytucje nie tylko nie są w stanie zbudować europejskiego modelu społecznego, ale nawet powstrzymać liberalizacji stosunków przemysłowych w wielu krajach[38].

Europejski dialog społeczny służy w dużym stopniu poprawie konkurencyjności unijnej gospodarki, m.in. poprzez ograniczanie praw pracowniczych i zwiększanie wydajności pracy. Jednocześnie dialog w obecnej postaci nie zapobiega procesom dekompozycji instytucji dialogu społecznego w niektórych państwach. Przeciwnie, ważną konsekwencją jego funkcjonowania jest wsparcie tendencji decentralizacyjnej dialogu społecznego w państwach europejskich. Według niektórych ekspertów przedstawiciele związków zawodowych zaakceptowali prymat reguł wspólnego rynku, w tym konieczność poprawy konkurencyjności gospodarczej i stabilności makroekonomicznej na drodze *kooperacyjnej deregulacji.* Polega on na wykorzystaniu instytucji dialogu europejskiego do liberalnego dostosowania gospodarek narodowych do warunków globalnej i europejskiej rywalizacji. Europejski dialog społeczny należy więc traktować nie jako efektywne instrumentarium dla europejskiej polityki społecznej, ale raczej sposób legitymizowania działalności Unii Europejskiej i podtrzymywania akceptacji społecznej dla zmiany stosunków pracy w kierunku umożliwiającym większą efektywność ekonomiczną.

Praktyka funkcjonowania dialogu społecznego w UE wskazuje na to, że jego uczestnicy akceptują nadrzędność regulacji narodowych w zakresie stosunków pracy i faktycznie zgadzają się na ich systemowe zróżnicowanie. Tymczasem osłabia to możliwości skutecznej koordynacji systemów narodowych w ramach stosunków pracy w Europie. Przykładem tego zjawiska jest brak skłonności związków zawodowych do wzajemnego uzgadniania stanowisk negocjacyjnych między sąsiadującymi krajami. Jest to zresztą zjawisko wskazujące na zanikającą solidarność świata pracy w UE[39]. Wyrazem tej tendencji jest próba wykorzystywania mechanizmów koordynacyjnych dialogu europejskiego do ograniczania dumpingu socjalnego między poszczególnymi systemami narodowymi. W praktyce jest to ukryta forma rywalizacji między pracownikami z różnych krajów o miejsca pracy. Narzucenie określonych standardów przez silniej reprezentowane w dialogu przedstawicielstwa narodowe może bowiem ograniczyć możliwości przenoszenia zatrudnienia z tych krajów do państw o bardziej atrakcyjnych warunkach tworzenia nowych miejsc pracy.

Ani organizacje pracodawców, ani przedstawiciele rządów narodowych nie wspierają rozwoju bardziej skutecznych metod zarządzania w ramach europejskiego dialogu społecznego i polityki społecznej. W przypadku pracodawców oznaczałoby to podwyższenie kosztów działalności gospodarczej. Natomiast dla rządów narodowych mogłoby się to wiązać z obniżeniem konkurencyjności narodowej gospodarki i dopuszczeniem europejskich instytucji korporatystycznych do większego współudziału w decydowaniu o polityce europejskiej. Ponadto wprowadzenie harmonizacji w zakresie stosunków przemysłowych w Europie mogłoby pociągać za sobą konieczność zwiększenia wydatków z funduszy

europejskich, związanych z potrzebą wyrównywania tych standardów w nowych krajach członkowskich i rekompensowaniem kosztów dla przedsiębiorców.

[1] Industrial relation in Europe 2004, European Commission, Brussels 2004, s. 26–31.
[2] Ibidem, s. 20. Szerzej na temat związków modelu kapitalistycznego i stosunków przemysłowych: Crouch, C. (1993): Industrial Relations and State Traditions. Oxford: Clarendon.
[3] Por. Pakaslahti J., Pochet P. (2003): The Social Dimension of the Changing European Union, OSE, Brussels. Z punktu widzenia zachodnio-europejskiego ruchu związkowego podstawowym zagrożeniem jest niski poziom płac i ochrony praw pracowniczych w krajach Europy Środkowej. Związkowcy obawiają się, że może to skutkować dumpingiem socjalnym i masowym przenoszeniem miejsc pracy do nowych krajów członkowskich. Por. ETUC adopts resolution on coordination of collective bargaining, EIROnline, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions 2005, http://www.eiro.eurofound.ie.
[4] Checchi D., Lucifora C. (2002): Unions and labour market institutions in Europe, Economic Policy, October.
[5] Por. Marginson P., Sisson K., Arrowsmith J. (2003): Between Decentralization and Europeanization: Sectoral Bargaining in Four Countries and Two Sectors, European Journal of Industrial Relations, vol. 9, nr 2.
[6] Dřlvik J.E. (2005): ibidem.
[7] Marginson P., Sisson K. (2002): European Integration and Industrial Relations: a Case of Convergence and Divergence?, Journal of Common Market Studies, vol. 40, nr 4.
[8] Wskazuje się na przykład na firmy francuskie i niemieckie, w których rośnie udział zagranicznych inwestorów instytucjonalnych, głównie anglosaskich, co zmienia kulturę organizacyjną przedsiębiorstw i przede wszystkim wzmacnia ich orientację na zyski dla udziałowców. Por. Reberioux A. (2002): European Style of Corporate Governance at the Crossroads: The Role of Worker Involvement, Journal of Common Market Studies, vol. 40, nr 1.
[9] Streeck W. (2001): The Transformation of Corporate Organization in Europe: An Overview, MPIfG Working Paper 01/8, December.
[10] Dřlvik J.E. (2005): ibidem; Streeck W. (2001): ibidem.
[11] Por. Traxler, F. (1995): Farewell to Labour Market Associations? Organised versus Disorganised Decentralization as a Map for Industrial Relations, w: C. Crouch and F. Traxler (red.): Organized Industrial Relations in Europe: What Future?, Aldershot: Avebury. Szerzej na ten temat: Traxler, F., Blaschke S., Kittel B. (2001): National Industrial Relations in Internationalized Markets. A Comparative Study of Institutions, Change, and Performance. Oxford University Press, Oxford – New York.
[12] Marginson P., Sisson K. (2002): ibidem; Streeck W. (2001): ibidem.
[13] Por. Menz G. (2005): Old Bottles – New Wine: The New Dynamics of Industrial Relations, German Politics, vol. 14, no. 2, June, s. 196–207.
[14] Siegel N.A. (2005): Social Pacts Revisited: Competitive Concertation' and Complex Causality in Negotiated Welfare State Reforms, European Journal of Industrial Relations, vol. 11, no. 1, s. 107–126.
[15] Schmitter P.W., Streeck W. (1992): From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market w: Streeck W. (red.): Social Institutions and Economic Performance: Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies, Sage, London. W odniesieniu do Niemiec: Hassel A., Streeck W. (2004): The Crumbling Pillars of Social Partnership, w: H. Kitschelt, W. Streeck (red.): Germany: Beyond the Stable State, London: Frank Cass, s. 101–124; Hassel A. (1999): The Erosion of the German System of Industrial Relations, British Journal of Industrial Relations, vol. 37, no. 3, s. 484–505.
[16] Hamerijck A., Ferrera M. (2005): Welfare reform in the shadow of EMU w: Martin A., Ross G. (2005): Euros and Europeans. Monetary integration and the European Model of Society, Cambridge University Press, Cambridge; Ferrera M., Hamerijck A., Rhodes M. (2000): The Future of Social Europe, Celta editora, Oeiras.
[17] Hay C. (2004): Common trajectories, variable paces, divergent outcomes? Models of European capitalism under conditions of complex economic interdependence, Review of International Political Economy, vol. 11, no. 2, May, s. 231–262.
[18] Por. Scharpf F. W. (2002): The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity, Journal of Common Market Studies, vol. 40, nr 4.
[19] Gill S. (2001): Constitutionalising Capital: EMU and Disciplinary Neo-Liberalism, w: Bieler A., Morton A.D., Social Forces in the Making of the New Europe. The Restructuring of European Social Relations in the Global Political Economy, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke.
[20] Bieling H.J. (2001): European Constitutionalism and Industrial Relations, w: Bieler A., Morton A. D., Social Forces in the Making of the New Europe. The Restructuring of European Social Relations in the Global Political Economy, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke.
[21] Martin A. (1998): Wage Bargaining Under EMU: Europeanization, Re-nationalization or Americanization? ETUI, Brussels.
[22] Por. Dřlvik J.E. (2000) Economic and Monetary Union: Implications for Industrial relations and Collective Bargaining in Europe, Working Paper ARENA, Oslo and Observatoire Social Europeenne, Bruxelles.
[23] Por. art. 137–139 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (uwzględniający zmiany wprowadzone traktatem z Nicei), Dziennik Urzędowy UE C 325 z 24 grudnia 2002 r.
[24] Podstawą do powołania komisji sektorowych na szczeblu unijnym był komunikat Komisji Europejskiej – Adapting and promoting the social dialogue at Community level COM(1998) 322 final, European Commission, Brussels 1998.
[25] Por. The sectoral social dialogue in Europe, European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs, Brussels 2002.
[26] Partnership for Change in an enlarged Europe – Enhancing the contribution of European social dialogue, Communication from the Commission, COM(2004) 557 final, Brussels 2004.
[27] Por. art. 137 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, ibidem.
[28] Otwarta metoda koordynacji (OMC – Open Method of Co-ordynation) została zainicjowana na szczycie lizbońskim w 2000 roku, jako jedna z głównych metod realizowania strategii lizbońskiej. Opiera się na ustanowieniu celów i warunków brzegowych implementacji danej polityki, pozostawiając swobodę jej realizowania państwom członkowskim. Jednocześnie metoda opiera się na cyklicznym monitorowaniu wdrażania danej polityki przez państwa członkowskie i raportach na ten temat przygotowywanych przez Komisję Europejską. Por. Mosher J. (2000): Open method of Coordination: Functional and Political Origins, ECSA Review, Vol. 13, nr 3. Zob. również: Grosse T. G. (2005): Nowe metody zarządzania publicznego w Unii Europejskiej, Służba Cywilna nr 11.
[29] Por. Komunikat Komisji w sprawie Agendy Społecznej, Komisja Wspólnot Europejskich, COM(2005) 33 końcowy, Bruksela 2005; Partnership for Change..., ibidem.
[30] Por. Promoting a European framework for corporate social responsibility: Green Paper, COM(2001) 366 final, Corporate social responsibility: A business contribution to sustainable development, COM(2002) 347 final.
[31] Por. m.in. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2002 ustanawiająca podstawowe struktury informowania i konsultacji wśród pracowników we Wspólnocie Europejskiej (2002/14/WE) OJ L 80, 23.3.2002, poz. 29; Dyrektywa Rady z dnia 8 października 2001 uzupełniająca Statut Spółki Europejskiej w odniesieniu do uczestnictwa pracowników (2001/86/WE) OJ L 294, 10.11.2001, poz. 22.
[32] Dyrektywa Rady z dnia 22 września 1994 r. dotycząca tworzenia europejskich rad zakładowych lub procedur informowania i konsultacji wśród pracowników w przedsiębiorstwach o zasięgu wspólnotowym lub grupach przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym (94/45/WE) OJ L 254, 30.09.1994, poz. 64.
[33] Marginson P., Sisson K. (2002): ibidem. Liczba rad zakładowych zakładanych na gruncie omawianej dyrektywy wyraźnie spadła na początku obecnej dekady: por. Por. Commission launches review of EWCs Directive, EIROnline, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions 2005, http://www.eiro.eurofound.ie.
[34] Por. Commission launches review of EWCs Directive, ibidem.
[35] Por. Komunikat Komisji w sprawie Agendy Społecznej, Komisja Wspólnot Europejskich, COM(2005) 33 końcowy, Bruksela 2005, s. 7.
[36] Szerzej na temat wybranych regulacji europejskich w zakresie prawa pracowników do informacji i konsultacji: Koczur S., Korus P. (2003): Dialog społeczny – prawo pracowników do informacji i konsultacji, seria: Prawo socjalne Unii Europejskiej i Rady Europy, Universitas, Kraków, s. 15–37.
[37] Callaghan H., Höpner M. (2005): European Integration and the Clash of Capitalisms: Political Cleavages over Takeover Liberalization, Comparative European Politics, no. 3, s. 307–332.
[38] Por. Bieler A. (2005): European Integration and the Transnational Restructuring of Social Relations: The Emergence of Labour as a Regional Actor? Journal of Common Market Studies, vol. 43, no. 3, s. 461–84.
[39] Wśród dokumentów przyjętych przez Konfederację Europejskich Związków Zawodowych (ETUC) znajduje się wiele informacji o niewystarczającym współdziałaniu między organizacjami związkowymi w Europie. Zob. ETUC adopts resolution on coordination of collective bargaining, ibidem.

Przedstawiamy tłumaczenie na język polski pierwszego paktu społecznego zawartego w Irlandii w 1987 roku. Zapoczątkował on całą serie umów społecznych, które przygotowały grunt do szybkiego rozwoju społecznego i gospodarczego tego kraju

Program Narodowego Ożywienia
(*Programme for National Recovery*)
Pakt społeczny zawarty w Irlandii w 1987 r.

Spis treści

Wstęp

Sekcja I Wymiar Wspólnoty Europejskiej
Sekcja II Programy makroekonomiczne
Sekcja III Reforma podatkowa
Sekcja IV Większa sprawiedliwość społeczna
Sekcja V Zatrudnienie
Sekcja VI Ustawodawstwo pracy
Sekcja VII Komitet Przeglądu i Monitoringu
Dodatek Podmioty państwowe – propozycje

Wstęp

Rząd, ICTU (Irlandzki Kongres Związków Zawodowych), FUE, CII (Rada Międzynarodowych Inwestorów), CIF (Federacja Przemysłu Budowlanego), IFA (Stowarzyszenie Irlandzkich Rolników), Macra na Ferme (Organizacja Młodych Rolników) i ICOS (Organizacja Irlandzkich Spółdzielni – rolniczych), świadome ciężkiego położenia naszej gospodarki i życia społecznego, zgodziły się, przez niniejszy Program, dążyć do osiągnięcia ożywienia naszej gospodarki i poprawienia sprawiedliwości społecznej poprzez wspólnie podjęte wysiłki.

Zasady, które mają kierować tymi działaniami, zostały wyłożone w studium Narodowej Rady Społeczno-Gospodarczej pt. „Strategia Rozwoju w latach 1986– 1990".

1. Program obejmie okres do końca 1990 roku. Wskazuje on postęp, jaki dokonał się w tym okresie na czterech, szerokich obszarach:
   (I) stworzenie fiskalnego, kursowego i monetarnego klimatu zdążającego do ekonomicznego wzrostu,
   (II) ruch w kierunku większej sprawiedliwości i jasności systemu podatkowego,
   (III) zmniejszenie lub usunięcie społecznej niesprawiedliwości i
   (IV) intensyfikacja praktycznych kroków do wytworzenia nowych możliwości pracy na bazie poszczególnych sektorów.
2. Te, aktualnie uzgodnione, działania podjęte przez wszystkich zainteresowanych i ujęte w tym Programie będą reprezentowały znaczącą próbę przekroczenia poważnych przeszkód, których istnienie utrudnia gospodarczy i społeczny rozwój.
3. Następujące parametry wskażą rozległość trudności, z którymi trzeba się zmierzyć:
   (a) Produkt Krajowy Brutto na głowę mieszkańca, który stanowi jedynie 64 procent średniej we Wspólnocie Europejskiej,
   (b) Zadłużenie Narodowe powyżej 25 miliardów funtów, które odpowiada więcej niż 1,5 raza Produktowi Narodowemu Brutto, i którego obsługa pochłania rocznie 1/3 przychodów podatkowych Skarbu Państwa,
   (c) potrzeby kredytowe Skarbu Państwa w wysokości 10,7 procent Produktu Narodowego Brutto w 1987 roku dla sfinansowania bieżących i kapitałowych wydatków. Jest to wynik pośród najwyższych deficytów budżetowych we Wspólnocie Europejskiej,
   (d) wysoka nominalna i realna stopa procentowa, które są barierą dla inwestycji,
   (e) stopa bezrobocia na poziomie 18,5 procenta siły roboczej, która oznacza 242 000 osób niezatrudnionych, z których 73 000 stanowią osoby poniżej 25 roku życia. Jest to jedna

z najwyższych stóp bezrobocia we Wspólnocie Europejskiej,

(f) zatrudnienie w rolnictwie wprawdzie stale spada, ale pozostaje na poziomie dwukrotnie przekraczającym średnią we Wspólnocie Europejskiej,

(g) czysta emigracja szacowana jest aktualnie na 30 000 osób i odpowiada naturalnemu przyrostowi populacji,

(h) żadnego wzrostu w wielkości inwestycji w wyposażenie w ciągu ostatnich 5 lat w porównaniu do 20-procentowego wzrostu we Wspólnocie Europejskiej,

4. Zasadniczym celem naszych wysiłków, aby wykorzystać pełen potencjał gospodarczy i społeczny, będzie lepsze wykorzystanie naszych zasobów: ludzkich i naturalnych oraz najpełniejsze zastosowanie nauki i technologii.

Sekcja I
Wymiar Wspólnoty Europejskiej

1. Program jest oparty na założeniu najpełniejszego udziału Irlandii w międzynarodowej gospodarce i we Wspólnocie Europejskiej.
2. Podczas gdy członkostwo we Wspólnocie przyniosło Irlandii wielkie ekonomiczne korzyści, tak trudności jakie Wspólnota ostatnio przeżywa, jak spowolniony wzrost gospodarczy i presja na Wspólnotową Politykę Rolną wywierana wskutek rosnących nadwyżek w produkcji rolnej, miały niepomyślny wpływ na Irlandię.
3. Irlandia zawsze wspierała kolejne kroki zmierzające do bliższej gospodarczej integracji Wspólnoty, na co wskazuje nasze pełne uczestnictwo w Europejskim Systemie Monetarnym oraz wsparcie dla zwołania Międzyrządowej Konferencji, która doprowadziła do uchwalenia Jednolitego Aktu Europejskiego. Rząd jest zaangażowany w realizację celów, ustanowionych przez Jednolity Akt, zmierzających do doskonalenia Wspólnego Rynku, zmniejszenia nierówności w rozwoju gospodarczym i w standardach życia wewnątrz Wspólnoty, w zwiększaniu europejskiej wydajności w nauce i technologii. Przyjmujemy z zadowoleniem propozycje Komisji, znane jako ,,Plan Delorsa", osiągnięcia tych celów. Obawiamy się, czy Irlandia powinna brać pełny udział w finalizowaniu tworzenia rynku wewnętrznego, biorąc pod uwagę możliwe, poważne trudności naszej gospodarki, spowodowane przez bezwzględne zastosowanie pewnych propozycji i oczywiście przez kroki zmierzające do otwarcia rynku, którym dorównują skuteczniejsze działania Wspólnoty, w celu osiągnięcia większej gospodarczej i społecznej spójności.
4. Obszary polityki Wspólnoty będące przedmiotem największej troski o nas to:

(I) zabezpieczenie odpowiednich własnych zasobów dla Wspólnoty, od 1 stycznia 1988 roku na bazie zreformowanego systemu finansowania, w którym wkłady krajów członkowskich będą proporcjonalne do ich relatywnej prosperity; w pełni popieramy propozycje Komisji, aby pułapem dla własnych środków w 1992 roku było 1,4 procenta PNB i dla stworzenia nowego odniesionego do PNB „Czwartego Zasobu";

(II) zapewnienie, aby działanie Wspólnoty w celu zmniejszenia regionalnych nierówności na poziomie rozwoju i standardów życia, poprzez fundusze strukturalne i poprzez działanie wspólnotowych strategii, stały się generalnie bardziej efektywne; wspieramy propozycje Komisji, aby fundusze strukturalne były podwojone, realnie do 1992 roku i aby stawki interwencyjne były zróżnicowane poprzez odniesienie do względnej powagi regionalnych problemów i możliwości krajów członkowskich do sfinansowania niezbędnych kroków; zgadzamy się z zasadą większej geograficznej koncentracji funduszów w regionach mniej rozwiniętych. Zasada ta musi być przełożona na praktyczne działania i poprzez efektywne przedsięwzięcia doprowadzona do końca;

(III) zapewnienie, aby szczegółowe właściwości dyscypliny budżetowej, której potrzeba jest akceptowana, nie utrudniały skutecznego działania Wspólnej Polityki Rolnej, lub nie zanegowały użyteczności wzrostu własnych zasobów i funduszów strukturalnych w osiąganiu większej gospodarczej i społecznej spójności;

(IV) zapewnienie, aby Wspólna Polityka Rolna nadal działała jako efektywna strategia, dostarczając właściwego standardu życia rodziny i mniejszych gospodarstw rolnych i aby dalsze kroki reform były zróżnicowane, jak tylko będzie to konieczne do uzyskania tego celu, i nie podważały wspólnotowej natury tej strategii;

(V) zapewnienie, aby liberalizacja przepływu kapitału we Wspólnocie była dokonana w spo-

sób, który respektuje potrzeby rozwoju gospodarki irlandzkiej;

(VI) zapewnienie, aby propozycje Komisji, szacowania opodatkowania pośredniego, brały pod uwagę naszą nadrzędną potrzebę odbudowania porządku finansów publicznych. Ważną potrzebą jest utrzymanie rządowych przychodów i celów reformy podatkowej;

(VII) zapewnienie, aby postęp w tworzeniu rynku wewnętrznego poszerzał możliwości rynku i perspektywy inwestycyjne mniejszych krajów członkowskich i szedł w parze ze skutecznym działaniem Wspólnoty zmierzającym do zmniejszenia nierówności regionalnych;

(VIII) zapewnienie, aby działania Komisji zawierające nowe strategie rozwijane na takich obszarach, jak: nauka i technologia, wymiana edukacyjna, finansowe technologie i ochrona środowiska, były wsparciem dla programu rozwoju irlandzkiej gospodarki; i

(IX) zapewnienie, aby koordynacja ekonomicznych strategii wewnątrz Wspólnoty prowadziła do przyspieszenia wskaźnika ekonomicznego wzrostu we Wspólnocie jako całości i wywarła znaczący wpływ na aktualny poziom bezrobocia, którego wysokość jest nie do zaakceptowania.

Sekcja II
Strategie makroekonomiczne

1. Polityka fiskalna, która dostrzega finansowe realia, jest kluczem do zawrócenia gospodarki na ścieżkę długotrwałego, stałego wzrostu. Tendencja rozwijająca się w ostatnich latach, w której zadłużenie państwa i jego obsługa wzrastały powyżej proporcji możliwej do utrzymania, będzie zakończona. Stosunek zadłużenia państwa do PNB będzie ustabilizowany w ramach tego Programu.
2. Powyższe obejmie zredukowanie potrzeb kredytowych Skarbu Państwa do poziomu pomiędzy 5 a 7 procent PNB, zależnie od rozwijania się czynników: gospodarczego wzrostu i stóp procentowych. Aż do osiągnięcia tego, kroki podejmowane przez rząd, mające na celu kontrolę i obcinanie wydatków publicznych, będą kontynuowane. Program będzie wspierał ten cel tak długo, aż zostanie osiągnięte ożywienie gospodarcze, nastąpi zredukowanie stóp procentowych i pobudzenie wzrostu zatrudnienia.
3. Jako część kontroli wydatków publicznych, będą kontynuowane podjęte już kroki zmierzające do poprawy zarządzania długiem państwa.
4. Zredukowanie potrzeb kredytowych Skarbu Państwa będzie miało korzystny wpływ na stopy procentowe i pomoże w pobudzeniu nowych inwestycji i wzrostu gospodarczego.
5. Stwierdza się, że również niski poziom inflacji jest zasadniczy dla wzrostu konkurencyjności i zróżnicowania gospodarczego i wszelkie wysiłki będą podjęte, aby to osiągnąć.
6. Kurs waluty będzie ściśle związany z Europejskim Systemem Monetarnym, tak aby doprowadzić do większej koherencji pomiędzy naszymi stopami procentowymi a średnią ESM, wypromować zaufanie inwestorów i zahamować ruch kapitału spekulacyjnego.
7. Polityka monetarna będzie warunkowana potrzebą doprowadzenia do możliwie najniższych stóp procentowych powiązanych z międzynarodowymi tendencjami i polityką kursu waluty.
8. Jednym z elementów warunkujących sukces Programu jest rozwój właściwego modelu płac. Niższe opodatkowanie dochodów i niski poziom inflacji może pomóc w doprowadzeniu do bardziej umiarkowanych oczekiwań płacowych. To z tego powodu rząd, jako część reformy podatkowej, zamierza w ramach Programu wprowadzić redukcję podatku dochodowego, jak zostało opisane w Sekcji III.
9. W tym kontekście zostało uzgodnione, że wzrost płac nie może przekroczyć poziomu 2,5 procenta w każdym z lat 1988, 1989 i 1990. Zostało również uzgodnione, że specjalna uwaga będzie zwrócona na ogólną podwyżkę dla niżej opłacanych pracowników. Dalej zostało uzgodnione, że rozmowy odbędą się na poziomie krajowym pomiędzy rządem, FUE, CIF i ICTU i będą dotyczyły ram ogólnych, w tym zostanie poruszona sprawa godzin roboczych.
10. Natura i wysokość wzrostu płac w sektorach publicznym i prywatnym oraz stanowiska wobec nisko płatnych pracowników i godzin pracy będą przedmiotem odrębnych dokumentów: „Propozycje umowy płacowej dla służby cywilnej" do zastosowania również w szerszym sektorze publicznym i „Propozycje umowy pomiędzy ICTU, FUE i CIF".
11. W ramach realizacji swoich celów budżetowych, rząd zobowiązał się do zredukowania liczby zatrudnionych osób w służbie cywilnej. Zamierza to osiągnąć przez wolontariat. Rząd jest przekonany, że szerokie zaangażowanie wolontariatu, które już się

rozpoczęło, pozwoli na osiągnięcie zamierzonych redukcji. Jeśli jednak w praktyce wolontariat nie umożliwi rządowi osiągnięcia budżetowych i strukturalnych celów, rząd dokona rewizji swego stanowiska, ale robiąc to, podejmie się pełnej konsultacji poczynań z ICTU. Te wstępne konsultacje odbędą się zgodnie z mechanizmami rewizji zawartymi w Programie.

Sekcja III
Reforma podatkowa

Założenia ogólne

1. Rząd jest zdeklarowany, aby reformować system podatkowy. Program zmian zapoczątkowany w budżecie na rok 1987 będzie przyspieszony w celu zwiększenia sprawiedliwości systemu, radykalnego poprawienia ściągalności i pobudzenia rozwoju gospodarczego.

Podatek dochodowy

2. Rząd wprowadzi redukcje podatku dochodowego do skumulowanej wartości w wysokości 225 milionów funtów przez następne trzy lata zawierającą zwiększenia w kwotach wolnych od podatku PAYE (system automatycznego odprowadzania podatku dochodowego przez pracodawcę za zatrudnionego) w koszcie 70 milionów funtów. W kontekście tych ustanowień rząd dokona znaczącego postępu, aby dwie trzecie ogółu płatników podatku było w grupie płacącej standardowy podatek w wysokości 35 procent.
3. Rząd będzie nadal zmierzał do zapewnienia, by jedynie konieczne wydatki były dopuszczalne do celów podatkowych.
4. Odliczanie u źródła opłat zawodowych płatnych przez podmioty sektora publicznego, ustanowione w 1987 roku przez ustawę finansową, jest operacyjnie efektywne.
5. Rolnicy są aktualnie opodatkowani od dochodu na tej samej zasadzie co inni samozatrudniający się płatnicy podatku dochodowego i ta reguła będzie w pełni, konsekwentnie wprowadzana.

Podatek korporacyjny

6. Założony w budżecie przychód z podatku korporacyjnego w 1987 roku jest na poziomie 262 milionów funtów lub 4 procent całkowitych wpływów podatkowych. Ten udział procentowy jest niski w porównaniu z krajami Wspólnoty Europejskiej. Głównym powodem tak niskiego przychodu jest baza relatywnie małego biznesu w kraju i zakres zachęt biznesowych, w tym szczególnie korzystny system dla sektora produkcyjnego. W tegorocznym budżecie minister finansów zapowiedział przegląd Korporacyjnego Kodeksu Podatkowego. Ten proces jest mocno zaawansowany.

Opodatkowanie kapitału

7. Opodatkowanie kapitału będzie przeanalizowane i zakres możliwego wzrostu przychodu z podatków od kapitału będzie zbadany w kontekście 1988 roku i następnych budżetów.
8. Nagromadzenie korzyści ze wszystkich źródeł powiększy przychód z podatku od przejęć kapitałowych.

Unikanie opodatkowania, ściągalność podatku i egzekwowanie

9. Rząd jest w pełni zobligowany do poprawienia ściągalności i egzekucji, eliminując zaległości i zapewniając szybkie wpłaty należności podatkowych, gdy tylko powstaną. To działanie będzie miało priorytet. Jakiekolwiek zmiany, które będą uznane za konieczne czy to administracyjne, czy prawne, zostaną dokonane. Większa sprawiedliwość w poborze podatków musi zostać osiągnięta.
10. Poziom zatrudnienia w Biurze Urzędu Skarbowego (Revenue Commissioners – agenda rządowa odpowiadająca za sprawy podatkowe, celne i akcyzowe – od tłumacza) odpowiada aktualnie jednej osobie na 150 podatników. Dodatkowe zatrudnienie będzie mimo to możliwe, jeśli stanie się to konieczne dla poprawienia wyników.
11. Urząd skarbowy sporządza w trybie pilnym program i terminarz redukcji i eliminacji zaległych należności.
12. Rząd jest zdeklarowany do wprowadzenia samodzielnego szacowania podatku korporacyjnego i dochodowego przez samozatrudniajacych się. Skuteczny audyt i właściwe kary muszą odgrywać główną rolę w tej regulacji. Warunki muszą być takie, by zagwarantowały znaczącą poprawę w postępowaniu zgodnym z prawem.
13. Zakres władzy egzekucyjnej dostępny dla urzędów skarbowych jest rozważany przez Komisję Reformy Prawa. Komisja została poproszona, by raport na temat poprawy w ściągalności zaległości został sporządzony jak najszybciej.
14. Wymóg posiadania certyfikatu czystości podatkowej, jako warunek wstępny zdobycia kontraktu

publicznego przekraczającego 10 000 funtów, jest surowo przestrzegany. Podobny system jest wprowadzany odnośnie wypłacania grantów.

15. Wprowadzenie ulepszonego systemu identyfikacji, aby umożliwić lepszą koordynację i kontrolę, jest w trakcie szczegółowej dyskusji pomiędzy urzędem skarbowym a Departamentem Opieki Społecznej.

Sekcja IV
Większa sprawiedliwość społeczna

Założenia ogólne

1. Większa sprawiedliwość społeczna, w sensie dostępu do świadczeń społecznych, ochrony zdrowia i edukacji, jest podstawowym celem polityki rządu. Poniższe paragrafy wymieniają główne zadania polityki rządu w obszarach opieki społecznej, służby zdrowia, edukacji i mieszkalnictwa.

Opieka społeczna

2. Rząd będzie utrzymywał ogólną wartość świadczeń opieki społecznej i w ramach dostępnych środków rozważy specjalną rezerwę na powiększenie świadczeń dla osób otrzymujących najniższe wynagrodzenie.
3. Rząd zdecydował się wprowadzić PRSI (Ubezpieczenie Społeczne zależne od Dochodu) dla rolników i samozatrudniających się w 1988 roku, na bazie dochodu oszacowanego dla potrzeb naliczenia podatku dochodowego.
4. Rząd sprawdza, jakie zmiany są lub mogą być wymagane w systemie Apelacji w Opiece Społecznej, ze szczególnym zwróceniem uwagi na zapewnienie, aby system postrzegany był jako uczciwy.
5. W następstwie ostatnich usprawnień Planu dodatków do dochodu rodziny, szczegółowe studium działania Planu będzie wykonane, aby określić dalsze poprawki, które mogą być konieczne.
6. Zostaną podjęte kroki w celu zapewnienia bliższych relacji z organizacjami wolontariuszy w przygotowaniu i wprowadzeniu strategii na obszarze opieki społecznej.

Służba zdrowia

7. Rząd rozpoczął już zasadniczą rewizję polityki ochrony zdrowia we wszystkich aspektach z założeniem, by określić przyszłe kierunki rozwoju opieki zdrowotnej. Rząd w pełni akceptuje potrzebę konsultacji ze wszystkimi zainteresowanymi stronami w ramach dokonywania tego przeglądu.
8. Został już opublikowany dokument z prośbą o konsultację, poruszający i opisujący główne sprawy dotyczące ochrony zdrowia. Zróżnicowane odpowiedzi sformują bazę poważnej krajowej konferencji. Ważnym punktem polityki, rozlegle poruszanym w dokumencie, jest położenie w przyszłości akcentu na podstawową ochronę zdrowia zawierającą pozytywne podejście do prewencji chorób i ułomności oraz promocji zdrowia. To pociągnie za sobą odejście od dominacji tradycyjnej instytucjonalnej ochrony zdrowia na rzecz usług opartych na wspólnotach.
9. Komisja zajmująca się funduszami ochrony zdrowia spotykała się od kilku miesięcy. Została poproszona, by sporządziła swoje rekomendacje jak najszybciej. Komisja ma również wypowiedzieć się na temat rozległości i źródeł przyszłych funduszy wymaganych dla sprawiedliwych, spójnych i oszczędnych usług ochrony zdrowia.
10. Znaczący postęp został dokonany na wielu obszarach w przesuwaniu zaopatrzenia usług z charakteru instytucjonalnego na wspólnotowy, bazując na głównej rekomendacji raportu o usługach psychiatrycznych pt. „Planując przyszłość". Rząd zamierza skutecznie przyspieszyć tę strategię.
11. W związku z przewidywanym wzrostem populacji ludzi starszych, konieczne stało się dokonanie przeglądu i restrukturyzacji, gdzie to będzie uznane za potrzebne, właściwych usług dla tej populacji. W ciągu ostatnich miesięcy wiele aspektów tego problemu było badanych i stosowny raport zostanie wkrótce zakończony.
12. Przez Departament Zdrowia została wydana Zielona Karta obejmująca aspekty usług dla niepełnosprawnych. Dyskusje dotyczące Zielonej Karty będą kontynuowane z ICTU i organizacjami reprezentującymi niepełnosprawnych, w celu znalezienia sposobów i środków dla poprawienia możliwości zatrudnienia, ułatwienia dostępu do budynków, transportu i promowania niezależnego trybu życia przez niepełnosprawnych.
13. Z powodu wysokich kosztów leków dotykających zarówno Ogólny Plan Usług Medycznych, jak i na poziomie szpitali, rząd będzie w dalszym ciągu zapewniał kontrolę cen leków poprzez poprawianie warunków aktualnych umów i organizacji dostaw leków na wszystkich poziomach.
14. Rząd jest zaniepokojony zaległościami w świadczeniach na fundusz zdrowia ze strony społeczności rolniczych i samozatrudniajacych się. Znaczący postęp

został osiągnięty w naprawie tej sytuacji i intencją rządu jest, by te wysiłki kontynuować i intensyfikować.

Edukacja

15. Rząd dostrzega wagę systemu edukacji w promocji sprawiedliwości (równych szans – od tłumacza) w społeczeństwie i zapewni, poprzez wprowadzenie wyrównań, jakie będą niezbędne w tym obszarze z racji spraw finansowych, aby ciężar wyrównywania nie spadł na pokrzywdzonych.
16. Szereg przedsięwzięć zostało podjętych, by wesprzeć grupy pokrzywdzone. Również Skarb Państwa znacząco wspiera osoby przenoszące się i umysłowo lub fizycznie niepełnosprawne. Szczególna uwaga będzie skierowana na identyfikację grup o specjalnych potrzebach i na podjęcie kroków w celu pomocy w realizacji ich pełnego potencjału.
17. Rząd będzie kontynuował zachęty i poparcie, by grupy pokrzywdzone uczestniczyły we wszystkich poziomach procesu edukacji. Szczególnym obszarem zainteresowania będzie zachęcenie większej liczby uczniów drugiego poziomu do zaliczenia pełnego cyklu wyższego. Uważa się, że będzie to zasadniczy czynnik zachęcenia większej liczby dzieci z rodzin robotniczych do awansu na trzeci poziom edukacji.
18. Tym, którzy nie zaliczą drugiego stopnia, będzie udzielone wsparcie w postaci dopłaty za szkolenia (FAS, CERT, ACOT), Wakacyjne Przygotowania i Kursy (VPT) oraz plany i subsydia zatrudnieniowe. Rząd skupi się na zaplanowaniu specjalnych kroków dla uatrakcyjnienia kursów wakacyjnych (VPT).
19. Zamierza się zintensyfikować w ramach możliwych środków kontynuację programów edukacji społeczności i piśmiennictwa dorosłych.

Mieszkalnictwo

20. Nowa ustawa mieszkaniowa, która będzie zawierała sformułowania dotyczące bezdomnych, zostanie przedstawiona na najbliższej sesji (Dail Session).
21. Rząd zapewni, że w ramach Programu Kapitału Publicznego szczególny akcent nadal będzie położony na potrzeby mieszkaniowe grup pokrzywdzonych.

Sekcja V
Zatrudnienie

Założenia ogólne

1. Niższe stopy procentowe i hipoteczne, stabilny kurs wymiany waluty, niska inflacja, stabilizacja relacji zadłużenia państwa do Produktu Narodowego Brutto i ich skuteczne obniżanie do umiarkowanego poziomu, wstrzymanie i odwrócenie odpływu kapitału z gospodarki, niższe i poprawniejsze opodatkowanie osób – tworzą fiskalną i monetarną politykę rządu w tym Programie. Znaczące rezultaty już zostały osiągnięte na tych obszarach. Fiskalny i monetarny klimat pobudza zaufanie inwestorów i większą aktywność gospodarczą, podtrzymuje aktualne zatrudnienie i stwarza nowe miejsca pracy. Celem polityki zatrudnienia będzie kreowanie realnych miejsc pracy w legalnej gospodarce, a nie w „szarej strefie". Program zawiera szereg określonych przedsięwzięć dla osiągnięcia tego celu.
2. Rodzimy sektor produkcyjny musi zostać wzmocniony, tak by mógł osiągnąć wymiar ponownego ożywienia, który inne mniejsze gospodarki osiągnęły. W proporcji do tych gospodarek powinniśmy mieć 100 000 osób więcej zatrudnionych w przemyśle wytwórczym. Słabość tego sektora, częściowo odzwierciedlona w wyjątkowo wysokim poziomie importu, jest czynnikiem budującym nasze wielkie bezrobocie. Rodzimy przemysł wytwórczy musi podobnie wzrastać i różnicować się, musi lepiej wykorzystywać nasze naturalne źródła, więcej eksportować i odzyskać udział w rynku krajowym, jeśli mamy zwiększać zatrudnienie.
3. Będziemy kontynuować, poprzez oferowane zachęty, przyciąganie zagranicznych firm produkcyjnych. Stworzony klimat fiskalny i monetarny będzie dodatkową zachętą dla zagranicznych firm do lokowania produkcji tutaj.
4. Irlandzkie stawki ubezpieczenia odpowiedzialności, ze względu na koszty, sytuują irlandzkie firmy na gorszej pozycji, szczególnie w porównaniu z konkurencją brytyjską. Rząd pilnie ruszy z programem redukcji kosztów poprzez regulacje prawne, ograniczające liczbę spraw sądowych dotyczących poszkodowanych osób w wypadkach przy pracy, wprowadzając główne rekomendacje Komisji do spraw bezpieczeństwa, zdrowia i opieki w pracy (raport Barrington), i poprzez promowanie wprowadzenia audytu bezpieczeństwa organizowanego przez towarzystwa ubezpieczeniowe. Będą również przeanalizowane pod kątem redukcji kosztów prawnych następujące obszary: promocja publikacji książki o liczbie wypadków, wprowadzenia systemu procedur przedprocesowych i redukcji prawnej reprezentacji w sądach wyższej instancji. Przedstawiciele ubezpieczycieli zostali uspokojeni, że wprowadzenie niższych stawek

ubezpieczeniowych pociągnie za sobą wprowadzenie zmian systemowych.

5. Sfera usług będzie wzrastać zarówno niezależnie, jak i poprzez zwielokrotniony efekt rozwoju zatrudnienia w produkcji. Turystyka, usługi międzynarodowe i w szczególności usługi finansowe przyczynią się znacząco do tego wzrostu.
6. Podmiotom z kapitałem państwowym umożliwi się i będzie aktywnie zachęcać do rozwoju i różnicowania ich ekonomicznych, kreujących miejsca pracy, działań. Gdy będzie to wymagało nowych regulacji prawnych, zostaną podjęte stosowne działania.
7. Podmioty z kapitałem państwowym, będące zakładami użyteczności publicznej, muszą poprzez większą efektywność i działania powstrzymujące wzrost kosztów obniżyć koszty niszczenia środowiska, wpływające na konkurencyjność naszej gospodarki i wzrost zatrudnienia.
8. Ograniczenie wzrostu płac w ramach Programu będzie znacząco wpływać na efektywną konkurencyjność i doprowadzi do zwiększenia zatrudnienia. Temu zagadnieniu muszą dorównywać: lepszy marketing, zarządzanie i większy rozwój technologiczny.
9. Strategia rozwoju poszczególnych sektorów będzie zastosowana w kreowaniu nowych miejsc pracy.

Przemysł produkcyjny

10. Irlandzka gospodarka i perspektywy dla społeczeństwa zależą w najwyższym stopniu od dalszego rozwoju naszej bazy przemysłowej i zdolności do produkcji jakościowych towarów i usług, sprzedawanych na rynkach światowych. Wśród zadań w strategii dla przemysłu wytwórczego jest stworzenie około 20 000 dodatkowych miejsc pracy średnio w roku przez kolejnych 10 lat. Faktyczny wzrost miejsc pracy będzie przyspieszał wraz z realizacją strategii Programu. Równoważący trend w stosunku do tracenia miejsc pracy nie może zostać dokładnie przewidziany, ale klimat dla konkurencyjności gospodarczej i większa uwaga skierowana na rodzimy sektor, uczyni istniejące miejsca pracy pewniejszymi.
11. Strategiczne przedsięwzięcia do osiągnięcia tego będą następujące:
    (I) Zostanie podjęta radykalna reorganizacja i uproszczenie agencji promocji przemysłu w celu wzmożonego wsparcia wzrostu rodzimego sektora wytwórczego, w tym wsparcia rozwoju, marketingu krajowego i zagranicznego, technologicznych zmian i innowacji. Promocja Irlandii dla zagranicznych inwestorów będzie w sposób specjalistyczny zintensyfikowana;
    (II) Strategia rozwoju technologii i nastawienia rynkowego krajowego przemysłu wytwórczego będzie priorytetowo traktować wzrost wybranych irlandzkich firm, mocno osadzonych w gospodarce. Do tego celu zostały powołane ministerialne biura ds. handlu i marketingu oraz ds. nauki i technologii.
    (III) Większy nacisk położony będzie na pomoc państwa w przesunięciu środków ze wspierania inwestycji na środki trwałe, na doskonalenie marketingu, rozwijanie produktu, badanie i rozwój oraz wiedzę z zakresu zarządzania.
    (IV) Nowe firmy handlowe, które są uwzględnione w budżecie na rok 1987, będą świadczyły skuteczne usługi eksportowe dla rodzimych firm i pomogą w powiększeniu udziału produktów powstałych w Irlandii na wybranych rynkach zagranicznych.
    (V) Wydatki na szkolenia, które położą większy nacisk na wyposażenie irlandzkich firm w wiedzę marketingową, dotyczącą zarządzania, technologii i języka handlowego.
    (VI) Powiązanie pomocy państwa bezpośrednio z zatrudnieniem pozwoli na uzależnienie wypłaty środków od konkretnych osiągnięć związanych z zatrudnieniem.
    (VII) Strategia rozwoju kolejnych sektorów będzie opierać się na:
        (a) badaniach rynku krajowego i zagranicznego, który pozwoli zidentyfikować potencjał rozwoju i zatrudnienia,
        (b) naszych naturalnych zasobach,
        (c) nowo wykształconych, wysokich umiejętnościach naszej kadry pracowniczej,
        (d) osiągnięciu i powiększeniu udziału w wybranych sektorach i rynkach,
        (e) promocji inwestowania kapitału zagranicznego, która położy większy nacisk na zintegrowanie tych inwestycji z całością irlandzkiej gospodarki.
12. Ministerstwo Handlu i Marketingu przygotowuje aktualnie Plan Marketingu Krajowego, który ustali jak irlandzkie firmy mogą być wspierane w utrzymaniu zwiększonego udziału w rynku krajowym i zagranicznym. W Planie szczególna uwaga zostanie zwrócona na edukację marketingową i rekrutację.
13. Jako element strategii rozwoju sektora, zostaną zidentyfikowane dla każdego sektora specyficzne i realistyczne możliwości pracy.

Przemysł spożywczy

14. Rząd przyzna szczególny priorytet rozwojowi przemysłu spożywczego, gdzie w poszczególnych segmentach istnieją znaczne możliwości wytworzenia miejsc pracy i majątku. Specjalne biuro ministerialne koordynuje działalność państwowych agencji promujących przemysł spożywczy, w celu uczynienia ich działań skuteczniejszymi. W najbliższych miesiącach zostanie opublikowany, opracowywany aktualnie, plan rozwoju tej branży. Zostanie opracowana agresywna strategia marketingu międzynarodowego dla zmaksymalizowania eksportu produktów spożywczych.
15. Następujące możliwości pracy zostały zatwierdzone przez rządowy departament i agencje państwowe:
    (I) Przetwórstwo wołowiny. Powinno stworzyć 1 000 nowych miejsc pracy w ciągu 5 lat.
    (II) Przetwórstwo wieprzowiny. Planowany jest program inwestycyjny w wysokości 140 milionów funtów w ciągu 5 lat. Stworzy to 1 000 dodatkowych miejsc pracy.
    (III) Przetwórstwo mięsa owczego. Zwiększony eksport produktów, szczególnie wysoko przetworzonych o wyższej wartości dodanej, powinien dostarczyć 200 nowych miejsc pracy w ciągu 5 lat.

Pozostała produkcja

16. Pozostałe możliwości zatrudnienia w produkcji dotychczas zatwierdzone przez rządowy departament i agencje państwowe zawierają:
    (I) Wytwarzanie narzędzi. Wartość produkcji zostanie zwiększona z 5 milionów funtów rocznie do około 20 milionów w ciągu 5–8 lat, dając około 1 000 dodatkowych miejsc pracy;
    (II) Komponenty dla przemysłu motoryzacyjnego. Przewiduje się stworzenie do 3 000 miejsc pracy w tym przemyśle w wyniku zwiększenia udziału w rynku komponentów przeznaczonych dla wytwarzanych europejsko-japońskich samochodów;
    (III) Inżynieria mechaniczna. Rozwój rodzimego przemysłu komponentów dla przemysłu inżynierii mechanicznej jest ważny dla rozwoju przemysłu wytwórczego w ogóle ze względu na usługi serwisowe, których dostarcza. Program rozwoju branży wytwarzania narzędzi i produktów motoryzacyjnych jest opracowany. Wiele firm państwowych (np. Aer Lingus, Sugar Company, ESB, Bord na Mona) opracowało szczegółowe ekspertyzy i uzyskało wiedzę na temat specjalistycznych obszarów branży, które gdy zostaną połączone, mogą osiągnąć potencjał znaczącego projektu produkcyjnego, mocno osadzonego w irlandzkiej gospodarce. Możliwość realizacji tego projektu jest poddana szczegółowej analizie przez państwowe firmy, których dotyczy ta branża.
    (IV) Elektronika. Krajowa branża elektroniczna podwoi swoją wielkość w ciągu 5 lat, tworząc około 3 000 miejsc pracy (w dodatku do około 3 000 miejsc pracy stworzonych przez firmy zagraniczne w tym sektorze);
    (V) Przemysł odzieżowy. Celem jest wytworzenie 3 500 miejsc pracy przez zwiększenie eksportu o 50 milionów funtów i zastąpienie importu o wartości 40 milionów funtów;
    (VI) Rzemiosło. Detaliczna sprzedaż za granicę ma szacowany potencjał stworzenia 1 000 dodatkowych miejsc pracy na bazie eksportu o wartości 13,5 milionów funtów w ciągu następnych kilku lat;
    (VII) Produkty DIY (zrób to sam). Promocja eksportu produktów DIY powinna stworzyć 300 miejsc pracy w ciągu kilku następnych lat na bazie eksportu o wartości 25 milionów funtów.

NADCORP (National Development Corporation – Korporacja Rozwoju Krajowego)

17. NADCORP będzie nadal odgrywał aktywną, innowacyjną i nakierowana na rozwój rolę w dostarczaniu kapitału inwestycyjnego dla krajowych przedsiębiorstw. Na poziomie branżowym NADCORP stwarza nisze dla możliwości inwestycyjnych. Będzie nadal aktywnie poszukiwał projektów o narodowym i strategicznym znaczeniu.

Rolnictwo

18. Centralnym elementem ekonomicznej polityki rządu jest rozwijanie rolnictwa i przemysłu spożywczego. Dalszy rozwój tych branż jest w sposób istotny zależny od dostrzeżenia ważności orientacji rynkowej, gdy branże te warunkowane są przez wielkość eksportu i rosnące ograniczenia we wsparciu przez Wspólnotę Europejską.
19. Podczas gdy presja na dyscyplinę budżetową Wspólnoty ewidentnie wzrasta, rząd zdecydowanie domaga się, by wszelkie poprawki do Wspólnej Polityki Rolnej brały pod uwagę wszystkie pod-

stawowe zasady Polityki oraz zobowiązania społeczne i zasady spójności wyrażone w Jednolitym Akcie Europejskim. W szczególności Ministerstwo Rolnictwa i Przemysłu Spożywczego będzie dążyło do zapewnienia, by zreformowana WPR kontynuowała ochronę irlandzkiego rolnictwa i dochodów rodzinnych gospodarstw rolnych oraz umożliwi i będzie promować rozwój przemysłu spożywczego w tym kraju. Tam, gdzie to będzie możliwe, będzie preferowana opcja limitów ilościowych w produkcji przed ograniczeniami cenowymi.

20. W porównaniu z poprzednimi latami, bieżący rok był dobrym rokiem dla sektora rolniczego, celem więc rządu jest wsparcie przedsięwzięć, które podtrzymają zaufanie do tej branży. Polityka ekonomiczna rządu wniosła już znaczne ograniczenie stóp procentowych, które jest bardzo korzystne dla inwestycji w rolnictwie. Pozostałe znaczące przedsięwzięcia wspierające tę branżę to:
    - Nowy plan pożyczek i grantów dla podtrzymania stad bydła krowiego, istotnych dla dalszego rozwoju przemysłu mięsnego;
    - Nowe ustalenia, dotyczące podjęcia zdecydowanych kroków w celu wykorzenienia gruźlicy bydlęcej, będą wdrożone. Są aktualnie przedmiotem dyskusji pomiędzy Ministerstwem Rolnictwa i Przemysłu Spożywczego a organizacjami rolniczymi i pozostałymi zainteresowanymi podmiotami;
    - Komisja Wspólnoty Europejskiej na wniosek Ministerstwa Rolnictwa i Przemysłu Spożywczego podjęła się rozważenia rozszerzenia regulacji dotyczących grup producentów w Irlandii. Zastosowanie tych regulacji do sektorów producentów wołowiny, baraniny, płatkówi ziemniaków pomoże we wzmocnieniu inicjatyw grupowych i podniesie świadomość indywidualnych rolników co do znaczenia marketingu.
    - Zintegrowane programy rozwoju wsi zostaną wprowadzone na zasadzie pilotażu w wybranych regionach i będą promować przedsiębiorstwa wiejskie (np. agroturystykę) i zabiegać o skorzystanie w większym zakresie z funduszy europejskich;
    - Poprawiony Program Rozwoju Regionu Zachodniego, bardziej odpowiadający specyficznym potrzebom regionu, zostanie wprowadzony w 1988 roku;
    - Rząd poszukuje większych funduszów wspólnotowych, dotyczących strukturalnego rozwoju, dla zwiększenia efektywności wprowadzania i rozszerzania Programu Rozwoju Regionu Zachodniego i mniej rozwiniętych obszarów.
    - Rząd podejmie niezbędne kroki dla rozwoju regionów wiejskich poprzez maksymalizację korzyści z 3 wspólnotowych funduszy strukturalnych – ERDF (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego), ESF (Europejski Fundusz Socjalny) i główną część FEOGA (Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej);
    - Przedstawiciele rolników zaproponowali rządowi, by istniejące rozwiązania dotyczące kwestii eurowalutowych były odłożone na 1 rok. Propozycje są rozważane.
    - Połączenie AFT i ACOT (Organizacja Doradztwa i Szkoleń w Dziedzinie Rolnictwa) dostarczy ten rodzaj usług, który jest wymagany współczesnymi potrzebami włączenia rolnictwa i przemysłu spożywczego do właściwego nurtu zasadniczych zmian, które w tych sektorach przejawiają się stosowaniem najnowszych rozwiązań technologicznych. Priorytetowo zostanie potraktowane szkolenie młodych rolników, rozpoczynających pracę w rolnictwie. Przedstawicielstwa rolników zaproponowały rządowi ponowne wprowadzenie pomocy do zagospodarowania dla młodych rolników, która mogłaby być wyrównana przez opłatę skarbową. Te propozycje są przychylnie rozpatrywane w świetle przyszłego budżetu.

Ogrodnictwo

21. Dla realizacji potrzeb ogrodnictwa zostało powołane ministerialne Biuro do spraw Ogrodnictwa. W trakcie opracowywania jest 5-letni plan rozwoju tej branży, który ma na celu odzyskanie rynku opanowanego przez import i zwiększenie eksportu na wspólnym poziomie około 70 milionów funtów w tym okresie i w ramach tego procesu położenie podstaw pod zatrudnienie dodatkowo 1 500–2 000 osób. Przygotowanie i wdrożenie planu rozwoju będzie dokonane przez nowy podmiot państwowy An Bon Glas, który został powołany tymczasowo w oczekiwaniu na sformułowanie pełnego statutu, dla zracjonalizowania zakresu usług wspieranych przez państwo i dotychczas świadczonych przez Departament Rolnictwa i Przemysłu Spożywczego, AFT, ACOT i Universities. We współpracy z grupami produktowymi powołanymi przez zarząd, opracowywany jest plan obejmujący poszczególne pro-

dukty. Grupy produktowe wkrótce zakończą swoje rekomendacje dla działań, które mają być podjęte.

Leśnictwo

22. Rząd przyjął program stanowczych działań w leśnictwie w celu realizacji potencjału nowych miejsc pracy, zastąpienia importu, powiększenia dochodu z eksportu oraz regionalnego i społecznego rozwoju. Na podstawowe elementy programu składają się:
    - Mianowanie ministra odpowiedzialnego za leśnictwo;
    - Ustanowienie państwowej firmy do gospodarowania państwowymi obszarami leśnymi na zasadzie handlowej. Nowa firma miałaby powstać na początku nowego roku (tymczasowy zarząd będzie ogłoszony wkrótce);
    - Rolnicy zostaną zachęceni do korzystania w pełni z dostępnych zachęt (w tym z funduszów Wspólnoty), by rozszerzyć działalność na leśnictwo;
    - Ustalenie terenu plantacji na 11 000 hektarów w 1987 i 13 000 hektarów w 1988 roku;
    - Istotne zwiększenie poziomu funduszy Wspólnoty Europejskiej dla rolnictwa.

    Rezultatem tych inicjatyw ma być:
    - Znaczący wzrost bazy leśnej w kraju;
    - Wzrost krajowej produkcji drewna w 1987 roku o 50 000 metrów sześciennych do 1,25 milionów metrów sześciennych;
    - Stworzenie nowych możliwości pracy w zalesianiu dla 250 osób w 1987 i 1988 roku, z szacunkowymi 500 miejscami w przemysłach przetwórczych drewna w ciągu 3–4 lat, co może wzrosnąć do 1 000 miejsc w ciągu następnych 8–10 lat;
    - Zostaną zastosowane rozwiązania, które mają uchronić przed tworzeniem miejsc pracy, wynikających z państwowego programu leśnictwa, w szarej strefie;
    - Rozszerzy się zastępowanie importu i zarobku zagranicznego na rzecz większej sprzedaży krajowej i eksportowej.

Żegluga i rybołówstwo

23. Potencjał w rybołówstwie morskim jest szacowany najwyżej na 2 000 pełnoetatowych i 2 000 niepełnoetatowych nowych miejsc pracy, poprzez rozszerzenie połowów o dwie trzecie, potrojenie hodowli ryb i więcej niż podwojenie eksportu ryb. Rząd w ramach wsparcia rozwoju branży, utworzy wkrótce Instytut Badań Żeglugi i Rybołówstwa. Szacunkowy potencjał rybołówstwa słodkowodnego wynosi 1 500 nowych miejsc pracy, przy maksymalnym wykorzystaniu lokalnego zaangażowania i funduszy. Te programy będą stanowić część programu rozwoju krajowego przemysłu wykorzystania Naturalnych Zasobów to chyba pełna nazwa. Fundusze na ten program będą przedmiotem rozważań.
24. Nowy pakiet zachęt jest przeznaczany przez rząd na rozwój i rozbudowę irlandzkiej floty handlowej. Pakiet zawiera zachęty podatkowe, granty i możliwy udział NADCORP w planach żeglugi handlowej. Celem jest zapewnienie, by pozostała strategiczna flota handlowa mogła zaspokoić nagłe potrzeby. Ministerstwo Żeglugi i Rybołówstwa aktualnie bada możliwości zatrudnienia w przemyśle stoczniowym, rekreacji morskiej, projektach rekreacyjnych, szczególnie w odniesieniu do stworzenia ram do planowania i szybkiego realizowania rozwoju żeglugi. Efekty tej pracy będą dostępne przed końcem tego roku.

Budownictwo

25. Budownictwo skorzysta na odnowieniu zamówień na inwestycje w prywatnym sektorze. Program poprawi klimat dla inwestycji w prywatnym sektorze, co wesprze budownictwo. Ilustruje ten proces kończąca się wkrótce budowa Custom House Docks. Powołana ostatnio Rada Rozwoju Budownictwa będzie doradzać w sprawie dalszych posunięć wspierających sektor. Należyty poziom zamówień publicznych będzie utrzymywany przez Program zgodny z ograniczeniami nakładanymi przez politykę fiskalną. Prywatne zamówienia zgodne z publicznymi kryteriami będą poszukiwane dla uzupełnienia inwestycji państwowych w infrastrukturę i dla wsparcia zatrudnienia w sektorze budownictwa.
26. Rząd jest świadomy istnienia znacznej szarej strefy w sektorze budowlanym. Oddziaływanie szarej strefy w programach budownictwa publicznego było dotychczas blokowane przez ścisłe stosowanie procedur certyfikatów czystości podatkowej, które odnoszą się zarówno do głównego wykonawcy jak i do podwykonawców, gdy wartość głównego kontraktu przekracza 10 000 funtów. Rząd przyjmuje z zadowoleniem wspólną inicjatywę podjętą ostatnio przez Federację Budownictwa i Irlandzki Kongres Związków Zawodowych w kontekście 26 Umowy płacowej w budownictwie, ustanawiającej agencję ufundowaną wspólnie przez pracodawców i pracowników do monitorowania szarej strefy w budownictwie. Rząd będzie analizował dodatkowe

propozycje w celu udzielenia swojego poparcia dla tej inicjatywy. Rada Rozwoju Budownictwa również wyznaczyła problem szarej strefy w budownictwie jako priorytetowy w swoich ustaleniach i udzieli rekomendacji w tej sprawie.

Turystyka

27. Powołany został Departament Turystyki i Transportu w celu zapewnienia nowej skoordynowanej strategii rozwoju turystyki. Jej celem jest stworzenie dodatkowych 25 000 miejsc pracy i uzyskanie dodatkowych 500 milionów funtów przychodów od turystów z zagranicy. Aby to osiągnąć, będzie potrzebne podwojenie liczby zagranicznych gości w ciągu 5 lat przez radykalne zamiany w polityce lotniczej. Musimy ułatwić turystykę do Irlandii przez obniżenie kosztów przylotów, rozwinięcie ruchu czarterowego do Irlandii w miejsce ruchu z Irlandii, przez lepszy marketing, zawierający więcej celowego marketingu i przez dynamiczną promocję zachęt do inwestowania w turystykę łącznie z turystyką biznesową, przez Plan rozszerzania biznesu. Pozostałe sprawy, które będą kontynuowane, obejmują włączenie się w sieć zagranicznych agencji turystycznych, zachęcanie agencji turystycznych i przewoźników do oferowania bardziej zorganizowanych i urozmaiconych wycieczek. Wsparciem dla potencjału turystyki będzie również poprawa regulacji odnośnie ochrony środowiska.

Międzynarodowe usługi finansowe i inne

28. Szacuje się, że Centrum Międzynarodowych Usług Finansowych w Custom House Docks stworzy około 7 500 miejsc pracy w ciągu 3–4 lat. Wartość budowy całej siedziby Custom House Docks wyniesie około 250 milionów funtów w ciągu 4–5 lat, z zatrudnieniem w szczytowym okresie 1 500 osób.
29. Przewiduje się, że pozostałe usługi międzynarodowe stworzą około 3 000 miejsc pracy w ciągu następnych 4–5 lat na takich obszarach, jak: usługi komputerowe, służba zdrowia, edukacja oraz konsultacje biznesowe w zakresie architektury i inżynierii.

Podmioty państwowe

30. Każdy podmiot z kapitałem państwowym miał przygotować w ramach Programu praktyczne propozycje stworzenia nowych miejsc pracy. Lista otrzymanych propozycji, która zostanie oceniona i wdrożona pod warunkiem spełnienia kryteriów ekonomicznej wykonalności, zamieszczona jest w Dodatku do Programu.

Konsultacje zagraniczne

31. Aby uzyskać potrojenie obrotów w konsultacjach zagranicznych przez państwowe agencje (aktualnie 80 milionów funtów rocznie) w ciągu 5 lat, rząd zamierza:
    - Prosić każdą państwową agencję, która ma potencjał do rozwoju usług zagranicznych, o przygotowanie krótkiego, zwięzłego planu 5-letniego rozwoju zawierającego konkretne, jasne cele pracy konsultacyjnej za granicą;
    - Wprowadzić wszelkie wymagane zmiany legislacyjne, potrzebne do rozwoju konsultacji zagranicznych przez państwowe agencje np., by umożliwić agencjom tworzenie filii;
    - Ustanowić spośród istniejących zasobów jednostkę do zapewnienia, że najwyższej klasy informacje dotyczące możliwości konsultacji zagranicznych są przekazywane we właściwym czasie do odpowiednich agencji państwowych. Jednostka będzie używać zasobów i sieci informacyjnej departamentów rządowych, ambasad, konsulatów i agencji państwowych. Praca jednostki będzie dopełnieniem pracy każdej agencji aktywnej na polu konsultacji;
    - Oczekuje się, że tam, gdzie to będzie odpowiednie dla rozwoju możliwości konsultacji, agencje państwowe będą podejmowały współpracę z innymi agencjami państwowymi i z prywatnym sektorem konsultacji dla zapewnienia lepszego wykorzystania własnych zasobów w uzyskiwaniu zleceń konsultacji zagranicznych;
    - Zostanie powołany specjalny oddział kierowany przez Ministerstwo Handlu i Marketingu i podlegający premierowi, w celu nadania większego impetu rozwojowi możliwości konsultacji zagranicznych.
32. Zostaną zbadane możliwości wsparcia zatrudnienia na obszarze służby cywilnej, gdzie byłoby to korzystne dla Skarbu Państwa. Na przykład w ostatnich 20 latach były dokonane inwestycje na wielką skalę w sprzęt wysokiej technologii dla szpitali i centrów medycznych. Zostali zatrudnieni zewnętrzni konsultanci do serwisowania i utrzymywania działania tego sprzętu i niektóre szacunki mówią o 10 milionach funtów rocznie, płaconych zagranicznym konsultantom za pracę nad utrzymaniem sprzętu. Jest możliwe, że wiele tej pracy mogłoby być wykonane w sposób bardziej oszczędny na krajowym lub lokalnym poziomie. Te możliwości

są badane przez Departament Zdrowia. Pewien postęp został już dokonany, np. wytyczne dla szpitali Talaght i St. James w Dublinie oraz Rejonowego Szpitala Galway zawierają paragrafy obejmujące plany wyposażenia oddziałów bioinżynierii i fizyki medycznej.

Spółdzielnie pracownicze

33. Wiele agencji państwowych działa w ramach programów wspierających powstawanie miejsc pracy poprzez tworzenie spółdzielni pracowniczych. W przypadku agencji pośrednictwa pracy została wprowadzona regulacja prawna umożliwiająca kontynuowanie tego wsparcia pod opieką nowej agencji – Foras Aiseanna Saothair (FAS) – która będzie miała szerokie uprawnienia do wspomagania i zachęcania do rozwoju spółdzielni. Wsparcie dla rozwoju spółdzielczości w ramach Programu Przedsiębiorstw Społecznych prowadzonego przez YEA (Stowarzyszenie Młodych Przedsiębiorców albo Agencja Zatrudnienia Młodych Pracowników) będzie rozszerzone na osoby powyżej 25 roku życia. Spółdzielnie mogą mieć znaczny udział w rynku pracy, rząd dostrzega tę tendencję i promuje powstawanie spółdzielni na dogodnych warunkach. Rząd poprosi FAS o szybkie rozważenie propozycji utworzenia Rady Rozwoju Spółdzielczości. Ministerstwo Pracy rozważa aktualnie plany pilotażowej operacji, która miałaby pomóc w pobudzeniu spółdzielczości, przy założeniu utworzenia FAS. Ta operacja będzie częściowo sfinansowana przez fundusze Agencji, przy wsparciu ze strony IDA (Agencja Rozwoju Przemysłu) i funduszów niepaństwowych. Nowy podmiot może korzystać w rozwijaniu usług ze zbiorowych doświadczeń agencji państwowych, związków zawodowych, spółdzielni i Agencji Rozwoju Spółdzielni Północnej Irlandii.
34. Sprawa redukcji czasu pracy została poruszona jako środek do zwiększenia poziomu zatrudnienia. Związki zawodowe i przedstawicielstwa pracodawców będą ten temat rozwijać poprzez wspólne negocjacje na poziomie indywidualnych przedsiębiorstw. Trójstronna grupa robocza będzie powołana do zbadania tego obszaru.

Sekcja VI
Ustawodawstwo Pracy

Prawo Ochraniające

1. Ministerstwo Pracy wkrótce opublikuje „Dokument dyskusyjny", który dokona przeglądu regulacji prawnych dotyczących nieuzasadnionych zwolnień, równości zatrudnienia i płatności wynagrodzeń. Ministerstwo ustali charakter zmian, które powinny być przeprowadzone. Dokument wskaże sprawy bezpieczeństwa zatrudnienia i statusu zatrudnionych na niepełny wymiar godzin.

Warunki zatrudnienia

2. (I) Rząd proponuje przedstawić w tym roku w Parlamencie projekt ustawy, będący efektem wprowadzenia głównych zaleceń Komisji ds. Bezpieczeństwa, Higieny i Opieki w Pracy. Trójstronna Tymczasowa Rada ds. Bezpieczeństwa i Higieny Pracy kontynuuje swą pracę na temat przejściowych ustaleń w ramach docelowej zmiany systemu bezpieczeństwa w miejscu pracy;
(II) Rząd rozszerzy zakres Ustawy bezpieczeństwa pracowników (w przypadku bankructwa pracodawcy) z 1984 roku na pracowników powyżej 66 roku życia, by zapewnić, że mogą odzyskać należne im prawo w odniesieniu do wcześniejszego, ubezpieczonego zatrudnienia w sytuacji bankructwa.

Równość w zatrudnieniu

3. Departament Pracy dokonał przeglądu Ustawy o zapobieganiu dyskryminacji z 1974 roku i Ustawy o równości w zatrudnieniu z 1977 roku. W „Dokumencie dyskusyjnym", który zostanie wkrótce opublikowany, będą przedstawione rozmaite opcje zmian w prawodawstwie. Wiadome jednak jest, że prawodawstwo jest tylko jedną z odpowiedzi na problem równości w zatrudnieniu. AnCO (obecnie FAS) już dostarcza możliwości podjęcia kariery zawodowej w nietradycyjnych dla kobiet zawodach. Ministerstwo poleci FAS sprawdzenie dróg i środków, które umożliwią realizację tych celów.

Udział pracowników

4. Rząd proponuje wprowadzenie regulacji umożliwiających udział pracowników w radach podlegających zarządowi w przedsiębiorstwach państwowych. Zalecenia Komitetu Doradczego ds. Udziału Pracowników są rozważane przez Ministerstwo Pracy z zamierzeniem wskazania opcji możliwych do realizacji w ramach bieżącego budżetu.

Stosunki pracy

5. Ministerstwo Pracy będzie nadal prowadzić rozmowy z partnerami społecznymi odnośnie zmianw stosunkach pracy, które dałyby lepsze podstawy do

zbiorowych pertraktacji i dyskusji, i pomogłyby w wytworzeniu warunków dla inwestycji generujących zatrudnienie. Celem stron tego Programu będzie pilne sformułowanie wniosków z tych rozmów.

Sekcja VII
Komitet Przeglądu i Monitoringu

1. Rząd i pozostałe strony tego Programu zbiorą się w ramach specjalnego Centralnego Komitetu Oceny, aby dokonać oceny i nadzorować postępy we wprowadzaniu Programu i w szczególności przy realizacji celów i zadań wyznaczonych przez Program. Komitet, któremu będzie przewodniczył departament premiera, będzie raportował rządowi i pozostałym stronom Programu.
2. W odniesieniu do szczególnych spraw, które mogą się pojawić, będą wykorzystywane porady i usługi odpowiednich, istniejących instytucji.
3. Gdy będzie konieczne, zostaną podjęte odrębne rozmowy w ramach Komitetu lub dwustronnie pomiędzy rządem a jedną ze stron odnośnie Programu lub spraw, które bezpośrednio dotyczą strony.

Dodatek
Podmioty państwowe – propozycje

Aer Lingus

- Rozwój projektu Airmotive Ireland dotyczącego remontowania silników o wartości 12 milionów funtów. Stworzonych zostanie 100 nowych miejsc pracy do 1990 roku i do 150 do 1996 roku.
- Dalszy rozwój działalności remontowej i naprawczej silników przez Airmotive dla wewnętrznych potrzeb, stwarzający 10 nowych miejsc pracy.
- Rozszerzenie biznesu związanego z komponentami do remontów i napraw na terenie lotniska w Dublinie, utrzymującego 25 miejsc pracy początkowo i ewentualne zwiększenie, gdy biznes będzie wzrastał.
- Rozszerzenie handlu częściami zamiennymi, stwarzającego 13 dodatkowych stanowisk.
- Ustanowienie i rozwój stanowiska symulacji lotów, utrzymujący 15 stanowisk i stwarzających 4 nowe.
- Ustanowienie joint venture z GPA, inną linią lotniczą i być może z firmą ubezpieczeniową, by zaangażować się w lotniczą reasekurację, stwarzając 13 miejsc pracy.
- Rozwinięcie przez Airmotive warsztatu naprawy skrzyń silników o wartości 10 milionów funtów, generujące do 100 stanowisk.
- Dalsze inwestowanie w hotele w Irlandii, generujące do 30 miejsc pracy.

Aer Rianta (wstępne propozycje)

- Ustanowienie joint venture z Aerofłotem dla współpracy na terenie lotniska Shannon.
- Rozbudowa terytoriów lotniczych włącznie z przemysłem (infrastrukturą) i hotelami.
- Podjęcie się konsultacji w tworzeniu sklepów Duty Free za granicą.
- Tworzenie lokali typu Bunratty Castle na terenie Dublina.
- Budowa dużych centrów konferencyjnych na lotniskach w Dublinie, Shannon i być może Cork.
- Odtworzenie frachtu lotniczego ze szczególnym akcentem na małe przesyłki i operacje zbliżone do wykonywanych przez Federal Express.
- Rozpoznanie możliwości rozszerzenia aktualnego biznesu MAD-ORDER na więcej rynków międzynarodowych.
- Kapitalizacja międzynarodowej reputacji Shannon w obrocie pożywieniem i cateringu.

ESB

- Duża rozbudowa konsultacji międzynarodowych dająca zatrudnienie 500 osobom, osiągająca roczny obrót 50 milionów funtów do 1992 roku i stwarzająca możliwości sprzedaży towarów i usług innym irlandzkim firmom sektora publicznego i prywatnego.
- Dalszy rozwój działań w komercyjnym rybołówstwie stwarzający 100 miejsc pracy do 1992 roku.
- Budowa 10 instalacji hydroelektrycznych o małej skali w hrabstwach Cork, Kerry, Leitrim i Donegal ze wsparciem Wspólnoty Europejskiej, dająca zatrudnienie 200 osobom.
- Powołanie specjalnej jednostki ds. rozwoju składającej się z najwyższej klasy specjalistów. Jednostka będzie posiadać zgodę zarządu ESB na poszukiwanie nowych możliwości rozwoju w działalności ESB na krajowym i zagranicznych rynkach.
- Rozbudowa zaplecza tramwajowego w Moneypoint.

Bord Gais Eireann

- Budowa rurociągu naturalnego gazu łączącego Dublin z Dundalk, służącego przemysłowi ogrodniczemu wzdłuż linii, i dającego gaz dużym obiektom przemysłowym na północnym wschodzie. W fazie budowy pracę otrzyma 200 osób.

Irish National Petroleum Corporation
- Poprawienie platformy w Rafinerii Whitegate; koszt 10,5 miliona funtów.
- Rozbudowa i rozszerzenie planu pilotażowego na wyspie Whiddy.

Bord Na Mona
- Utworzenie w ciągu 5 lat ponad 8 600 hektarów użytków na terenach bagiennych w 11 lokalizacjach. Koszt 22 milionów funtów. Zatrudnienie dla około 500 osób.

B.I.M.
- Rozwój rybołówstwa o dwie trzecie poprzez wykorzystanie wspólnotowych przydziałów i rozwój nowych nielimitowanych połowów.
- Odnowienie i rozwój floty rybackiej.
- Potrojenie krajowej produkcji ryb hodowlanych.
- Wzrost eksportu ryb ze 105 milionów do 250 milionów funtów, głównie poprzez zwiększenie eksportu ryb hodowlanych, małży i produktów rozmaitych, niepodlegających przydziałom, oraz dzięki lepszej organizacji, działaniu i marketingowi.

Telecom Eireann
- Rozwój dalszych projektów na rynku terminali telekomunikacyjnych.
- Dalszy rozwój konsultacji międzynarodowych.
- Rozwój możliwości działania w telemarketingu.
- Usługi wprowadzania danych, nakierowane najpierw na specyficzne rynki zagraniczne.
- Rozszerzenie kontraktów pracy z BTE (Most do Zatrudnienia – dedykowany dla młodych ludzi) w dziedzinie okablowania i tworzenie lokalnych sieci.

An Post
- Rozwój usług w bankowości i handlu detalicznym.
- Rozwój usług sprzedaży wysyłkowej.
- Przebudowa usług wysyłki paczek i wysyłek ekspresowych.
- Dostarczanie usług poczty elektronicznej.

RTE
- Rozwój projektu wartego 4 miliony funtów wraz z Radiem Luxemburg mającego ustanowić stację radiową operującą na długich falach nadającą z Irlandii o potencjale 3 milionów funtów rocznie przychodów z reklam. Ten nowy projekt pociągnie za sobą stworzenie 25 stanowisk stałych i tych, które będą potrzebne podczas tworzenia.
- Przekierowanie 1 miliona funtów do sektora produkcji niezależnych filmów i video, aby wesprzeć strategię RTE większego wytwarzania programów poza studiem.
- Dostarczenie z Udaras na Gaeltachta studia produkcji programów w Gaeltacht, zatrudniającego początkowo 4 osoby.
- Międzynarodowy marketing programów komputerowych.

Udaras na Gaeltachta
- Powołanie własnej filii z siedzibą w Furbo, Galway dla poprawienia telekomunikacji i technologii związanej z przekazem informacji w regionie Gaeltacht.
- Zwrócenie się do Wspólnoty Europejskiej o fundusze na studium, które ustali powody zahamowania wzrostu przemysłu tekstylnego w Gaeltacht.
- Podjęcie Programu Badania i Rozwoju we współpracy z innymi podmiotami, by wprowadzić nowe gatunki ryb hodowlanych do pilotażowego etapu rozwoju.

Ostlanna Iompair Eireann
- Kontynuacja inwestycji w istniejące posiadłości przy wykorzystaniu własnych zasobów

Youth Employment Agency
- Ustanowienie obrotowego funduszu inwestycyjnego, by dostarczać pierwszy kapitał dla małego biznesu. Dotychczas wsparto utworzenie 280 miejsc pracy.

Gert
- Rozszerzenie istniejących programów szkoleń dla 300 dodatkowych stażystów rocznie.

Przełożyła
Joanna Popławska

Europejski Kmitet Ekonomiczno-Społeczny rozpoczął pracę w nowej kadencji. Komitet dzieli się na trzy podstawowe grupy reprezentujące interesy pracodawców, pracobiorców i inne środowiska gospodarczo-społeczne (w tym konsumentów) – pisze Ewa Rybicka

Nowa kadencja Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

W październiku 2006 roku odbędzie się inauguracyjna sesja nowej kadencji Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Zasiada w niej 21 przedstawicieli polskiego społeczeństwa obywatelskiego.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny został utworzony w 1957 r. na mocy Traktatów Rzymskich jako wspólna instytucja Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Euroatom). Jest organem doradczym Rady oraz Komisji Europejskiej, a od wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego (1.05.1999) także Parlamentu Europejskiego, i stanowi integralną część procesu decyzyjnego Wspólnot. Przygotowuje i udostępnia pozostałym organom wspólnotowym opinie na temat określonych kwestii o wymiarze ekonomicznym i społecznym. Opinie te mogą być sporządzane na wniosek innych organów (często są one bezwzględnie wymagane traktatowo) lub też z własnej inicjatywy Komitetu. Opinie nie są formalnie wiążące, chociaż są zwykle brane pod uwagę przy podejmowaniu stosownych decyzji.

Udział Komitetu w procesie decyzyjnym ma zapewnić z jednej strony – poprawę jakości podejmowanych decyzji i ich wiarygodności, z drugiej – przybliżyć mechanizm Unii Europejskiej obywatelom Europy. Z tego względu Komitet określany jest jako pomost łączący UE z jej obywatelami. Komitet jest bowiem zinstytucjonalizowanym forum dla konsultacji, informacji i reprezentacji interesów umożliwiającym przedstawicielom krajowych organizacji gospodarczych, społecznych i obywatelskich udział w procesie kształtowania polityki Wspólnot. Komitet składa się z przedstawicieli różnych grup gospodarczych i społecznych zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza przedstawicieli producentów, rolników, przewoźników, pracowników, kupców, rzemieślników, wolnych zawodów, konsumentów i przedstawicieli interesu ogólnego. Przedstawicieli tych jest 344 i pochodzą oni ze wszystkich państw członkowskich UE. Liczebność reprezentacji krajowych uzależniona jest od liczby mieszkańców danego państwa członkowskiego.

Najwięcej miejsc w Komitecie mają: Francja, Niemcy, Wielka Brytania, Włochy – po 24. Najmniej: Malta – 5 oraz Cypr i Luksemburg – po 6. Polsce przysługuje 21 miejsc – tyle samo co Hiszpanii.

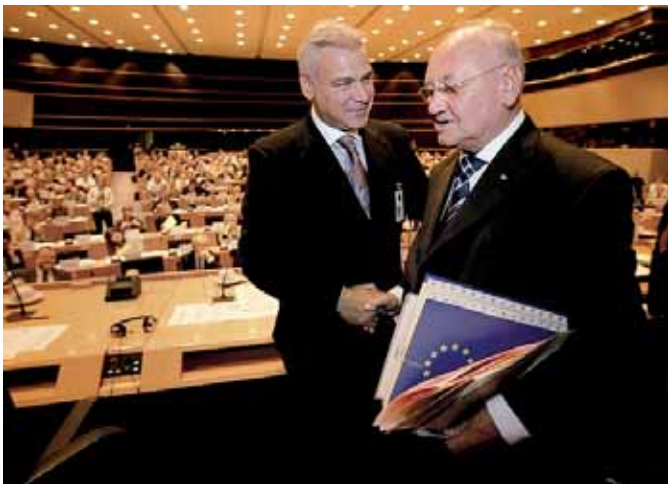
Członków Komitetu nie obowiązują żadne wiążące instrukcje. Są oni w pełni niezależni w wykonywaniu swoich funkcji, w ogólnym interesie Wspólnot. Ich mandat jest odnawialny.

Członkowie Komitetu są mianowani na 4-letnią kadencję, na wniosek państw członkowskich. Rada, stanowiąc większością głosów, przyjmuje listę członków sporządzoną zgodnie z propozycjami każdego państwa członkowskiego.

Rada – powołując członków Komitetu – konsultuje się z Komisją oraz może zasięgać opinii organizacji europejskich, reprezentujących poszczególne działy życia gospodarczego i społecznego, wchodzące w zakres działalności Wspólnot.

Komitet wybiera spośród swoich członków przewodniczącego oraz prezydium na dwa lata, uchwala swój regulamin wewnętrzny.

Komitet dzieli się na trzy podstawowe grupy reprezentujące interesy pracodawców, pracobiorców i inne



Dimitris Dimitriadis (po lewej stronie) nowy prezydent Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z Göke Frerichs, poprzednim prezydentem

środowiska gospodarczo-społeczne (w tym konsumentów). Ponadto w ramach Komitetu funkcjonują też grupy branżowe: ekonomiczna, finansowa i walutowa, stosunków zagranicznych, spraw socjalnych, kultury i edukacji, ochrony środowiska, zdrowia i konsumentów, rolnictwa, rybołówstwa, rozwoju regionalnego i planowania przestrzennego, przemysłu, handlu, rzemiosła i usług; transportu, energii i badań jądrowych.

Siedzibą Komitetu jest Bruksela.

Skład delegacji polskiego społeczeństwa obywatelskiego do Komitetu na kadencję 2006–2010:

Jarosław MULEWICZ, Business Centre Club – Związek Pracodawców,
Krzysztof OSTROWSKI, Business Centre Club – Związek Pracodawców,
Andrzej MALINOWSKI, Konfederacja Pracodawców Polskich,
Tadeusz DORDA, Konfederacja Pracodawców Polskich,
Marek KOMOROWSKI, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan",
Jacek Piotr KRAWCZYK, Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan",
Jan KLIMEK, Związek Rzemiosła Polskiego,
Wiesław SIEWIERSKI, Forum Związków Zawodowych,
Edmund SZYNAKA – Forum Związków Zawodowych,
Andrzej ADAMCZYK, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność",
Katarzyna BARTKIEWICZ, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność",
Marian KRZAKLEWSKI, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność",
Tomasz Dariusz JASIŃSKI, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych,
Stanisław Józef RÓŻYCKI, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych,
Elżbieta Maria SZADZIŃSKA, Federacja Konsumentów,
Tomasz CZAJKOWSKI, Parlament Studentów Rzeczypospolitej Polskiej,
Marzena MENDZA-DROZD, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych,
Krzysztof KAMIENIECKI, Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju,
Zbigniew KOTOWSKI, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Rolników Indywidualnych „Solidarność",
Władysław SERAFIN, Krajowy Związek Rolników, Organizacji i Kółek Rolniczych,
Krzysztof PATER, Związek Harcerstwa Polskiego.

Noty o autorach

Tomasz Biedrzycki, doktor w Gdańskim Seminarium Duchownym.

Jan Czarzasty, pracownik Katedry Socjologii Ekomnomicznej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.

Irena Dryll, publicystka „Nowego Życia Gospdarczego", specjalizuje się w problematyce dialogu społecznego.

Tomasz Grzegorz Grosse, doktor socjologii, ekspert w Instytucie Spraw Publicznych.

Krzysztof Hagemejer jest koordynatorem do spraw polityki zabezpieczenia społecznego w Departamencie Zabezpieczenia Społecznego Międzynarodowego Biura Pracy w Genewie. Przedtem był pracownikiem Uniwersytetu Warszawskiego i (w latach 1991–1993) doradcą ministra pracy i spraw socjalnych. W okresie 1980—1991 doradca NSZZ „Solidarność" do spraw polityki społecznej i gospodarczej. Poglądy prezentowane w artykule pt. „Dialog wokół strategii emerytalnej" odzwierciedlają przekonania autora, a nie instytucji, w której pracuje.

Krzysztof Jasiecki, socjolog, doc. dr hab. w Instytucie Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, profesor w Wyższej Szkole Menedżerskiej w Warszawie.

Wojciech Misztal, dyrektor CPS „Dialog".

Jacek Sroka, profesor w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych.

Jerzy Wratny, profesor w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych.

Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

ul. Limanowskiego 23,
02-943 Warszawa

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

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

Centrum wspiera przedsięwzięcia partnerów poprzez stosowanie korzystnych cen na usługi szkoleniowo-konferencyjne.

Baza konferencyjno-noclegowa CPS „Dialog” to doskonała propozycja zapewniająca możliwość kompleksowej organizacji szkoleń i seminariów. Doskonała lokalizacja przy Trakcie Królewskim, między Belwederem a Wilanowem, zapewnia dogodną komunikację z centrum Warszawy, dworcem PKP oraz najważniejszymi obiektami turystycznymi. Niespełna 3 km dzieli Centrum od Pałacu w Wilanowie i Łazienek Królewskich.

SALE KONFERENCYJNE

Proponujemy Państwu 8 klimatyzowanych sal konferencyjnych.

Zapewniamy profesjonalne wyposażenie konferencyjne: kabiny do obsługi tłumaczenia symultanicznego, sprzęt nagłaśniający, łącze internetowe, projektory multimedialne, rzutniki pisma, laptopy oraz obsługę techniczną.

Gwarantujemy przeprowadzenie imprez na najwyższym poziomie.

POKOJE GOŚCINNE

Do dyspozycji naszych gości oddajemy 76 miejsc noclegowych.

Pokoje wyposażone są w telewizję kablową i pełen węzeł sanitarny.

Gościom Centrum oferujemy bezpłatnie korzystanie z:

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

RESTAURACJA

Restauracja w naszym Centrum oferuje kompleksową obsługę cateringową grup szkoleniowych.

Restauracja zapewni tradycyjną polską gościnność oraz miłą i profesjonalną obsługę.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
00-507 Warszawa, ul. Nowogrodzka 1/3/5