



36

Władza elit w mechanizmach dialogu

Tomasz Zarycki

Prawidłowe działanie instytucji dialogu społecznego – jego reprezentatywność, przejrzystość czy uczciwość – wymaga wolnej przestrzeni debaty publicznej, a także wyraźnie ukształtowanych mechanizmów porozumiewania się. Inaczej dialog stanie się fasadowy i będzie toczył się w zamkniętych kręgach.



74

Europejskie labirynty dialogu

Edyta Doboszyńska

Dialog społeczny na szczeblu UE zyskuje wciąż na znaczeniu, a uczestnictwo w nim pozwala polskim partnerom na załatwianie spraw, które są ważne z uwagi na wewnętrzne interesy i uwarunkowania. Stawia im jednak szereg istotnych wymagań – z jednej strony: dobrej znajomości ram instytucjonalnych i polityk UE, z drugiej zaś: umiejętności i postaw pozwalających osiągać kompromis i dochodzić do sytuacji typu wygrany – wygrany, czyli sytuacji, gdy wszystkie strony osiągają korzyści.

Wschodnioeuropejska jakość dialogu

Tomasz Grzegorz Grosse

Dialog społeczny w naszej części Europy przechodzi podobne koleje losu i przeżywa podobne trudności. Jego stan jest wynikiem wspólnego dziedzictwa socjalizmu, podobnych tradycji, ale w największym stopniu jednak jest rezultatem trudów transformacji ustrojowej, w tym między innymi poddania narodowych gospodarek presji globalizacji i procesom integracji europejskiej.

Drodzy Czytelnicy

Premier Jarosław Kaczyński powtórzył w *exposé* sejmowym zapewnienie, że rząd pozostanie zaangażowany w dialog społeczny w formule Trójstronnej Komisji. Jest to niewątpliwie ważna deklaracja dla całego środowiska związanego z ideą dialogu społecznego. Co więcej, objęcie urzędu przez nowego premiera zbiegło się z innym ważnym wydarzeniem, jakim było zaakceptowanie przez Prezydium Trójstronnej Komisji celu i priorytetów dla planowanego paktu społecznego. Był to ważny krok w poszukiwaniu wspólnego gruntu do negocjacji zmierzających do jego zawarcia (*vide*: K. Kuberski, s. 2).

W bieżącym numerze Pisma Dialogu Społecznego czytelnicy znajdą szereg analiz, które na różne sposoby pokazują warunki, jakie muszą zostać spełnione, aby nastąpił rozwój dialogu w Polsce. Deklaracje przywódców politycznych są niesłychanie ważne, ale konieczny jest też intensywny namysł nad tym wszystkim, co można uznać za aktywa i pasywa dialogu.

Każdy kraj musi stawiać sobie pytanie o swoją zdolność do tworzenia ram rozwoju opartych na konsensusie społecznym. Wykorzystywanie mechanizmów dialogu ma olbrzymie zalety, niemniej wymaga znacznego kapitału społecznego i moralnego, aby osiągać sukcesy na tym polu. W bieżącym numerze można zapoznać się z argumentami, które wskazują, że mamy w Polsce spore zasoby kapitału społecznego (*vide*: tekst W. Dyducha, s. 40), a także głosami, że jest z tym znaczny problem (*vide*: A. Zybortowicz, M. Szałowski, s. 16). A. Zybortowicz i M. Szałowski argumentują, że w naszym życiu publicznym mamy wiele mechanizmów, które bliższe są zjawiskom przemocy niż dialogu.

Kontynuacją rozważań w tym kierunku jest tekst Tomasza Zaryckiego (s. 36), który analizuje rolę elit w dialogu, a także wskazuje na wielkie niebezpieczeństwo, jakim jest rozbitcie dialogu na różne, zamknięte pola debat publicznych. Z kolei Tomasz G. Grosse (s. 23) stawia tezę, że słabo ukształtowane mechanizmy dialogu w Polsce i w innych krajach postkomunistycznych, to efekt niewłaściwie sformułowanych priorytetów. Uznawano tam, że najpierw trzeba przeprowadzić reformy gospodarcze i zapewnić sobie akcesję do Unii Europejskiej, a dopiero później można rozwijać mechanizmy konsensusu społecznego. Tymczasem doświadczenia wielu krajów zachodnich pokazują, że dialog rozwijany był właśnie po to, aby zwiększyć potencjał rozwojowy, a mechanizmy konsensusu nie przeszkadzały w osiąganiu celów ekonomicznych. Wręcz przeciwnie (*vide*: B. Kowalski, s. 81) Irlandia jest przykładem kraju, który zaczął dynamicznie rozwijać się wraz z rozbudowywaniem mechanizmów dialogu.

Andrzej Zybala

Kazimierz Kuberski

Pakt społeczny na rozbiegu

Zawarcie paktu społecznego było wyborczym zobowiązaniem Prawa i Sprawiedliwości, a także wciąż pozostaje zobowiązaniem obecnego rządu. Przyjmujemy to z wielką odpowiedzialnością, zdając sobie sprawę z ogromu zadania.

Do tej pory w Polsce nie udało się zawrzeć takich umów społecznych, jakie zawierane są na Zachodzie, począwszy od lat 80. Nie znaczy to jednak, że należy poddać się stwierdzeniu, że nie potrafimy realizować tak skomplikowanych przedsięwzięć społecznych. Niewątpliwie na podstawie zachodnich doświadczeń trzeba jednak przyznać, że zawieranie paktów społecznych jest niezwykle wymagającym zadaniem dla wszystkich stron. Partnerzy społeczni muszą bowiem umieć zintegrować wiele swoich działań, począwszy od uzyskania choćby ramowej zgody co do diagnozy sytuacji, w jakiej jest kraj i uzgodnienia, jakie dziedziny powinny być w pierwszej kolejności objęte umową społeczną ze względu na ich znaczenie dla poprawy kondycji ekonomicznej państwa i obywateli. Muszą także precyzyjnie określić kierunkowe decyzje w ramach uzgodnionych tematycznych dziedzin paktu. Krótko mówiąc, oznacza to, że do wykonania jest ogromna praca analityczna, aby precyzyjnie wydobycь najważniejsze zagadnienia i wokół nich zbudować efektywny proces negocjacyjny.

Jednak to jeszcze nie wszystko, ponieważ niezmiernie ważnym zagadnieniem jest zbudowanie pewnej praktycznej logistyki negocjacji. Mam tu na myśli wypracowanie sposobu, w jaki partnerzy będą negocjować



Kazimierz Kuberski
Wiceminister, MPiPS

(powoływanie zespołów tematycznych, monitorowanie realizacji uzgodnień, tryb spotkań, rola ekspertów itp.). W każdym razie po stronie rządu zapadają już ważne decyzje proceduralne. Zacznie działać Międzyresortowy Zespół ds. Umowy Społecznej, w skład którego wejdą ministrowie z resortów, które będą odgrywały wiodącą rolę w negocjacjach. W resortach zostaną powołani pełnomocnicy ds. dialogu społecznego w randze sekretarza albo podsekretarza stanu. Dzięki temu po stronie rządu powinna powstać spójna oferta negocjacyjna o charakterze wyjściowym.

Z drugiej strony Prezydium Trójstronnej Komisji podjęło szereg ważnych postanowień. Otóż zaakceptowana już podczas marcowego plenarnego posiedzenia TK idea umowy społecznej „Gospodarka – Praca – Rodzina – Dialog” zyskała swój cel oraz priorytety. Cel paktu otrzymał następujące brzmienie: „Wzrost zamożności ogółu społeczeństwa oraz zmniejszenie sfery ubóstwa i wykluczenia społecznego poprzez szybki i długotrwały wzrost gospodarczy”. Z kolei za priorytety, których realizacja warunkuje osiągnięcie celu paktu, uznano:

- Wzrost nakładów inwestycyjnych, mierzony wzrostem udziału inwestycji w PKB,
- Wzrost udziału produkcji i usług o wysokiej wartości dodanej w PKB, świadczący o innowacyjności i modernizacji gospodarki,
- Ograniczenie sfery ubóstwa i wykluczenia społecznego poprzez aktywną politykę społeczną,
- Wzmocnienie rodziny poprzez rozwój społeczno-ekonomiczny,

- Rozwój społeczeństwa obywatelskiego poprzez wspieranie inicjatyw obywatelskich.

Sformułowanie celu i priorytetów dla paktu trzeba uznać za ważny krok. Zazwyczaj konkretne decyzje podejmowane w gronie partnerów społecznych są pozytywne w tym sensie, że posuwają nas do przodu, w trudnym z natury procesie zmierzającym do zawarcia umowy społecznej. Od kilku miesięcy staramy się wypracować obszar kompromisu. Każda ze stron zakreślała stopniowo pole zagadnień i rozwiązań, które uważała za ważne dla kraju i swojego zaplecza społecznego. Ufam, że wraz z planowaną intensyfikacją wspólnych prac, z równą skutecznością będziemy przechodzić do wspólnego formułowania nie tylko priorytetowych zagadnień, ale również do metod i instrumentów, które będą służyły rozwiązywaniu wyszczególnionych problemów. Liczę też na to, że wraz ze wzmożeniem prac w gronie partnerów społecznych będzie wyłaniało się przed nami pole przyszłego kompromisu.

Technologie czy surowce. Na obecny moment ważne jednak jest to, że udało nam się sformułować priorytetowe zagadnienia tematyczne paktu, które rzeczywiście odpowiadają najpoważniejszym problemom Polski. Jako pierwszy priorytet wymieniony jest wzrost inwestycji. Jego znaczenie wydaje się bezsporne. Skoro inwestycje są zdecydowanie zbyt niskie, a takie są, co widać z porównań z innymi krajami, to trudno dziwić się, że mamy wysokie bezrobocie, a przede wszystkim niską stopę zatrudnienia. W związku z tym warto przyjrzeć się właśnie konsekwencjom niskiej stopy zatrudniania, która jest wymieniona w trzecim priorytecie. Przede wszystkim wskazuje ona na małe wykorzystanie zasobów pracy, a to z kolei wywołuje negatywną reakcję łańcuchową w innych istotnych sferach. Na przykład sprawia ona, że mamy bardzo niekorzystną sytuację finansową w systemie ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych, ponieważ stosunkowo niewielka część pracujących Polaków opłaca składki, z których finansowane są świadczenia dla większości. Rzutuje to także na stan dochodów podatkowych państwa, bo zbyt mała część Polaków ma dochody z pracy.

Wśród priorytetów paktu jest także wzrost udziału produkcji i usług o wysokiej wartości dodanej. Oznacza to ni mniej, ni więcej tylko nacisk na rozwój sektorów nowoczesności, czyli tych, które wyróżniają się wysokim udziałem technologii i wiedzy w procesie wytwa-

rzania i oferowania produktów. To istotne wyzwanie. Żyjemy przecież w dobie gospodarki opartej na wiedzy, a to powoduje, że związane z nią sektory technologiczne zapewniają państwu najwyższe zyski. Ich rozwijanie stwarza szansę, że w świecie technologii będziemy nie tylko konsumentami, ale także twórcami innowacyjnych produktów. Wyznaczenie tego priorytetu stwarza szansę, że powstanie wreszcie program działań na rzecz wspomagania rozwoju tych branż. A są one decydujące dla stanu, w jakim znajdzie się nasza gospodarka za 5–10 lat. To one przesądzą też, czy pozostaniemy zapleczem surowcowym dla innych, czy też może jednak będziemy sprzedawali licencje na linie technologiczne i oprogramowanie. Niestety, do nadrobienia jest bardzo dużo, począwszy od bardzo niskich nakładów – prywatnych i publicznych – na sferę badań i rozwoju.

Kolejny priorytet zakłada ograniczenie sfery ubóstwa i wykluczenia społecznego. Wbrew pozorom nie kłóci się on z poprzednimi priorytetami, które mają charakter bardziej ekonomiczny. Otóż najbardziej liberalne państwa stawiają sobie pewne poprzeczki i nie dopuszczają do kumulacji nadmiernej liczby problemów społecznych. W Polsce od lat narasta problem osób przeżywających poważne trudności finansowe, przede wszystkim na skutek bezrobocia. Niestety mamy bardzo wysoką stopę bezrobocia długotrwałego. Rodzi to zagrożenie najpierw dezaktywizacją zawodową, a następnie wykluczeniem społecznym. To są problemy, które trzeba rozwiązywać systemowo. Sprzymierzeńcem jest obecny szybki wzrost gospodarczy, który powiększa pulę pieniędzy, które możemy poświęcić na te cele. Ale niezależnie od tego musimy dopracować się innowacyjnych metod walki z tymi problemami. Rząd od dłuższego czasu tworzy instrumenty w tym zakresie, m.in. doprowadził do uchwalenia ustawy o spółdzielniach socjalnych, które dla osób zagrożonych

W dzisiejszej gospodarce konkurencyjność jest swoistym kluczem do osiągnięcia rozwoju, czy też osiągnięcia zdolności do rozwoju. Tylko kraje konkurencyjne ekonomicznie są w stanie poprawiać sytuację materialną swoich obywateli.



Posiedzenie Prezydium Trójstronnej Komisji w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej

marginalizacją stanowią szansę powrotu na rynek pracy na złagodzonych warunkach.

Jestem przekonany, że wspólnie z partnerami społecznymi zapiszemy w pakcie nowe, innowacyjne metody rozwiązywania tych problemów. Warto też podkreślić, że ograniczenie rozmiaru ubóstwa i wykluczenia społecznego nie jest tylko kwestią tego, że rząd stawia sobie za cel budowanie solidarnego państwa. Jest to również kwestia rozwoju kraju. Trudno sobie wyobrazić rozwój gospodarczy w sytuacji, gdy znacząca liczba obywateli walczy tylko o materialne przetrwanie, a nie o rozwijanie swoich zawodowych kwalifikacji. Na dłuższą metę godziłoby to również w interesy pracodawców, którym trudno byłoby znaleźć pracowników o odpowiednim wykształceniu.

Dla rządzącej koalicji ważnym priorytetem jest również wzmocnienie rodziny przez rozwój społeczno-ekonomiczny. Wynika to z naszych wartości i jest to wyrazem troski o trwanie narodu w długiej perspektywie. Rząd ma na koncie szereg przedsięwzięć, które wzmocniają rodzinę w sensie prawnym i materialnym. Chcemy ten program działań kontynuować i budować wokół niego konsensus społeczny, który powinien znaleźć wyraz w pakcie społecznym. Jego elementem

Istotą dzisiejszego konkurowania w międzynarodowym otoczeniu jest walka o najwyższe kwalifikacje pracownicze. To dzięki nim powstają innowacyjne produkty i dzięki nim firmy wygrywają rywalizację.

powinien być m.in. program pomocy kobietom na rynku pracy. Będzie to zatem służyło również celom rozwojowym gospodarki, która potrzebuje takich kwalifikacji, które wnoszą na rynek pracy kobiety.

Ramy rozwoju. Jestem przekonany, że realizacja priorytetów, które przyjęli partnerzy społeczni wraz z rządem stworzy warunki do kontynuowania dynamicznego rozwoju naszej gospodarki. Pakt powinien zapewnić lepsze ramy i rozwiązania umożliwiające wszechstronny rozwój kraju. Dzięki niemu obywatele zyskają większe szanse na poprawę swojej sytuacji materialnej (przede wszystkim dzięki większej liczbie miejsc pracy), a państwo dzięki dodatkowym dochodom wynikającym ze wzrostu gospodarczego będzie mogło wzbogacić kraj o lepszą infrastrukturę, sferę publiczną itp.

Wierzę również, że pakt przyczyni się do poprawienia konkurencyjności naszego kraju. W dzisiejszej gospodarce konkurencyjność jest swoistym kluczem do osiągnięcia rozwoju, czy też osiągnięcia zdolności do rozwoju. Tymczasem tylko kraje konkurencyjne ekonomicznie są w stanie poprawiać sytuację materialną swoich obywateli, ponieważ tylko w takich państwach firmy mają szanse na wygrywanie rywalizacji z konkurentami o dochody, a w obecnych czasach globalizacji są to potencjalnie rywale z niemal wszystkich stron świata, a więc jest ich sporo.

Konkurencyjność jest zatem fundamentalnym wyzwaniem stojącym przed rządem i partnerami społecznymi. Negocjując pakt i szukając sposobów na realizację uzgodnionych priorytetów, powinniśmy wybierać takie działania, które będą właśnie wzmocniały konkurencyjność kraju. To jest też klucz do poprawy w tej dziedzinie, która jest w najgorszej kondycji, czyli do poprawy na rynku pracy. Dzisiejszy dramat bezrobocia, to skutek bowiem niskiej konkurencyjności kraju, jego gospodarki, infrastruktury, zasobów pracy itp. Na razie nie mamy takich warunków, które sprawiają, że nasze firmy mogłyby szybko rozwijać się i zwiększać zatrudnienie. Nie mamy też warunków, które zachęcałyby wartościowych inwestorów z zagranicy do lokowania się w naszym kraju.

Walka o konkurencyjność. Paktowaniu w Polsce powinna towarzyszyć atmosfera, która widoczna była podczas paktowania w wielu krajach UE. Tam partnerzy społeczni chcieli za wszelką cenę spotęgować zdolności swoich krajów do skutecznego konkurowania w gospodarce

międzynarodowej. Chcieli efektywnie walczyć o jak najlepsze miejsce w globalnym podziale pracy. Wspólnie uzgadniali i wskazywali na priorytety w postaci środków, które przybliżyły ich do celu. Zazwyczaj wskazywali na potrzebę osiągnięcia głębszej stabilności swoich gospodarek, a także na wypracowanie warunków sprzyjających większej kreatywności swoich pracowników (m.in. poprzez systemy dokształcania). Cele rozwojowe, jakie stawiano przed umowami społecznymi, podkreślano w nazwach wielu paktów np. w Irlandii w 1994 roku wszedł w życie Pakt na rzecz Konkurencyjności i Pracy, a w roku 2000 – Program na rzecz Koniunktury i Sprawiedliwości. Z kolei we Włoszech w 1998 roku zawarto Pakt na rzecz Wzrostu i Zatrudnienia.

Polskie paktowanie również powinno przynieść odpowiedź na pytanie o to, co może uczynić Polskę krajem konkurencyjnym dla firm, które prowadzą i potencjalnie mogłyby prowadzić działalność gospodarczą na naszym terytorium. Wiele dyskusji prowadzonych w Polsce pokazuje już sposoby osiągnięcia konkurencyjności. Za oczywiste można uznać potrzebę rozwijania oddolnej przedsiębiorczości wśród najzdolniejszych Polaków. Trzeba jednak szukać nowych, skutecznych sposobów sprzyjania tej przedsiębiorczości, zwłaszcza we wspomnianych wyżej branżach nowoczesności. Ponadto byłoby niezwykle wskazane, aby pakt przyniósł uzgodnienia dotyczące form stałego podnoszenia kwalifikacji naszych pracowników, aby mogli rozwijać najnowocześniejsze i najbardziej dochodowe branże w dzisiejszej gospodarce. Potrzebujemy systemowych rozwiązań, które zapewnią pracownikom możliwość podnoszenia kwalifikacji przez całe życie zawodowe, wówczas

dopiero firmy, w których pracują, będą mogły osiągnąć właściwy poziom konkurencyjności. W tym sensie problem bezrobocia nie jest tylko problemem braku pracy, ale jest problemem, który zyskuje na znaczeniu z tego powodu, że oznacza tracenie kwalifikacji zawodowych, które kiedyś zdobywano wielkim kosztem ze strony państwa i kosztem indywidualnych wysiłków. Istotą dzisiejszego konkurowania w międzynarodowym otoczeniu jest walka właśnie o kwalifikacje pracownicze. To dzięki nim powstają innowacyjne produkty i dzięki nim firmy wygrywają rywalizację.

Wola kompromisu. To, w jaki sposób i z jakimi wynikami będziemy negocjować pakt społeczny będzie zapewne odzwierciedleniem dojrzałości nas wszystkich. Nikt nie ma wątpliwości, że każda ze stron ma dobrą wolę zawarcia kompromisu, ale wiele będzie zależało od praktycznych zdolności partnerów, od tego, jak zaplanujemy procedowanie. Warto tu podkreślić istotną groźbę związaną ze złożonością problematyki społecznej i ekonomicznej, która stanie się przedmiotem negocjacji. Ich natura polega na tym, że są one bardzo mocno splecione ze sobą i bardzo łatwo pomylić przyczynę ze skutkami. W związku z tym cnotą będzie klarowność stawianych kwestii i zdolność do wyobrażenia sobie konsekwencji proponowanych rozwiązań. Ważna będzie oczywiście zdolność do kompromisu. Pakt powinien być porozumieniem, które zaspokaja podstawowe dążenia wszystkich stron: pracowników i pracodawców oraz rządu. Żadna ze stron nie powinna wstawać od stołu negocjacji z poczuciem krzywdy i z wrażeniem zmarnowanych szans. Każda z nich ma bowiem potencjał, który można wykorzystać na rzecz osiągania celów rozwojowych kraju. Każda strona powinna móc wnosić to, co najlepiej rozumie z doświadczenia swojego zaplecza społecznego.

Konkurencyjność Polski jest fundamentalnym wyzwaniem stojącym przed rządem i partnerami społecznymi. Negocjując pakt i szukając sposobów na realizację uzgodnionych priorytetów, powinniśmy wybierać takie działania, które będą właśnie wzmacniały zdolność naszych firm do skutecznego rywalizowania.

Gospodarka silna dialogiem

Rozmowa z Piotrem Woźniakiem,
Ministrem Gospodarki

Rząd obiecał zawarcie paktu społecznego w gronie partnerów z Komisji Trójstronnej. Prace w tym kierunku toczą się w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. Czy Ministerstwo Gospodarki planuje wnieść własny wkład do takiej umowy?

– W Polsce przyjęto model współpracy z partnerami społecznymi zakładający, że główny ciężar prac spoczywa na Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. Inaczej jest np. w Niemczech, gdzie taka współpraca należy również do zakresu obowiązków ministra gospodarki. Polskie rozwiązanie wynika między innymi z tego, że u nas zasadniczym tematem dialogu trójstronnego są zagadnienia związane z rynkiem pracy, a głównie z bezrobociem.

Nasza rola jest więc zdecydowanie ograniczona. Tym niemniej w niektórych przypadkach, partnerzy społeczni zwracają się właśnie do nas. Dotyczy to przede wszystkim górników, ale niewykluczone, że podobnie będzie z pracownikami i pracodawcami z przemysłu stoczniowego i obronnego.

Nasze ministerstwo, a także inne resorty, mogłyby odgrywać większą rolę w organizowaniu dialogu po stronie rządu. Pole zainteresowań Komisji Trójstronnej musiałyby jednak zostać uzupełnione o tematy związane z obszarem działań Ministerstwa Gospodarki. Niewątpliwie istnieje potrzeba wzmocnienia Komisji w nowych obszarach, w których nie mówi się tylko o zwalczaniu bezrobocia, ale także o tworzeniu miejsc pracy oraz odpowiedniej atmosfery dla rozwoju przedsiębiorczości i wzrostu gospodarczego. Chodzi o cały zakres spraw związanych z tym, co kryje się za hasłem „Strategia Lizbońska” oraz jej polską aplikacją.

– **Ministerstwo Gospodarki ma swoje pole dialogu chociażby w sektorze górnictwa. Przed kilkoma tygodniami byliśmy świadkami rozmów ministerstwa z przedstawicielami górników w sprawie wypłat dla**



PIOTR WOŹNIAK
Minister Gospodarki

pracowników kopalń z tytułu osiągniętych zysków w zeszłym roku...

– Ten dialog był dość niekonwencjonalny, jak na warunki gospodarki rynkowej, nawet jeśli założymy, że jest to gospodarka rynkowa z dużym udziałem sektora państwowego. W normalnej sytuacji nie negocjuje się wypłat z zysku, jak to miało miejsce u nas. W bilansie firm, zatrudnienie pracowników znajduje się po stronie kosztów płacowych, natomiast zysk jest kwestią decyzji pracodawców i właścicieli. Ostatecznie zgodziliśmy się na takie niekonwencjonalne podejście. Ale znacznie lepsze rozwiązanie zastosowano w zeszłym roku, kiedy z partnerami społecznymi uzgodniliśmy wskaźniki wzrostu płac. Przy takim podejściu wszystkie proporcje są po właściwej stronie bilansu, zachowane są role właściwe dla pracowników, pracodawców i właścicieli.

– **Zastanawiam się jednak, czy to była dobra sytuacja dla wszystkich stron, niezależnie od niekonwencjonalności rozwiązania. Otóż przeciętny obywatel odniósł wrażenie, że negocjacje ograniczają się do brutalnej rozgrywki o pieniądze, które trafiają do prywatnych kieszeni. Natomiast nie był to dialog w rozumieniu przyjętym w krajach Europy Zachodniej, czyli szczerą rozmową o kształcie tego sektora i o zagwarantowanie na drodze jego rozwoju interesów pracowniczych...**

– To co się zdarzyło, było w pewnym sensie porażką każdej ze stron. Moim zdaniem, wszystko powinno

zacząć się od pracodawców, czyli od zarządów kopalń. To oni jako pierwsi powinni zacząć dwustronny dialog ze związkami, wiedząc, jakie są oczekiwania i znając dobrze potrzeby finansowo-rozwojowe kopalń. Do ostatniej chwili nic takiego nie miało miejsca. Ponadto pracodawcy powinni zareagować z wyprzedzeniem, wiedząc, że pracownicy chcą podziału zysku, który należy przecież do właściciela, czyli w tym wypadku – do skarbu państwa.

W tamtej sytuacji pracodawcy górników powinni wykazać aktywność w organizowaniu negocjacji branżowych z partnerami społecznymi, gdzie strony rozmawiałyby o sprawach wykraczających poza kwestie płacowe. Nie chodzi mi o to, że oczekiwania płacowe nie powinny być spełnione w rozsądnej mierze, ale przecież liczy się także forma tych negocjacji. Z tego też względu sprawa zakończyła się wymianą zarządów w spółkach górniczych.

Myślę, że podczas kompleksowych negocjacji i poprzez racjonalną argumentację można byłoby odejść od powtarzanych czasami opinii, że należy dzielić zysk wypracowany przez pracowników. Przy takim podejściu należałoby spytać, czy nie powinno się dzielić wypracowanych przez pracowników strat, bo w sektorze górniczym mieliśmy przecież całe lata takich strat. Musimy odejść od retoryki obcej realiom rynkowym, w których przecież funkcjonuje nasz kraj. Partnerzy powinni rozmawiać elastycznie i możliwie najszerszej o tym, jak lokować zyski oraz jakie inwestycje uruchomić, aby wzbogacić branżę i zapewnić jej powodzenie w następnych latach, gdy może przyjść czas gorszej koniunktury.

– Jak zatem będzie wyglądał dialog w następnym okresie, gdy ponownie pojawi się kwestia zysków i udziału w nich pracowników kopalń? Jak zaprojektować proces dialogu, aby uniknąć niedawnego losu „tarmoszenia się” o pieniądze?

– To jest kwestia, czy czegoś się nauczyliśmy. Myślę, że w przyszłym roku uda nam się to przeprowadzić zupełnie inaczej. W górnictwie chcemy skorzystać z mechanizmów dialogu, zarówno w oparciu o Komisję Trójstronną, jak i zespół branżowy. Najważniejsze będzie przedłożenie kompleksowego programu restrukturyzacji górnictwa, co nastąpi niebawem. Chcemy, aby był to projekt cieszący się poparciem całego rządu. Dopiero wówczas będziemy mogli negocjować z partnerami społecznymi zasady wdrażania poszczególnych rozwiązań, które są szczególnie istotne z pracowniczego punktu widzenia.

– Czy jest coś w tym programie, co mogłoby mieć charakter oferty dla pracowników?

– Tak, bo jest to program przynoszący wizję rozwoju całego sektora i tym samym – stabilnego zatrudnienia. Chcemy to osiągnąć poprzez racjonalne podejście do kosztów. W większości firm jest tendencja do powiększania kosztów w sytuacji koniunktury, ale gdy ulega ona osłabieniu, to koszty pozostają na poziomie z okresu prosperity. To jest groźne, bo stawia pod znakiem zapytania stabilność branży i tym samym stabilność zatrudnienia.

– Środowiska polityczne i społeczne tworzące obecny rząd są dość krytyczne w stosunku do tego, jak realizowana była transformacja ustrojowa po 1989 roku. Mówią, że zmiany przeprowadzono zbyt nachalnie, np. w sferze prywatyzacji, poprzez liberalizację, bez dostatecznego liczenia się z kosztami społecznymi i bez uwzględniania obaw opinii publicznej. Czy możliwe jest jednak w ogóle kształtowanie, czy przekształcanie gospodarki z większą dozą dialogu i uwzględniania głosu opinii społecznej? W niektórych przypadkach może on przecież prowadzić do zablokowania działań, które rządzący uważają za ważne...

– Dialog społeczny i opinie społeczne są istotne dla stabilnego, długoterminowego rozwoju gospodarczego. Ale warto zauważyć, że nowy system ekonomiczny nie został narzucony przez nikogo z góry, przez jakichś „kapitalistów”. Zrodził się z potrzeby powrotu do tego, co w naszym społeczeństwie uznaje się za normalne – prywatnej własności, do mechanizmów rynku i konkurencji. W tym sensie nie można powiedzieć, że dialog w Polsce został zablokowany. Rzecz w tym, że dialog nie jest taki, jaki chcielibyśmy mieć. Dotyczy to także kwestii górni-

W górnictwie chcemy skorzystać z mechanizmów dialogu, zarówno w oparciu o Komisję Trójstronną, jak i zespół branżowy. Najważniejsze będzie przedłożenie kompleksowego programu restrukturyzacji górnictwa, co nastąpi niebawem. Chcemy, aby był to projekt cieszący się poparciem całego rządu.

ków. Dialog był, ale dość ułomny, bo sprowadził się tylko do jednego wymiaru: pieniędzy.

Na ogół do mechanizmów dialogu odwołujemy się wtedy, kiedy trzeba uzgodnić interesy. Strony, żeby się porozumieć, muszą mieć przekonanie, że kompromis jest wartością, że zaakceptowane wyrzeczenie w dłuższej perspektywie przyniesie efekty. Dlatego warunkiem owocnego dialogu jest umiejętność patrzenia perspektywicznego. Ponadto strony dialogu muszą być uznawane za wiarygodne. Pozwala im to mieć zaufanie, że przyjęte uzgodnienia i wzajemne zobowiązania zostaną zrealizowane. Dużo łatwiej prowadzić dialog wtedy, gdy jego zadaniem jest wychodzenie naprzeciw potencjalnym problemom, gdy zaprasza się partnerów do partycypacji lub nawet współtworzenia koncepcji strategicznego rozwoju państwa niż wtedy, gdy dochodzi już do niepokoju i trzeba zaspokoić żądania tych, którzy najmocniej protestują. Takiego myślenia i działania u nas dotąd brakowało. Najważniejsze porozumienia społeczne zawierano już w czasie trwania kryzysów, a nie wcześniej, uprzedzając napięcia społeczne.

Dialog w Polsce powinien być usprawniony, aby odpowiadał na dzisiejsze potrzeby związane z budowaniem nowoczesnej gospodarki. Wiele elementów zarządzania buduje się w dzisiejszych rozwiniętych gospodarkach poprzez mechanizmy dialogu. Dotyczy to choćby rynku pracy i kluczowego problemu elastyczności. W krajach anglosaskich, czy w modelach anglosaskich mamy rynki pracy bardzo elastyczne i takie rozwiązanie cieszy się tam konsensusem społecznym. U nas budzi to kontrowersje, co świadczy, że nie wytłumaczyliśmy społeczeństwu racjonalności takich rozwiązań na rynku pracy. Nie umieliśmy przekonać strony pracowniczej, że są to rozwiązania, które zadziałają, i w konsekwencji wzbogacą gospodarkę i rynek pracy. Pracownicy czują bardziej na własnej skórze presję rynku i czasami trzeba pokazywać, że są rozwiązania, które łagodzą ten nacisk, bo występują np. możliwości przekwalifikowania, szkolenia dodatkowego zatrudnienia itd.

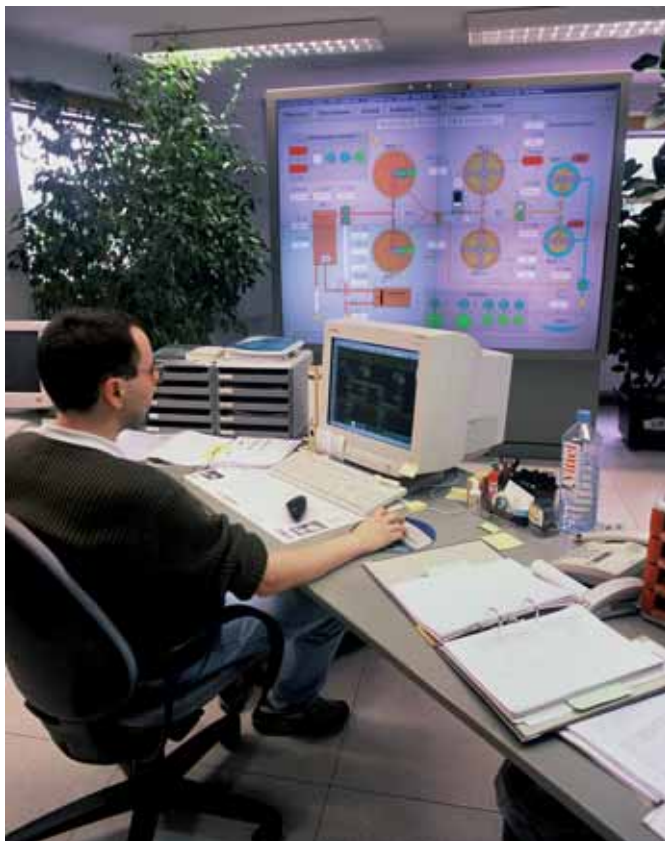
Wierzę, że można częściej odwoływać się do mechanizmów dialogu w reformowaniu i kształtowaniu naszej gospodarki. Ale musimy odpowiedzieć sobie na pytanie, gdzie mamy twarde ramy dialogu? Za jakie pola odpowiada rząd, a gdzie jest miejsce dla partnerów społecznych? Te sprawy nie są jeszcze należycie wyklarowane.

– **Ministerstwo Gospodarki nie ponosi ciężaru animowania i prowadzenia dialogu trójstronnego, ale jednak**

na niektórych odcinkach ma do czynienia z sytuacją, gdy odbiorcami pracy ministerstwa są partnerzy społeczni, tj. pracownicy i pracodawcy. W Pańskim resorcie współtworzone są regulacje dotyczące przedsiębiorczości. Myśli Pan, że przy tworzeniu regulacji zachowywana jest odpowiednia doza równowagi w respektowaniu interesów przedsiębiorców i ich pracowników?

– Obie strony mają nieograniczone możliwości „utrudniania sobie życia”. Wszystko zależy od tego, z jaką dozą kultury i wyobraźni podejdziesz się do kształtowania relacji na linii pracodawca–pracownik. Natomiast trudno mi się zgodzić z często występującymi, obiegowymi przekonaniem, że pracodawcy z samej swojej natury tylko „czyhają”, aby usuwać pracowników. To nie jest tak. Gospodarka ma w tej dziedzinie tendencję do samoregulacji. Pracodawca ponosi przecież koszty w sytuacji, gdy pozbywa się pracowników i zatrudnia na ich miejsce nowych. Pociąga to za sobą koszty doszkolenia, czy przyuczenia, ale jest tu także ryzyko wprowadzenia nowych ludzi w mechanizmy działania firmy. W gruncie rzeczy, w sektorze małych i średnich firm nie ma nadmiernie dużej fluktuacji kadr, nie tylko dlatego, że pracownicy nie mają wyboru z powodu wysokiego bezrobocia i przez to są zmuszeni do godzenia się na fanaberie pracodawców. Prawdopodobnie najtrudniejsze relacje mogą być w firmach wykonujących najprostsze czynności, czy usługi, w których możliwość zmiany pracowni-

Dialog społeczny i opinie społeczne są istotne dla stabilnego, długoterminowego rozwoju gospodarczego. Ale warto zauważyć, że nowy system ekonomiczny nie został narzucony przez nikogo z góry, przez jakichś „kapitalistów”. Zrodził się z potrzeby powrotu do tego, co w naszym społeczeństwie uznaje się za normalne – prywatnej własności, do mechanizmów rynku i konkurencji. W tym sensie nie można powiedzieć, że dialog w Polsce został zablokowany. Rzecz w tym, że dialog nie jest taki, jaki chcielibyśmy mieć.



Musimy dopracować się takiej formuły przedsiębiorczości, która będzie akceptowalna społecznie, aby sektor małych i średnich firm nie był postrzegany jako strefa dzikiego kapitalizmu

ków nie stanowi większego problemu. Ale to nie są duże sektory, jak choćby np. branża prac sezonowych.

Natomiast państwu powinno zależeć na przedsiębiorczości, nawet przy całym ryzyku, że niektóre jej formy mogą stwarzać potencjalnie pewne trudności na linii pracodawca–pracobiorca. Polska potrzebuje bowiem szerokiej bazy podatkowej. Im więcej osób będzie funkcjonowało w ramach oficjalnej przedsiębiorczości, tym więcej będzie płatników podatków. Zwiększa to w konsekwencji możliwości finansowe państwa i odciąża problemy społeczne.

Ale jednocześnie musimy szukać sposobów, aby dopracować się takiej formuły przedsiębiorczości, która będzie akceptowalna społecznie, aby sektor małych i średnich firm nie był postrzegany jako strefa dzikiego kapitalizmu.

– Wraz z członkostwem w UE, w Polsce przyjmowane są unijne dyrektywy społeczne, jak np. dyrektywa o europejskich radach zakładowych. Ostatnio weszła też w życie ustawa o tworzeniu rad pracow-

niczych, które mają funkcjonować w firmach zatrudniających powyżej 50 osób. Czy myśli Pan, że nasi przedsiębiorcy, pracodawcy i pracownicy są przygotowani do prowadzenia dialogu na poziomie firm, w obszarze określonym przez ustawę? Wydaje się, że interesy pracodawców i pracobiorców są u nas wciąż silnie antagonistyczne, co niemal wyklucza dialog.

– Na pewno problemem jest to, że nie mamy doświadczeń z taką formułą dialogu na poziomie firm. Nie można więc tego ocenić po wynikach. Z pewnością, w nowej sytuacji pracodawcy będą musieli poświęcić więcej czasu na relacje z pracownikami. Ale nie będzie to czas stracony, ponieważ dialog z pracownikami to przecież także ważna inwestycja długofalowa. Dzięki niej, firma wzbogaca się o tak ważne aktywa, jak zaufanie czy większe zaangażowanie w pracę. To jest wymiar, bez którego dzisiejsze przedsiębiorstwa nie są w stanie dobrze działać.

Natomiast z pewnością rady będą utrudnieniem dla tych menedżerów, którzy przyzwyczaili się do autokratycznego stylu zarządzania. Ale być może dla nich też jest to dobry moment, aby zmienić własne nawyki, z pożytkiem dla nich samych i dla ich firm. Dopiero po liczbie spraw sądowych i sporach pracodawców z pracownikami przekonamy się w krótkim czasie, jak działają nowe regulacje związane z radami pracowniczymi.

Jestem przekonany, że podobnie jak wspomniani, autokratyczni menedżerowie, tak i większość z nas musi dorosnąć do prowadzenia rzeczywiście dojrzałego dialogu. Najistotniejszą sprawą będzie, aby przedstawicielami w radach były odpowiedzialne osoby, które będą umiały wnieść do firm coś pozytywnego i konstruktywnego, coś, co przekona pracodawców, że strategia współpracy jest najlepsza, bo napędza rozwój przedsiębiorstwa. Załogi stoją zatem przed dużą szansą, ale i ogromnym wyzwaniem. Wiele zależy od dojrzałości i praktycznego przygotowania do współuczestniczenia w zarządzaniu firmą. Mam głęboką nadzieję, że partnerzy społeczni w trakcie formowania rad przekonają się, że przedsiębiorstwo jest wspólnym dobrem, dla którego warto coś poświęcić.

Rozmawiał Andrzej Zybala

Mieczysław Kabaj

Pakt społeczny: odpowiedź na europejskie wyzwania

Motto:

Proponowane reformy często będą wymagać, by władze publiczne, partnerzy społeczni i obywatele kwestionowali stare pewniki i akceptowali nowe praktyki (...) w szczególności w postaci paktów na rzecz zatrudnienia.

(Komisja Europejska, *Praca, praca. Tworzenie miejsc pracy*, listopad 2003, s. 128)

Zawarcie paktu społecznego wydaje się najlepszym sposobem sprostania wyzwaniom, przed jakimi stoją zarówno pracownicy jak i przedsiębiorcy. Największym z nich jest to, że nasz rynek pracy staje się stopniowo rynkiem europejskim. Partnerzy społeczni muszą znaleźć taki sposób na zaadoptowanie się w nim, aby stworzyć szanse na dynamiczne tworzenie nowych miejsc pracy w kraju.

Nie trzeba mieć wielkiej wyobraźni, aby uzmysłwić sobie, że Polska może tracić coraz więcej dobrych i najbardziej ambitnych fachowców. W krajach UE wynagrodzenia są średnio 6-krotnie wyższe niż u nas, a czas pracy o 1/5 krótszy. W konsekwencji pracodawcy mogą spodziewać się presji, która przybierze postać albo wizji traceniam fachowców, albo konieczności podwyższania wynagrodzeń. Zwiększyłyby to koszty pracy, co sprawi, że ich przedsiębiorstwa stracą na konkurencyjności. Tylko zawarcie paktu społecznego jest w stanie temu zapobiec. Partnerzy społeczni mogą uzgodnić metodę przeprowadzenia zmiany formuły kształtowania wynagrodzeń. Konieczne jest wprowadzenie mocniejszego powiązania wzrostu płac ze wzrostem wydajności (produktywności). Poniżej chciałbym opisać jedenaście zagadnień, które powinny stać się przedmiotem negocjacji zmierzających do zawarcia pak-

tu społecznego na rzecz wzrostu zatrudnienia i ograniczenia bezrobocia.

I. Wzrost zatrudnienia przez promowanie nieinflacyjnego popytu efektywnego. Wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy są funkcją wzrostu popytu na dobra konsumpcyjne, inwestycyjne i usługi. Przedsiębiorcy będą zwiększać produkcję i zatrudnienie tylko wówczas, gdy zwiększy się popyt na ich towary i usługi. Wynagrodzenia za pracę powinny więc zwiększać się w odpowiedniej proporcji do wzrostu wydajności. Tymczasem w ostatnich 16 latach mamy swoistą asymetrię – wzrost wynagrodzeń pozostaje daleko w tyle za wzrostem wydajności pracy, a także zysków, zwłaszcza w latach 2001–2005. W tym ostatnim okresie wydajność pracy (wartość dodana na pracującego w sektorze przedsiębiorstw) wzrosła o 28,5 proc., a przeciętne wynagrodzenie realne brutto tylko o 7,3 proc. A zatem wynagrodzenia zwiększały się ponad czterokrotnie wolniej niż wydajność pracy, co naturalnie hamowało wzrost popytu efektywnego. Warto dodać, że w większości krajów OECD i Unii Europejskiej przestrzegana jest zasada, aby wynagrodzenia rosły mniej więcej proporcjonalnie do wzrostu wydajności pracy. Odgrywa to ważną rolę dla wzrostu popytu, proporcjonalnego do zwiększającej się wydajności pracy i stymuluje wzrost zatrudnienia.

Powyzsza asymetria jest jedną z przyczyn polskiego paradoksu, czyli wzrostu gospodarczego, któremu nie towarzyszy wzrost zatrudnienia.

Po wtóre, nastąpiło przesunięcie w podziale wartości dodanej. Zyski rosły kosztem wynagrodzeń. Na przykład w latach 2003–2005 zysk netto polskich firm zwiększył się o 35,3 mld zł, a łączny fundusz wynagrodzeń zmniejszył

się o 2,1 mld zł (w rezultacie zmniejszenia zatrudnienia i małego wzrostu wynagrodzeń przeciętnych). Udział wynagrodzeń w wartości dodanej (płace plus zyski) zmniejszył się z 87 proc. w 2003 r. do 68 proc. w 2005 r.

Zyski mogą rosnąć szybciej niż wynagrodzenia, ale w pewnych „cywilizowanych” granicach. Najlepiej też, gdy zyski są w znacznej części przeznaczane na inwestycje. Tymczasem większa ich część przeznaczana jest na depozyty bankowe i inne „inwestycje” finansowe, które nie sprzyjały tworzeniu miejsc pracy.

Przedmiot negocjacji. Na stole obrad powinna pojawić się kwestia wdrożenia partycypacyjnego systemu wynagrodzeń. Jego zaletą jest to, że rozszerza on sferę wspólnych interesów pracowników i pracodawców. Wzrost wynagrodzeń pracowniczych zostaje powiązany ze wzrostem wydajności pracy, ponadto związany jest także z wielkością wypracowanego zysku (np. 10 proc. zysku netto powinno być przeznaczane na nagrody).

Dwie kwestie powinny stać zatem na porządku negocjacji w ramach paktu – wypracowanie określonego wskaźnika, który pokazywałby, jaka część wzrostu produktywności znajduje odzwierciedlenie we wzroście wynagrodzeń (np. 0,5–0,8). Druga kwestia to wypracowanie wskaźnika udziału pracowników w zysku (np. 10 proc. – 20 proc. zysku netto).

II. Zmniejszenie podatku socjalnego (zatrudnieniowego) płaconego przez pracodawców. W 2005 r. podatek ten w sektorze przedsiębiorstw osiągnął blisko 25 mld zł rocznie, co zwiększyło koszty pracy o 17 proc. Za paradoks można uznać fakt, że w kraju, w którym występuje masowe bezrobocie, zatrudnienie jest obciążane pokaźnym podatkiem socjalnym. Utrudnia to optymalne wykorzystanie zasobów pracy. Nie bez powodu przedsiębiorcy nieustannie narzekają na zbyt wysokie koszty pracy, które ograniczają wzrost zatrudnienia.

Moim zdaniem, należy rozważyć kilka wariantów zmniejszenia obciążeń przedsiębiorców. Za mało realne uznają obniżenie składek ubezpieczeniowych. Rządowi zabrakłoby pieniędzy na współfinansowanie z ZUS-em wypłat rent i emerytur. Musiałby ewentualnie ponownie wysłać na rynek pracy emerytów w wieku produkcyjnym, ale zdolność do wykonania tego jest niska. Z drugiej strony nie wydaje się możliwe także obniżenie wysokości przeciętnych emerytur i rent. Poziom emerytur i rent jest w Polsce niski: 43 proc. emerytów i 64 proc. rencistów nie uzyskuje dochodów na poziomie minimum socjalnego.

Chcąc obniżyć podstawy wymiaru podatku socjalnego powiększającego koszty pracy, trzeba rozważać m.in. trzy warianty:

a. Stopniowe zmniejszanie podatku socjalnego płaconego przez przedsiębiorców (w jego skład wchodzi składki emerytalne i rentowe). Spadek wpływów budżetowych mogłyby być zrekomensowane niewielkim wzrostem podatku od wartości dodanej VAT. Pełne, jednorazowe zwolnienie przedsiębiorców z podatku socjalnego wymagałoby zwiększenia VAT o 4–5 punktów procentowych, ale nie byłoby to korzystne. Podatek socjalny można zmniejszać o 3 punkty procentowe w kolejnych latach (jest to model duński, gdzie pracodawcy płacą tylko 0,5 proc. tego podatku, pozostałą część pokrywa państwo z podatków pośrednich).

b. Całkowite lub częściowe zastąpienie podatku socjalnego jednorazowym podatkiem od sprzedaży detalicznej dóbr i usług. Musiałby on wynieść 2,5 proc. – 3,0 proc., gdyby miał całkowicie wyeliminować składki emerytalno-rentowe płacone przez przedsiębiorców.

c. Można tę reformę zrealizować stopniowo, zmniejszając podatek socjalny płacony przez pracodawców o 3–4 punkty procentowe w kolejnych pięciu latach, pokrywając koszty tej reformy z budżetu. Proces ten zapoczątkowała wicepremier Zyta Gilowska, projektując zmniejszenie w 2007 r. składki rentowej o 4 pkt. proc. po połowie dla pracodawców i pracowników i pokrycie kosztów tego zmniejszenia z budżetu państwa. Dzięki temu koszty pracy w sektorze przedsiębiorstw zmniejszyłyby się o 3 mld zł rocznie.

III. Zmniejszenie kosztów pracy w wyniku zmniejszenia składki chorobowej. Obecnie pracownicy płacą ubezpieczenie chorobowe w wysokości 2,45 proc. podstawy wymiaru. Ponadto pracodawcy płacą za 33 dni zwolnienia lekarskiego pracownika, co zwiększa koszty pracy o 2,3 mld zł rocznie. Jest to szczególnie uciążliwe dla małych przedsiębiorstw i nie sprzyja wzrostowi zatrudnienia. Optymalnym rozwiązaniem byłoby, aby pracodawcy płacili za pierwsze 7 dni zwolnienia lekarskiego,

Nie trzeba mieć wielkiej wyobraźni, aby uzmysłwić sobie, że Polska może tracić coraz więcej dobrych i najbardziej ambitnych fachowców. W krajach UE wynagrodzenia są średnio 6-krotnie wyższe niż u nas, a czas pracy o 1/5 krótszy.

a ZUS za dalsze dni zwolnienia; w efekcie koszty pracy uległyby zmniejszeniu o 1,5 mld zł rocznie¹.

Przedmiot negocjacji. Przedmiotem negocjacji mogą być dwa warianty finansowania tej reformy:

a. Wariant pierwszy zakłada, że od 2007 r. pracodawca poniesie koszty zwolnienia lekarskiego pracownika tylko za pierwszych 7 dni zwolnienia lekarskiego. Składka na ubezpieczenie chorobowe musiałaby jednak wzrosnąć. Wzrost ten byłby sfinansowany w połowie przez pracowników i pracodawców. Reforma ta byłaby korzystna nie tylko dla pracodawców, ale także dla pracowników, którzy nierzadko w okresie zwolnienia lekarskiego korzystają z urlopu wypoczynkowego, aby nie pogarszać swojego statusu w firmie.

b. Wariant drugi zakłada stopniowe wdrożenie tej reformy w okresie trzech lat. Rozwiązanie to przewiduje, że składka na ubezpieczenie chorobowe byłaby zwiększana marginalnie w okresie trzech lat, obciążając po połowie pracodawców i pracowników; obciążyłyby to pracodawców dodatkowo o 1–3 zł miesięcznie za jednego pracownika, podobną składkę zapłaciliby pracownicy².

IV. Wzrost zatrudnienia przez ograniczenie importu bezrobocia. Stwierdziliśmy już poprzednio, że wzrost zatrudnienia zależy od wzrostu popytu na dobra i usługi. Rzecz jednak w tym, że w dobie otwartej globalnej gospodarki ten popyt nie musi być zaspokojony produkcją krajową. Jeżeli np. całkowity przyrost popytu zostanie zaspokojony przyrostem importu, to nie należy oczekiwać wzrostu zatrudnienia w Polsce. Wydaje się, że tutaj tkwi drugi klucz do zrozumienia dziwnego polskiego fenomenu polegającego na tym, że mamy do czynienia z tak zwanym bezzatrudnieniowym wzrostem gospodarczym (wzrostowi gospodarczemu nie towarzyszy wzrost miejsc pracy, co występuje zazwyczaj w innych krajach).

Od wielu lat zwiększa się zakres penetracji importowej (relacja importu do produkcji krajowej zwiększyła się z 36 proc. w 1990 r. do 80 proc. w 2003 r.). Szacuje się, że 4/5 przyrostu popytu krajowego zaspokajane jest przez przyrost importu, a więc dla producentów krajowych przestrzeń popytowa jest ograniczona. Szacuje się, że z uwagi na deficyt handlowy (ok. 11 mld dolarów rocznie) tracimy 0,8 mln do 1,0 mln miejsc pracy rocznie.

Import jest ważny dla rozwoju gospodarki o tyle, o ile jest to import inwestycyjny. Tymczasem w Polsce jego udział jest niezwykle niski, sięga tylko 16–18 proc. całego importu. W związku z tym należy opracować instrumenty ekonomiczne promowania eksportu i zmniejszenia udziału importu konsumpcyjnego (substytucyjnego), który stanowi ok. 30–35 proc. całego importu (ok. 25 mld USD).

Warto przypomnieć, że importowane są m.in. takie „skomplikowane technicznie” wyroby, jak np.: grzebienie, miotły, szczotki, parasole, worki, torby, kartony, zeszyty, koperety, guziki, ołówki, wózki dziecięce, gwoździe, spinacze biurowe, których import kosztował ponad 150 mln USD rocznie. Wiele z tych produktów można i trzeba produkować w Polsce. Niezbędne jest opracowanie programu tworzenia miejsc pracy przez wzrost eksportu i ograniczenie importu substytucyjnego.

Nadmierna penetracja importowa – jak pokazują badania (m.in. IKiCHZ) – jest m.in. efektem polityki zbyt wysokiej sztucznej aprecjacji waluty krajowej, co sprzyja importowi i ogranicza wzrost eksportu. Szczególnie w drugiej połowie 2004 r. i na początku 2005 r. nastąpiła skokowa aprecjacja złotego w stosunku do euro i USD, **co oznacza faktyczne subsydiowanie importu, gdyż jego cena została sztucznie zaniżona.** Główną przyczyną tej sztucznej aprecjacji złotego są niezwykle wysokie stopy procentowe, które przyciągają do Polski kapitał spekulacyjny, co zwiększa popyt na walutę krajową i powoduje wzrost jej kursu.

Przedmiot negocjacji. Partnerzy społeczni powinni osiągnąć konsensus w dwóch kwestiach: po pierwsze, większe środki na promocję eksportu. Po wtóre, niezbędna jest optymalizacja stóp procentowych od kredytów gospodarczych (obecnie są one najwyższe w Europie i 15–20 razy przewyższają inflację) oraz optymalizacja kursu złotego w stosunku do innych walut, aby sprzyjał eksportowi. Rząd i NBP powinny przedstawić propozycje w tych dwóch wyżej wymienionych kwestiach.

V. Wzrost zatrudnienia przez stymulowanie inwestycji.

Istotne znaczenie dla tworzenia miejsc pracy mają inwestycje, m.in. w budownictwie (nie tylko mieszkalnictwo, ale i infrastruktura itp). Jedno dodatkowe miejsce pracy na budowie generuje 3–4 miejsca w gospodarce narodowej. Tymczasem mamy spadek inwestycji w latach: 2001 – o 9,5 proc., w 2002 r. – o dalsze 10 proc. oraz ich bardzo niskie tempo wzrostu w latach 2003–2005. Stopa inwestycji (udział inwestycji w PKB) w tym okresie spadła z 24 proc. w 2000 r. do 18 proc. w 2004 r. i była znacznie niższa niż np. w Republice Czeskiej (27,3 proc.), niższa niż na Słowacji (25,4 proc.) i na Węgrzech (25,3 proc.), znacznie niższa niż w Estonii (31 proc.) i na Łotwie (28,8 proc.).

Zasadniczym problemem jest słaby dostęp naszych firm do kredytów inwestycyjnych z powodu ich wysokiej ceny. W 2004 r. rzeczywiste rynkowe stopy procentowe od kredytów gospodarczych sięgają obecnie od 10 proc.

do 23 proc., co skutecznie blokuje dostęp do kredytów, to z kolei blokuje inwestycje i tworzenie nowych miejsc pracy (w warunkach najniższej inflacji w Europie, w granicach od 0,5 proc. do 1,5 proc.).

Udział kredytów bankowych w finansowaniu inwestycji w Polsce należy do najniższych w Europie; dowodzą tego ostatnie badania Banku Światowego pokazujące, że Polska znalazła się w gronie trzech krajów – obok Łotwy i Rumunii – w których przedsiębiorcy tworzący nowe firmy mieli największe trudności w uzyskaniu kredytu bankowego. Dostępność kredytu była pięciokrotnie mniejsza niż średnia w pięciu krajach zachodnich; siedmiokrotnie niższa niż np. w Wielkiej Brytanii i Niemczech, ponad trzykrotnie mniejsza niż np. na Węgrzech.

Ponadto ostatnie badania NBP ukazują marginalną rolę banków komercyjnych w Polsce w finansowaniu inwestycji. Wśród źródeł finansowania inwestycji polskich firm środki własne stanowiły blisko 3/4 nakładów inwestycyjnych. Tylko 11,2 proc. nakładów stanowił bankowy kredyt złotowy.

Przedmiot negocjacji. Rząd, NBP i partnerzy społeczni powinni określić sposób zbliżenia stóp procentowych w Polsce do tych, które płacą nasi konkurenci w UE. Należy też wypracować metody zwiększenia dostępności kredytów inwestycyjnych i rozwojowych.

Przedmiotem negocjacji powinny być także zmiany w systemie podatkowym. Powinien sprzyjać on pobudzeniu inwestycji. Reforma podatku CIT w 2003 r. (obniżenie z 27 proc. do 19 proc.) nie przyniosła oczekiwanych efektów w sferze zatrudnienia i zmniejszenia bezrobocia.

Partnerzy społeczni powinni także rozważyć koncepcję selektywnego obciążenia dywidendy podatkiem (obecnie,

Budownictwo mieszkaniowe (a także infrastrukturalne) może odegrać doniosłą rolę w bezpośrednim i pośrednim tworzeniu miejsc pracy i stymulowaniu wzrostu gospodarczego. Budujemy obecnie na 1000 mieszkańców 2,8 mieszkań, czyli trzykrotnie lub czterokrotnie mniej niż np. Hiszpania, Grecja, Niemcy, Irlandia lub Finlandia.

po zmianach – 19 proc.). W przypadku przeznaczenia dywidendy na inwestycje – stopa podatku wynosiłaby „0” w powiatach o najwyższym bezrobociu lub mniej niż 19 proc. w innych powiatach, a w przypadku przeznaczenia na konsumpcję – stopa ta wynosiłaby 19 proc.

Systemy podatkowych ulg inwestycyjnych funkcjonują w wielu krajach, np. w Irlandii, Finlandii, Estonii, stymulując przeznaczenie znacznej części zysku na inwestycje, co zwiększa zatrudnienie i przynosi dodatkowe dochody budżetowi (np. w Estonii na inwestycje przeznaczają się 31 proc. produktu krajowego brutto, a w Polsce tylko 18 proc.).

VI. Promowanie zatrudnienia przez rozwój budownictwa mieszkaniowego.

Budownictwo mieszkaniowe (a także infrastrukturalne) może odegrać doniosłą rolę w bezpośrednim i pośrednim tworzeniu miejsc pracy i stymulowaniu wzrostu gospodarczego. Budujemy obecnie na 1000 mieszkańców 2,8 mieszkań, czyli trzykrotnie lub czterokrotnie mniej niż np. Hiszpania, Grecja, Niemcy, Irlandia lub Finlandia. Na przykład Hiszpania, kraj o zbliżonej do Polski ludności, oddaje do użytku ponad 400 tys. mieszkań rocznie (Polska nieco ponad 100 tys.).

Na przykład, w Hiszpanii przyjęto zupełnie inną strategię w zakresie budownictwa niż w Polsce. Przyjęto tam w 2005 r. 3-letni plan finansowania taniego budownictwa. 6822 mld euro ma zapewnić oddanie dodatkowo 176 tys. mieszkań. Młodzi ludzie (do 35 lat) mogą liczyć na pomoc do 10 tys. euro przy kupnie własnego lokum („Rzeczpospolita”, 5.07.2005 r.). Łącznie rząd Hiszpanii zamierza przeznaczyć na wspieranie budownictwa mieszkaniowego równowartość 9,3 mld euro rocznie!

Rząd Polski systematycznie wycofuje się ze wspierania budownictwa mieszkaniowego (m.in. zlikwidowano ulgi budowlane, próbowano zablokować zwrot VAT-u na materiały budowlane). Natomiast wydatki budżetu państwa na cele mieszkaniowe w relacji do wartości PKB ulegają systematycznie obniżaniu z 1,3 proc. w latach 1991–1995 do 0,5 proc. w latach 1996–2000 i 0,3 proc. w latach 2000–2004. W wydatkach ogółem budżetu państwa udział wydatków kierowanych do sfery mieszkaniowej zmniejszany został w analogicznych okresach odpowiednio: z 4,1 proc. do 2,2 proc. i niecałe 1,5 proc. Gminy przeznaczały w ostatnich latach niecałe 0,5 proc. wydatków budżetowych na cele mieszkaniowe.

Ostatnio należy odnotować pierwszy krok w kierunku wspierania budownictwa mieszkaniowego przez zrekompensowanie 1/2 odsetek od kredytów hipotecznych.

Przedmiot negocjacji. Partnerzy powinni osiągnąć konsensus co do skali zaangażowania państwa w sferze mieszkaniowej. Byłaby tu gra o wzrost miejsc pracy o 500–750 tys. (gdyby udało się zwiększyć liczbę mieszkań oddawanych do użytku (rocznie) do 200 tys. do 2010 r.).

VII. Zwiększenie środków na aktywną politykę rynku pracy i lepsze ich wykorzystanie. Pakt społeczny powinien zawierać także konsensus w sprawie sposobu łagodzenia skutków bezrobocia oraz sposobu aktywizowania bezrobotnych. Do tej pory spadały nakłady na aktywne programy rynku pracy (przekwalifikowanie bezrobotnych, na subsydiowanie zatrudnienia i bezpośrednio tworzenie miejsc pracy). Na bezrobotnego rocznie zmniejszyły się z 707 zł w 1997 r. do 123 zł w 2002 r. Plany na lata 2005–2006 zakładały niewielki wzrost tych nakładów. Ale ciągle są one kilkadziesiąt razy niższe niż w krajach UE, gdzie w 2002 r. wynosiły one 6200 USD na bezrobotnego, a w Polsce 41 USD. Na przykład na Węgrzech wynosiły one 1400 USD na bezrobotnego i były 34 razy wyższe niż w Polsce!

Po wtóre, jest też kwestia efektywności wydatków. Na przykład średnia efektywność szkolenia bezrobotnych w latach 1999–2002 wynosiła 46 proc., a w 2005 r. spadła do 34 proc. Oznacza to, że aż 66 proc. bezrobotnych nie znalazło zatrudnienia po przeszkoleniu. Aby poprawić tę efektywność, trzeba szerzej stosować trójstronne umowy szkoleniowe (TUS) i monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych (MZDiN).

Przedmiot negocjacji. Partnerzy społeczni powinni osiągnąć konsensus co do programu zbliżenia polityki

Wielu przedsiębiorców twierdzi, że istotną barierą wzrostu zatrudnienia jest mała elastyczność rynku pracy i zatrudnienia. Wskazują na trudności i długotrwałe procedury rozwiązania stosunku pracy. Trzeba więc rozważyć możliwość uproszczenia tych procedur kodeksowych. W ostatnich latach elastyczność polskiego rynku pracy zwiększyła się jednak radykalnie.

rynku pracy do potrzeb przedsiębiorców i bezrobotnych. Powinni także wypracować taki model szkoleń bezrobotnych, aby odpowiadał on potrzebom przedsiębiorców.

VIII. Wzrost zatrudnienia młodzieży przez zbliżenie kształcenia do potrzeb przedsiębiorstw. Bezrobocie wśród młodzieży (dwukrotnie wyższe niż średnia w UE) jest następstwem nie tylko braku miejsc pracy, ale złego dostosowania struktury i jakości kształcenia zawodowego do potrzeb przedsiębiorstw i gospodarki.

Istotna jest kwestia jakości kształcenia teoretycznego i praktycznego. Problem polega na tym, że w większości szkół średnich i wyższych (poza nielicznymi zasadniczymi zawodowymi) edukacja ogranicza się w zasadzie do kształcenia teoretycznego (jego jakość jest zbliżona do standardów UE). Natomiast pod względem kształcenia praktycznego sytuacja w Polsce odbiega znacznie od krajów o najwyższej kulturze pracy i produktywności (Niemcy, Szwajcaria, Austria, Dania). Brakuje zasobów na tworzenie nowoczesnych warsztatów zawodowych. Chodzi o kształcenie dualne. System stwarza naturalne mechanizmy koordynacji edukacji i rynku pracy, lepiej przygotowuje młodzież do pracy w warunkach funkcjonowania firm produkcyjnych, usługowych i innych.

Aby zbliżyć szkolnictwo zawodowe do potrzeb gospodarki (także wyższe uczelnie), szkoły powinny nawiązać stałą współpracę z zakładami pracy; może to przynieść obopólne korzyści, umożliwić kształcenie praktyczne w przedsiębiorstwach, w warunkach i na urządzeniach (maszynach), którymi dysponują zakłady. Może to być pierwszy etap do rozszerzenia kształcenia dualnego, które wykazuje najwyższą „zewnątrzną” efektywność edukacji zawodowej.

Przedmiot negocjacji. Partnerzy powinni dopracować się ramowego konsensusu co do takiego modelu kształcenia zawodowego, aby odpowiadał on potrzebom przedsiębiorstw. Przedsiębiorcy powinni mieć wpływ na procesy kształcenia zawodowego. Niezbędne jest utworzenie Krajowej Rady Kształcenia Zawodowego. W skład Rady powinni wejść przedsiębiorcy, przedstawiciele resortów edukacji, pracy i gospodarki oraz samorządów regionalnych i lokalnych.

IX. Wzrost roli Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP), aby lepiej chronić istniejące miejsca pracy. Partnerzy społeczni powinni osiągnąć konsensus w sprawie mechanizmów racjonalnej ochrony zagrożonych istniejących miejsc pracy. Ważną rolę powinien pełnić Fundusz Gwarantowanych Świadczeń

Pracowniczych (FGŚP). Jednakże w 2002 r. rząd wykluczył taką możliwość (do 2002 r. FGŚP uratował ok. 450 tys. miejsc pracy przeznaczonych do likwidacji). Fundusz nie mógł bowiem od tego czasu udzielać kredytów przedsiębiorcom przeżywającym przejściowe trudności, gdy banki komercyjne odmówiły im udzielenia kredytu. Od 2002 r. FGŚP może udzielić pomocy tylko tym firmom, które ogłosiły upadłość (o której zdecydował odpowiedni sąd). Tak więc FGŚP udziela pomocy przedsiębiorstwom w formie jakby „zasiłku pogrzebowego”. W rezultacie FGŚP wygospodarował duże nadwyżki finansowe, np. w 2005 r. rezerwy osiągnęły blisko 600 mln zł. W 2006 r. obniżono składkę na FGŚP z 0,15 proc. do 0,10 proc. (tzn. z 3,50 zł na pracującego miesięcznie do 2,50 zł).

W odróżnieniu od większości krajów UE, przedsiębiorcy w Polsce pozbawieni są funduszu solidarnościowego, który umożliwiałby działania profilaktyczne, ułatwiające utrzymanie miejsc pracy w okresach przejściowych trudności. Doświadczenia krajów UE wskazują, że jest to najtańsza metoda ochrony istniejących miejsc pracy.

Przedmiot negocjacji. Przedmiotem negocjacji powinno być: po pierwsze, rozszerzenie katalogu świadczeń (kredytów) udzielanych przedsiębiorcom przez FGŚP w okresie przejściowych trudności, aby zapobiegać upadłości firmy. Po wtóre, warto rozważyć możliwość powrotu do składki 0,15 proc., co oznacza wzrost wydatków tylko o 1 zł miesięcznie w przeliczeniu na jednego zatrudnionego. Umożliwi to przywrócenie funduszu solidarnościowego przedsiębiorców i rozszerzenie działań (kredytów) zapobiegających żywiołowej likwidacji miejsc pracy.

X. Optymalizacja elastyczności zatrudnienia. Wielu przedsiębiorców twierdzi, że istotną barierą wzrostu zatrudnienia jest mała elastyczność rynku pracy i zatrudnienia. Wskazują na trudności i długotrwałe procedury rozwiązania stosunku pracy. Trzeba więc rozważyć możliwość uproszczenia tych procedur kodeksowych. W ostatnich latach elastyczność polskiego rynku pracy zwiększyła się jednak radykalnie. Istnieje duża ruchliwość pracowników. Gwałtownie wzrosła liczba pracowników zatrudnianych na czas określony. W latach 2001–2004 85 proc. nowo przyjętych do pracy miało umowy na czas określony. Pod tym względem Polska zajmuje obecnie drugie miejsce wśród 30 krajów OECD (po Hiszpanii, gdzie udział kontraktów czasowych wynosi 33 proc.). W sąsiednich krajach udział ten jest wielokrotnie niższy: Słowacja – 5,7 proc., Czechy – 9,7 proc. i Węgry – 7,1 proc.

W Polsce rozwinęły się także różne inne formy elastycznego zatrudnienia: zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu, zatrudnienie doraźne, na własny rachunek itd.

Przedmiot negocjacji. Partnerzy społeczni powinni określić granice rozszerzenia elastycznych form zatrudnienia, gdyż przekroczenie tych granic jest niekorzystne zarówno dla pracowników, jak i dla pracodawców na otwartym rynku pracy (dowodzi tego niezbitcie doświadczenie Hiszpanii).

XI. Wzrost zatrudnienia przez ograniczenie pracy w godzinach nadliczbowych.

W Polsce przeciętny pracownik przepracował w 2005 r. prawie 2000 godzin. To niemal rekord wśród krajów rozwiniętych. Wśród 30 krajów OECD tylko w Korei Płd. pracowano dłużej o kilkanaście godzin. Średnia liczba godzin przepracowanych w 25 krajach UE wyniosła 1600, a np. w Niemczech – 1362, we Francji – 1393, w Austrii – 1481, na Węgrzech – 1777, w Słowacji – 1770, w Czechach – 1882 godzin.

Według danych BAEL-u w 2004 r. aż 2,2 mln osób (16 proc. ogółu pracujących) przepracowało w badanym tygodniu 50 godzin lub więcej; w tym ponad 1 mln pracowników najemnych, głównie w godzinach nadliczbowych. 40-godzinny tydzień pracy jest więc w Polsce raczej fikcją. Gdyby liczba godzin pracy w Polsce była na poziomie średniej w UE, zatrudnienie byłoby o 25 proc. wyższe, czyli wzrosłoby o 3,6 mln osób.

Przedmiot negocjacji. Partnerzy społeczni powinni rozważyć możliwość optymalizacji czasu pracy i stopniowego ograniczania pracy w godzinach nadliczbowych. Może to wpłynąć na wzrost zatrudnienia i produktywności zatrudnionych pracowników, gdyż zbyt długi czas pracy zmniejsza wydajność i jakość pracy.

¹ Zupełnie inne rozwiązanie projektowała wicepremier Zyta Gilowska. Proponowała zmniejszenie składki na ubezpieczenie chorobowe z 2,45 proc. do 1,8 proc. wynagrodzenia; składki tej nie płaciliby pracownicy, ale... pracodawcy, którzy nadal płaciliby za pierwsze 33 dni zwolnienia lekarskiego. Wdrożenie tego rozwiązania zwiększy koszty pracy ponoszone przez pracodawców w gospodarce narodowej o 4,4 mld zł rocznie, a w sektorze przedsiębiorstw o 2,7 mld zł rocznie. Łączne koszty zwolnień lekarskich, które pokrywają pracodawcy w sektorze przedsiębiorstw wzrosną z 1,4 mld zł do 4,1 mld zł, czyli prawie trzykrotnie. Tak więc propozycje wicepremier Zyty Gilowskiej, w odróżnieniu od naszych, nie prowadzą do znaczącej obniżki kosztów pracy (składka rentowa w sektorze przedsiębiorstw zmniejszy się o 3 mld zł rocznie, a składka chorobowa zwiększy koszty pracy o 2,7 mld zł).

² Wysokość dodatkowej składki zależy od istniejącej w ZUS nadwyżki funduszu zasiłków chorobowych. Według moich szacunków wpłaty pracowników na ten fundusz (składka 2,45 proc. wynagrodzeń) wynoszą blisko 6 mld zł rocznie, wydatki zaś 3964 mln; jeśli uwzględnić koszty manipulacyjne, to można szacować, że nadwyżka ZUS wynosi 1,6 mld zł. Aby zrealizować proponowaną reformę, trzeba zwiększyć roczne przychody funduszu zasiłków chorobowych w gospodarce narodowej o 700 mln zł (o 0,3 proc. wynagrodzeń), czyli obciążenie pracodawców i pracowników wzrosłoby o 6 zł miesięcznie. Jeżeli rozłożymy to na 3 lata, to obciążenie pracodawców wzrosłoby o 1 zł miesięcznie na pracownika (odpowiednio wzrosłoby obciążenie pracowników).

Andrzej Zybertowicz, Marcin Spławski

Dialog społeczny „obcym ciałem” w polskim życiu społecznym?

Zmienne losy dialogu społecznego w Polsce pozwalają na postawienie pytania, czy niekiedy instytucje tego dialogu nie są czymś w rodzaju ciała obcego w tkance naszego obecnego życia zbiorowego i czy nie są one na różne sposoby zwalczane przez inne formy regulacji życia społecznego. Przykładem może być wprowadzenie Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego (WKDS). Spotkały się one m.in. z taką właśnie reakcją otoczenia, z jaką mamy do czynienia, gdy organizm napotyka na ciało obce.

W poniższym tekście zakładamy, że w wielu obszarach życia społecznego w Polsce silniejszym regulatorem zachowań różnych podmiotów są formy działania bliskie i pokrewne przemocy, niż formy bliskie dialogowi. Nie twierdzimy jednak, że dialog jest instytucją z ducha obcą polskiej kulturze stosunków pracy, czy kulturze politycznej. W naszej tradycji można bez kłopotu wskazać przykłady rozwiązywania sporów społecznych poprzez dialog, w tym z zakresu stosunków pracy, poczynając od sztandarowego przykładu porozumień z Sierpnia’80.

Z drugiej strony jednak w III RP – jak wskazuje Zdzisław Krasnodębski – mamy do czynienia z wytworzeniem szeregu kultur (subkultur?), nie tylko lokalnych, które ulegają reprodukcji w oparciu o reguły radykalnie odmienne od zasad dialogu¹. Jest to rezultat tak zwanej drugiej transformacji², czyli powstawania – obok formalnych instytucji państwa – szeregu nieformalnych układów i punktów odniesienia. Za trafną uważamy opinię Krasnodębskiego głoszącą, że: *W Polsce dokonały się (...)*

dwie transformacje. Jawna, która polegała na przekształceniu struktur komunistycznego państwa i gospodarki w formalne instytucje demokracji parlamentarnej i gospodarki rynkowej, oraz druga – ukryta – którą była lokalna modyfikacja i ukonkretnienie (interpretacja) nowych instytucji i reguł, by jak najlepiej służyły przetransformowanym elitom komunistycznym i dokooptowanym do nich segmentom dawnej elity opozycyjnej³.

Bazując na powyższym podejściu, chcielibyśmy poniżej wskazać na instytucjonalne zagrożenia stojące przed procesem rozwoju dialogu społecznego, zwłaszcza WKDS-ów. Są one rzadko podnoszone w polskiej debacie, która ma często charakter postulatyno-normatywno-legalistyczny. Wielu autorów ogranicza się do analizy aktów prawnych i dokumentów programowych. Natomiast w małym stopniu uwzględniają faktyczną instytucjonalną dynamikę życia społecznego, a zwłaszcza nie uwzględniają okoliczności, że formalne instytucje dialogu mogą posiadać mniejszy wpływ na procesy społeczne niż niektóre instytucje nieformalne.

Logika instytucji. Pisząc o instytucjach dialogu, jak i instytucjach w innych sferach życia zbiorowego, mamy na myśli szerokie rozumienie pojęcia instytucji. Oznaczają one dla nas takie wzorce zachowań rozpowszechnione w danej zbiorowości, które są powtarzalne i usankcjonowane normatywnie, a do tego podmioty społeczne traktują je jako „gotowe”, zastane już elementy życia zbiorowego⁴. Za instytucje uznajemy zarówno instytucje formalne, uregulowane drogą artykulacji spisanych (zazwyczaj w trybie aktów prawnych), jak i nieformalne. Te ostatnie dają się rekonstruować na podstawie analizy wypowiedzi oraz przede wszystkim faktycznych działań podmiotów. Instytucje formalne w trakcie funkcjonowania obrastają regułami nieformalnymi, co może prowadzić do działań nawet radykalnie niezgodnych z ich wyjściową misją⁵.



Skoro frontalne odrzucenie dialogu nie wchodzi w grę, oznacza to, że na poziomie formalnym nie ma zagrożenia dla funkcjonowania takich instytucji dialogu społecznego jak WKDS

Instytucje – formalne i nieformalne – są ze sobą powiązane na różne sposoby, w tym także na sposób hierarchiczny. Jak pisze Michał Federowicz: *Jedne instytucje są bardziej wpływowe niż inne, tym samym mogą one limitować zakres zmiany mniej wpływowych instytucji. (...) Pozycja w hierarchii mierzona jest (...) praktycznym wpływem na asymetryczny układ wpływów*⁶. Federowicz przekonuje, że niektóre niepowodzenia transformacji należy tłumaczyć tym, iż nowe rozwiązania prawne, które były wprowadzane w starą sieć instytucjonalną, okazały się „słabsze” od dotychczasowego otoczenia społecznego. Taka jest na przykład geneza rażącej nieefektywności płytko zreformowanego wymiaru sprawiedliwości.

Wentyl bezpieczeństwa. Powracając do WKDS-ów, warto zaznaczyć, że są one stosunkowo nową instytucją, która w pewnej mierze została wytworzona i implantowana w sposób odgórny i następnie administracyjnie wmontowana w istniejącą sieć instytucjonalną i kontekst kulturowy. WKDS-y wprowadzono w życie

Dialog – dotyczący stosunków pracy czy np. spraw obywatelskich – ze swej natury zakłada relacje o charakterze symetrycznym. Jeśli tego typu relacje nie mogą być zbudowane, dialog staje się instytucją fasadową.

mocą ustawy z 6 lipca 2001 r., a nastąpiło to dzięki dużej determinacji prof. Jerzego Hausnera, ówczesnego ministra pracy i polityki społecznej, późniejszego ministra gospodarki i pracy, następnie wicepremiera. Był on głęboko przekonany, że instytucje dialogu mogą pełnić w istotnym zakresie m.in. funkcję wentyla bezpieczeństwa w obliczu spodziewanych fal silnego niezadowolenia środowisk pracowniczych. Uznał, że dialog może być formą rozładowywania napięć społecznych. To podejście nie wydaje się czymś zdrożnym, jednak w jego świetle dialog nabiera pewnego przymusowego charakteru.

Odgórna genealogia wojewódzkiego dialogu nie musi oznaczać jednak, że nie ma faktycznego, oddolnego zainteresowania dialogiem wśród aktorów naszego życia publicznego. Ale mimo wszystko powstaje pytanie, czy są nim zainteresowane akurat te podmioty, których interesy i konfiguracje są najsilniejsze w gospodarce i polityce⁷. Warto też zaznaczyć, że fakt odgórnej implantacji jakiejś innowacji społecznej wcale nie przesądza, iż zostanie ona potraktowana jako ciało obce. We współczesnym świecie wiele innowacji jest wprowadzanych odgórnie, choćby na skutek presji płynących z rozwoju globalnych trendów. Natomiast to, czy dane rozwiązanie instytucjonalne jest traktowane przez otoczenie jako ciało obce, jest rezultatem określonego typu interakcji między obiektywnymi efektami działania danej innowacji a efektami wytwarzanymi przez zastane instytucje. A zatem mamy tu zagadnienie kompatybilności innowacji instytucjonalnej z otoczeniem. Innowacje posiadają właściwą dla siebie dynamikę strukturalną. Wyraża się ona w sekwencji przekształceń, w wyniku których przybiera pewien rzeczywisty kształt wewnętrzny. Przekształcenia danej innowacji zależą od interesów, z którymi się musi zmierzyć, oraz od tego, jak jednostki/grupy wyobrażają sobie realizację swoich interesów – tak w jej obrębie, jak i w jej otoczeniu. W rezultacie następuje stabilizowanie się powtarzalnych sekwencji działań innowacji. Po pewnym okresie wyznaczają one faktyczne funkcje danej instytucji. Mogą one być zgodne – ale nie muszą – z formalnie, otwarcie deklarowaną jej misją.

Ciało obce/ciało wrogie. Powracając do metafory „obcego ciała”, przypomnijmy sobie, co dzieje się, gdy zdrowe serce młodego człowieka, który zginął w wypadku samochodowym, wszczepimy do „zużytego” organizmu, np. pięćdziesięciolatka prowadzącego niehigieniczny

tryb życia. Okazuje się, że wkrótce serce zostaje „zde-wastowane” i dopasowuje się do poziomu chorego organizmu. Nie przyczynia się wcale do poprawienia jego stanu. Z kolei w relacjach społecznych, naszym zdaniem, gdy otoczenie instytucjonalne rozpoznaje pewne nowe instytucje jako „ciało obce”, wówczas mogą nastąpić trzy reakcje tego otoczenia:

A) **Odrzucenie nowej instytucji.** Traci wtedy ona możliwości realizacji formalnie wyznaczonych zadań, nie traci swoją tożsamość instytucjonalną, ale może przestać zupełnie istnieć, np. z braku zasilania w środki.

B) **Rozmontowywanie/przeddefiniowanie nowej instytucji.** Otoczenie przekształca ją w taki sposób, że zaczyna pełnić funkcje istotnie różne od zaprogramowanych wcześniej i działa według faktycznych reguł odmiennych od formalnie zakładanych. Traci zdolność do realizacji specyficznych, postulowanych zadań i staje się względnie funkcjonalnym fragmentem szerszej innej całości, np. elementem szerszej gry międzyinstytucjonalnej, a swoje funkcje postulowane (misję) pełni w sposób co najwyżej fasadowy.

C) **Neutralizacja.** Nowa instytucja jest otorbiana, staje się swoistą enklawą, w której zachowane są procedury zgodne z założeniami wyjściowymi dla misji danej instytucji, ale traci ona zdolność oddziaływania, promieniowania na otoczenie pożądanymi wzorcami zachowań, czyli zmieniania go zgodnie z przyjętym wyjściowo programem.

Powracając do WKDS, rozważmy teraz trzy możliwe reakcje otoczenia na wdrożenie tej instytucji dialogu. Naszym zdaniem, w Polsce nie wchodzi w grę otwarte, szerokie i konsekwentne odrzucenie instytucji dialogu

społecznego. Jesteśmy bowiem krajem konstytucyjnie zdefiniowanym jako demokratyczne państwo prawa. Jako członek UE budujemy społeczną gospodarkę rynkową. W tej sytuacji dialog pozostanie jednym z podstawowych regulatorów stosunków społecznych. Ale werbalna akceptacja przez jednostki/grupy określonych norm lub reguł nie oznacza faktycznego respektowania owych norm w życiu społecznym. Upraszczając, powiemy, że to formalne zaakceptowanie norm w Polsce mogło oznaczać coś w rodzaju przemocy symbolicznej – w bliskim sensie znanej koncepcji Pierre’a Bourdieu⁸ – w stosunku do znacznej części otoczenia instytucjonalnego, które mogło nie chcieć implementacji mechanizmów dialogu. W tym przypadku symboliczna przemoc Zachodu sprzyja wdrożeniu w naszą tkankę społeczną kolejnych stref dialogu⁹. Zwróćmy uwagę, iż przemoc symboliczna nie musi być wsparta przez kroki ściśle administracyjne (np. takich kroków nie potrzebują również amerykańskie wzory konsumpcyjne dla swej ekspansji).

A zatem, na poziomie formalnym nie ma zagrożenia dla funkcjonowania takich instytucji dialogu społecznego, jak WKDS. Nawet gdyby jakieś zawirowanie parlamentarno-legislacyjne doprowadziło do rozwiązania tej instytucji, to na pewno na jej miejsce powołano by podobne inne, także o dialogowym charakterze.

Natomiast widoczne są oznaki zarysowanego powyżej scenariusza B polegającego na rozmontowaniu i przeddefiniowywaniu instytucji dialogu na poziomie regionalnym. Do takich wniosków skłaniają nas wywiady przeprowadzone w województwie kujawsko-pomorskim na przełomie 2001 i 2002 r. z dwudziestoma osobami. Potwierdzają one nasze obserwacje wskazujące na poważne zagrożenie rytualizacją dialogu społecznego¹⁰. Wynika ono z przekonania wielu związkowców, biznesmenów, polityków, samorządowców i przedstawicieli administracji, iż faktyczne decyzje o sprawach publicznych zapadają przede wszystkim w wyniku przetargów prowadzonych za kulisami dialogu, nie zaś przy otwartej kurtynie i zachowaniu procedur dialogowych. Autorzy niniejszego tekstu są skłonni uznać, iż takie intuicyjne przekonanie (pochodzące z niesystematycznego uogólniania rozproszonych doświadczeń praktycznych różnych aktorów) zostało solidnie potwierdzone przez informacje, które opinia publiczna uzyskała w wyniku działania sejmowych komisji śledczych ds. Rywina, Orłenu oraz prywatyzacji PZU i w świetle innych informacji o wielkich aferach. Taki obraz spraw publicznych spójny jest z syntetycznym ujęciem tez

Blisko 40% respondentów uważa, iż przemoc fizyczna lub zagrożenie jej zastosowaniem stanowią w naszym życiu gospodarczym zjawisko częste. Z kolei blisko 18% ankietowanych uważa, iż w polskim życiu gospodarczym istnieją takie sytuacje, w których stosowanie przemocy fizycznej przez podmiot gospodarczy może być usprawiedliwione.

w raporcie przygotowanym kilka lat temu dla UNDP Polska: Główne bariery dialogu przebiegającego na poziomie lokalnym umieszczone są na poziomie ogólnokrajowym; działania prowadzone na poziomie lokalnym nie mogą tych barier usunąć. Bariery te są dwóch rodzajów: (a) niska sterowność naszego systemu społecznego w porównaniu z wyzwaniem; (b) wątpliwość społeczeństwa obywatelskiego w Polsce związana z niskim poziomem społecznego kapitału zaufania. Pierwsza bariera ma związek z m.in. z rolą polityczno-biznesowych grup interesu, które, poprzez tzw. rynki zorganizowane (zhierarchizowane), utrudniają taki przepływ zasobów społecznych, dzięki któremu rząd byłby w stanie skutecznie działać na rzecz dobra wspólnego. Z kolei deficyt zaufania w sporej mierze wiąże się z niską efektywnością tych strategii rozwiązywania problemów jednostek, które polegają na działaniu zgodnym z formalnymi regułami demokracji¹¹.

Na groźbę rytualizacji wskazuje także nasze inne badanie wykonane dla UNDP przeprowadzone w rok od rozpoczęcia prac przez WKDS-y¹². Uzyskaliśmy wypowiedzi wskazujące na szereg zastrzeżeń uczestników co do funkcjonowania tej instytucji dialogu. Oto niektóre z nich: „w naszym WKDS dominują działania pozorowane”; „generalnie żadnych sukcesów z wyjątkiem zachowania pokoju społecznego”; „co to tam opinię wydać, której nikt potem nie uwzględni”; „WKDS to instytucja fasadowa”; „dialogowanie oznacza ble, ble, ble, z którego nic nie wynika”; „WKDS to na razie taki klub dyskusyjny”. Ponadto rozmówcy w trzech przypadkach wysunęli sugestię, iż u nas instytucje dialogu wymuszane są przez Unię Europejską.

Mimo głoszenia takich opinii osoby te jednak deklarowały gotowość dalszego uczestnictwa w pracach WKDS. Zdaniem autorów, wynikało to z ich chęci skorzystania z okazji do gromadzenia lub/i pomnażania kapitału kontaktów środowiskowych przydatnych do realizacji ambicji/interesów prywatnych lub/i grupowo-środowisko-

wych. Hipotezę tę można weryfikować, badając stopień zaangażowania członków w pracach WKDS-ów, m.in. na podstawie listy obecności na posiedzeniach Komisji. Przyjmujemy zarazem założenie, że im dany członek Komisji posiada większy kapitał społeczny – kontakty – tym będzie częściej nieobecny na posiedzeniach. Im większe ma kontakty, tym mniejszą wartość ma dla niego uczestniczenie w posiedzeniach. Z ankietowego badania członków WKDS-ów z województw pomorskiego oraz śląskiego wynika, że 54 proc. ankietowanych umieściło WKDS na miejscach od drugiego do czwartego w skali czasochłonności swoich zajęć, 46 proc. – na miejscach dalszych niż piąte. Można na tej podstawie potwierdzić hipotezę „choinkowości”, tj. formalnego podejmowania się zadań w WKDS przez osoby, które już uprzednio pełniły dość liczne i czasochłonne funkcje publiczne.

Rysuje się też ciekawa zależność: im więcej funkcji dana osoba pełni w życiu społecznym, gospodarczym, zawodowym czy politycznym, tym niżej umiejscawia WKDS w hierarchii najbardziej czasochłonnych zadań.

Enklawy dialogu. Ostatnim opisanym wcześniej scenariuszem (C) rozwoju instytucji dialogu jest jego neutralizacja przez otorbienie/enklawizację praktyk dialogu. Ten mechanizm występuje wtedy, gdy danej instytucji nie sposób całkowicie wyeliminować z życia społecznego (np. z racji członkostwa w UE). Można jednak zapobiec jego oddziaływaniu na szerszy kontekst społeczny. W przypadku WKDS-ów istniało przecież takie nastawienie: tworzymy instytucję, ale nie dajemy jej środków do działania i jedynie bardzo ograniczone uprawnienia (takie odczucie dość często powtarzało się wypowiedziach respondentów drugich badań dla UNDP). Zresztą WKDS jako swoista marka (w sensie *brand name*) nadal jest przez przeciętnych obywateli nierozpoznawalna. Badanie na potrzeby drugiego raportu dla UNDP przeprowadzone w maju 2003 r. przez TNS OBOP na reprezentatywnej próbie ogólnokrajowej pokazało, iż na pytanie: „Proszę powiedzieć, z czym kojarzy się panu/i pojęcie »dialog społeczny«? WKDS uzyskał zero wskazań. Sądzymy, iż zadanie tego pytania obecnie nie zaowocowałoby istotnie różnym wynikiem.

Symetria w dialogu. Dialog wymaga kreowania instytucji i relacji między partnerami społecznymi, które będą oparte na pewnej symetrii. W przeciwnym razie dialog staje się instytucją fasadową. Tymczasem w Polsce

Słabość mechanizmów dialogu społecznego lub jego fasadowość sprawiają, że tworzone są alternatywne rozwiązania i mechanizmy, w wielu wypadkach oparte na przemocy.

jesteśmy świadkami funkcjonowania wielu instytucji, w tym instytucji dialogu, które można określić jako klientelistyczne¹³. Relacje klientelistyczne cechują się trwałą, strukturalnie podtrzymywaną asymetrią pozycji między podmiotami – klienci m.in. pilnują, by nie „wysuwać się przed szereg”. Relacje klientystyczne mają dwa główne wektory. Z jednej strony, wyrażają się w pojawianiu się osób, które podejmują aktywność społeczną z intencją „podczepienia się” pod jakiś istniejący już układ interesów, ponieważ uznają, że zapewni im to indywidualny sukces. Szukają „przełożenia” na instytucje formalne. Metodą „podczepienia” jest wykazanie, iż jest się „osobą użyteczną” (sformułowania w cudzysłowach pochodzą z wywiadów przeprowadzonych przez autorów niniejszego tekstu). Z drugiej strony, podmioty już dobrze usadowione w formalnych układach instytucjonalnych dopuszczają do gry (tj. do aktywności społecznej) przede wszystkim osoby demonstrujące gotowość dyspozycyjności, czyli chęć wejścia w układy klientelistyczne.

Antydialogowe otoczenie. Na pozycję mechanizmów dialogu w Polsce i innych krajach postkomunistycznych niewątpliwie wpływa niższy poziom kapitału zaufania i uczestnictwa obywatelskiego, od tego występującego w krajach, które już w latach 80. były członkami OECD¹⁴. Z tego typu danych rzadko jednak wyciąga się wnioski na temat okoliczności, w jakich następuje projektowanie i wprowadzanie w życie nowych instytucji społecznych, zazwyczaj – przynajmniej formalnie – prodemokratycznych i prorynkowych. Naszym zdaniem, deficyt kapitału zaufania sprawia, że w istotnej, jeśli nie w decydującej, mierze rozwiązania instytucjonalne ostatnich lat były częścią „drugiej” transformacji w sensie nadanym przez Z. Krasnodębskiego¹⁵. Jakie efekty kulturowo-instytucjonalne wytwarza „druga” transformacja? Otóż podtrzymuje ona rozwiązania, nastawienia i oczekiwania – wobec siebie oraz innych aktorów – głęboko niezgodne z demokratyczną kulturą polityczną, zasadami gospodarki wolnorynkowej oraz podstawami państwa prawa.

W konsekwencji w wymiarach – nazwijmy to tak – państwowo-instytucjonalnych ukształtowała się przestrzeń dualistyczna: rozdzielenie życia społecznego na fasadę i kulisy. Wedle takiego postrzegania błędem jest, jeśli ktoś uznaje za wiążące oficjalną rolę i misję instytucji (fasada). Najpierw musi upewnić się – w ramach komu-

nikacji nieformalnych, zakulisowych – które z reguły danej instytucji należy przestrzegać, a które zaś mają znaczenie jedynie rytualne¹⁶.

Nieformalne (a nawet nielegalne) procedury danej instytucji w rozwiązywaniu problemów można uznać za potrzebne „wzmocnienie” jej działań podjętych na poziomie formalnym. To ma miejsce także w dojrzałych demokracjach, czyli tam, gdzie instytucje dialogu są głęboko zakorzenione. Ale u nas często te nieformalne procedury w istocie zastępują wymiar działań formalnych¹⁷. Gdy niektóre jednostki czy grupy obywatelskie podejmują otwartą konfrontację z takimi instytucjami władzy zdominowanymi przez układy nieformalne, to ich działania często są uznawane za oznakę raczej ich niedoświadczenia lub nawet oszołomstwa, aniżeli odwagi cywilnej. Często bywa tak, iż nie znając nieformalnych, tj. faktycznych sposobów rozwiązywania problemów, podmioty próbujące działać na rzecz dobra wspólnego narażają się na mniej lub bardziej zorganizowaną kontrakcję grup, których interesy mogłyby doznać uszczerbku w wyniku takich działań. Warto przejrzeć pod tym kątem spostrzeżenia Mariusza Łapińskiego, b. ministra zdrowia w rządzie Leszka Millera¹⁸.

W Polsce istnieje typ aktorów życia społecznego, którzy cierpią na trwałą niewiarę i niezdolność do skutecznego działania poza kanałami nieoficjalnymi. Dotyczy to zwłaszcza środowisk, które swoją socjalizację polityczną przechodziły w instytucjach państwa komunistycznego, w tym w tajnych służbach. Aktorzy ci „zainfekowali” tym podejściem wielu nowych graczy, w tym wywodzących się ze środowisk postsolidarnościowych.

Dialog i przemoc. Specyfika społecznego funkcjonowania instytucji publicznych i przedstawicielskich powoduje, że „zdrowe” instytucje funkcjonujące za pomocą

Trudno sobie wyobrazić przestrzeń dialogu społecznego w takich miasteczkach, jak Starachowice, Chrzanów, czy Mogilno, które – jeśli polegać na relacjach prasowych – były/są w różnych okresach ostatnich lat opanowane przez grupy mafijno-bandyckie.

„zdrowych”, czyli transparentnych, dialogowych reguł, są natychmiast karane przez pozostałe instytucję za niedopasowanie, ergo „niesubordynację”. Im większy zasób różnych form kapitału społecznego pozostaje w dyspozycji „niezdrowych” instytucji, tym kara jest dotkliwsza.

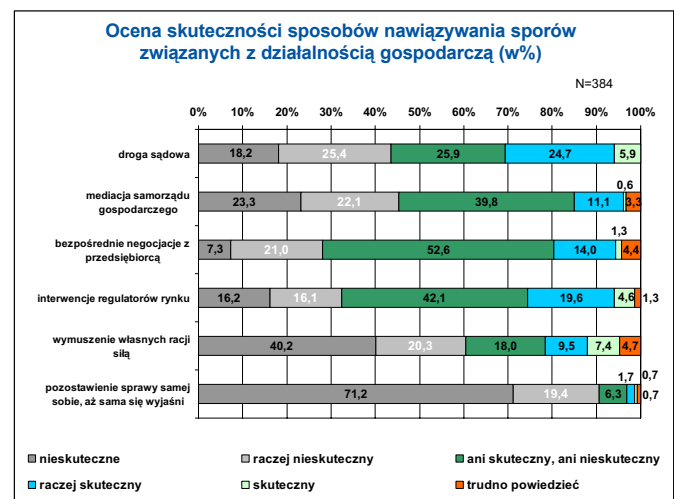
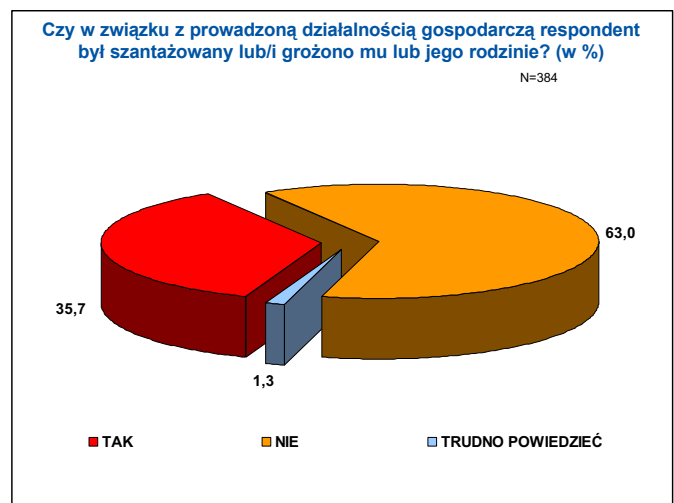
Deficyt mechanizmów dialogu społecznego lub jego fasadowość sprawiają, że tworzone są alternatywne rozwiązania i mechanizmy. Aktorzy społeczni odwołują się do rozwiązań, które są skuteczne, a do nich w wielu wypadkach należą mechanizmy oparte na przemocy. Ulegają one rozpowszechnieniu, gdy „towarzyszy im większe prawdopodobieństwo skuteczności działania przypisywane im przez aktorów, w codziennych jednostkowych kalkulacjach zysków i strat, opartych na doświadczeniu terażniejszości i przeszłości”¹⁹. Dopóki „większe prawdopodobieństwo skuteczności działania” nie będzie przypisywane aktorom różnych form dialogu, w odróżnieniu od różnych form przemocy/zastraszania/wymuszania, co ma miejsce na przeciągu całej historii III RP, nie można liczyć na wprowadzenie różnych typów dialogu do habitusów jednostek (by raz jeszcze przywołać Pierre’a Bourdieu).

Trudno sobie wyobrazić przestrzeń dialogu społecznego w takich miasteczkach, jak Starachowice, Chrzanów, czy Mogilno, które – jeśli polegać na relacjach prasowych – były/są w różnych okresach ostatnich lat opanowane przez grupy mafijno-bandyckie? Trudno też wyobrazić tam sobie ewentualny dialog społeczny w relacjach pracownicy/pracodawcy jak i w relacjach obywatelskich. Krzysztof Janik, doświadczony polityk SLD, znający tzw. teren, a także ówczesny szef resortu spraw wewnętrznych, oceniał: *Dla mnie Starachowice to nie pojedynczy wypadek, ale przejaw szerszego zjawiska polegającego na degeneracji lokalnego życia publicznego*. Na biurko ówczesnego ministra regularnie trafiały raporty dotyczące wydarzeń i zagrożeń w całym kraju. Można zatem potraktować te słowa jako wypowiedź uogólniającą obserwacje „z terenu” oraz wiedzę z lektur licznych raportów i analiz docierających do tego aktora/obserwatora.

Polska powiatowa i WKDS-y. Jaki jest związek zasygnalizowanej tu sytuacji Polski powiatowej (i to – przypomnijmy – przecież niekniecznie Polski B) z sytuacją WKDS-ów? W środowiskach zaangażowanych w Polsce w dialog społeczny, w tym na poziomie Trójstronnej Komisji, Okrągłego Stołu Dialogu Społecznego na rzecz Integracji Europejskiej oraz WKDS, niejedno-

krotnie sygnalizowano problem ustanowienia mechanizmów dialogu na poziomie powiatowym. Tak jednak nie uczyniono. Czy nie dlatego właśnie, iż zabrakło oddolnej presji idącej właśnie od powiatów, by zinstytucjonalizowany, ubrany w prawne ramy, dialog społeczny zszedł na ten poziom? I czy presji takiej nie zabrakło z tego właśnie względu, że w owym powiatowym świecie dialog nie jest postrzegany jako realistyczny, efektywny *modus operandi*? Czy nie zabrakło klimatu kulturowego i habitusów dających przełożenie między działalnością WKDS o rzeczywistością powiatową?

Przemoc jako regulator działań w gospodarce. Kolejnym wymiarem, który pozwala zrozumieć rolę dialogu w Polsce, jest sfera działań *stricte* gospodarczych. Znaczną skalę przemocy w polskim życiu gospodarczym pokazały



wyniki badań przeprowadzone podczas realizacji grantu KBN „Przemoc jako współregulator przemian instytucjonalnych”²⁰ (badaniem²¹ objęto 384 przedsiębiorstwa dobrane wg kryteriów reprezentatywności terytorialnej i branżowej). Blisko 40% respondentów uważa, iż przemoc fizyczna lub zagrożenie jej zastosowaniem stanowią w naszym życiu gospodarczym zjawisko częste. Z kolei blisko 18% ankietowanych uważa, iż w polskim życiu gospodarczym istnieją takie sytuacje, w których stosowanie przemocy fizycznej przez podmiot gospodarczy może być usprawiedliwione. Oznacza to, iż niemal co piąty polski przedsiębiorca w sposób co najmniej werbalny akceptuje stosowanie przemocy w niektórych sytuacjach – zapewne i takich, w jakich sam mógłby się znaleźć. Dodatkowo, więcej niż co trzeci respondent stwierdza, że spotkał się z groźbami lub szantażem w stosunku do swojej osoby lub najbliższej rodziny.

Inne pytanie dotyczyło subiektywnej oceny skuteczności sposobów rozwiązywania sporów powstających podczas prowadzenia działalności gospodarczej.

Blisko 17% ankietowanych uważa, iż w sporach związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej skutecznym lub bardzo skutecznym sposobem jest wymuszenie własnych racji siłą. Zdaniem respondentów jest to więc sposób skuteczniejszy niż np. mediacja samorządu gospodarczego (11,7%) lub bezpośrednie negocjacje z innym przedsiębiorcą (15,3%). Zastanawiający jest fakt, iż legalny sposób rozwiązywania sporów – droga sądowa – została uznana za skuteczny lub bardzo skuteczny tylko przez 30% respondentów, co wzmacnia obiegową tezę, iż instytucje polityczne, gospodarcze i sądowe nie radzą sobie z rozwiązywaniem sporów między przedsiębiorcami.

W sumie, uważamy, iż już tak ograniczone badanie, częściowo tu przytaczane i interpretowane potwierdza naszą tezę o silnej obecności klimatu kulturowego znacznie bliższego duchowi przemocy aniżeli dialogowi.

Tekst niniejszy stanowi skrót wybranych motywów następujących pozycji: Szałowski i Zybortowicz 2005; Zybortowicz ze Szałowskim i Wicenty 2003; Zybortowicz 2002b.

30 czerwca, 2004; por. Michał Federowicz, Różnorodność kapitalizmu: Instytucjonalizm i doświadczenie zmiany ustrojowej po komunizmie, Warszawa: IFiS PAN 2004, s. 87; Andrzej Zybortowicz, W centrum czy na obrzeżach? Przemoc w III RP, Przegląd Socjologiczny, t. LII/1, 2003, 35–64; Andrzej Zybortowicz, Demokracja jako fasada: przypadek III RP, w: Edmund Mokrzycki, Andrzej Rychard i A. Zybortowicz (red.), Utracona dynamika? O niedojrzałości polskiej demokracji, Warszawa: IFiS PAN 2002, 173–214.).

⁴ Zob. Michał Federowicz, Różnorodność kapitalizmu: Instytucjonalizm i doświadczenie zmiany ustrojowej po komunizmie, Warszawa: IFiS PAN 2004.

⁵ Por. Andrzej Zybortowicz, Antyrozwojowe grupy interesów: zarys analizy, w: Włodzimierz Wesołowski i Jan Włodarek (red.), Kręgi integracji i rodzaje tożsamości: Polska, Europa, Świat, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar 2005, 299–324.

⁶ Zob. Michał Federowicz, Różnorodność kapitalizmu: Instytucjonalizm i doświadczenie zmiany ustrojowej po komunizmie, Warszawa: IFiS PAN 2004, s. 140.

⁷ Ibidem.

⁸ Zob. np. Pierre Bourdieu. 1991. Language and Symbolic Power, Cambridge: Polity Press.

⁹ Warto uważnie odczytać pod tym kątem np. fragment „Dialog społeczny w Polsce w kontekście przystąpienia do Unii Europejskiej” w opracowaniu Jacka Sroki, Ryszarda Herbuta i Piotr Sulci (ciż, 2004).

¹⁰ Zob. Barbara Gąciarz, Włodzimierz Pańków, Dialog społeczny po polsku – fikcja czy szansa. Warszawa, Instytut Spraw Publicznych; Jerzy Hausner, Mirosława Maroły, Polski talk show: Dialog społeczny a integracja europejska. EU-monitoring V, Kraków: MSAP AE i Warszawa: Fundacja im. Friedricha Eberta.

¹¹ A. Zybortowicz, Dialog społeczny na poziomie lokalnym w Polsce, w: Rozwój dialogu społecznego na poziomie regionalnym w Polsce – nowe uregulowania prawne, Warszawa: Przedstawicielstwo ONZ w Polsce 2002, 21.

¹² Raport sporządzony dla UNDP Poland.

¹³ Zob. np. Kaja Gadowska, Zjawisko klientelizmu polityczno-ekonomicznego. Systemowa analiza powiązań sieciowych na przykładzie przedsiębiorców sektora górniczego w Polsce, Kraków, Wydawnictwo UJ 2002.

¹⁴ Zob. np. Reiser Martin, Christian Haerpfer, Thomas Nowotny i Claire Wallace, Social capital in transition: a first look at the evidence, European Bank for Reconstruction and Development, Working Paper nr 61, 2001.

¹⁵ Rozwinięcie tej tezy A. Zybortowicz, Antyrozwojowe grupy interesów: zarys analizy, w: Włodzimierz Wesołowski i Jan Włodarek (red.), Kręgi integracji i rodzaje tożsamości: Polska, Europa, Świat, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar 2005.

¹⁶ Por. Zybortowicz 2002a,

¹⁷ Por. Wicenty, Daniel, Brudny kapitał społeczny: uwarunkowania społeczne i zagrożenia dla demokracji; w: Marek S. Szczepański i Anna Śliz (red.), Obywatel w lokalnej społeczności, Tychy/Opole: Wyższa Szkoła Zarządzania i Nauk Społecznych w Tychach/Uniwersytet Opolski 2004, 69–7.

¹⁸ Mariusz Łapiński, Walka z siwą, Warszawa, wydawca M. Łapiński 2005.

¹⁹ Federowicz, 2004:231.

²⁰ A. Zybortowicz jest jego kierownikiem, a drugi współautor jednym z wykonawców grantu nr 1 H02 040 26

²¹ Wykonane przez firmę ASM – Centrum Badań i Analiz z Kutna w dniach pomiędzy 29 listopada a 13 grudnia 2004 roku.

¹ Zob. np. reguły działania antyrozwojowych grup interesu rekonstruowane w: Andrzej Zybortowicz, Antyrozwojowe grupy interesów: zarys analizy, w: Włodzimierz Wesołowski i Jan Włodarek (red.), Kręgi integracji i rodzaje tożsamości: Polska, Europa, Świat, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar 2005, 299–324.

² Ibidem.

³ Zdzisław Krasnodębski, Państwo cieni, cień państwa. Katalog błędów założycielskich Trzeciej Rzeczypospolitej, „Fakt” dodatek Europa (13) 151/04,

Tomasz Grzegorz Grosse

Wschodnioeuropejska jakość dialogu

Dialog społeczny w naszej części Europy przechodzi podobne koleje losu i przeżywa podobne trudności. Jego stan jest wynikiem wspólnego dziedzictwa socjalizmu, podobnych tradycji, ale w największym stopniu jednak jest rezultatem trudów transformacji ustrojowej, poddania narodowych gospodarek presji globalizacji i procesom integracji europejskiej.

Dla rządzących w krajach Europy Środkowo-Wschodniej kluczową rzeczą było przeprowadzenie transformacji ustrojowej i integracja z UE. Dialog społeczny został podporządkowany płynności powyższych procesów. Dla wielu polityków funkcjonalne było osłabianie dialogu, aby „zrobić miejsce” dla przeprowadzenia szybkich zmian ustrojowych, które zakładały przecież niejednokrotnie podejmowanie wielostronnych i bolesnych społecznie reform wraz z osłabianiem licznych przywilejów pracowniczych. Obawiano się, że uruchomienie negocjacji społecznych w tym zakresie doprowadziłoby do wywołania konfliktów. W sumie ten typ transformacji, który miał miejsce w Polsce, sprawił, że konsultacje społeczne i dialog zostały potraktowane instrumentalnie, a opinie partnerów społecznych nie zostały odpowiednio uwzględnione¹.

Ponadto misja dialogu bladła w zestawieniu z walką krajowych rządów tego regionu o sprostanie trudnym wyzwaniom ekonomicznym w dobie międzynarodowej konkurencji. Stąd rządzący wykazywali skłonność do poświęcania instytucji i zadań dialogu na ołtarzu misji poprawiania konkurencyjności krajowych gospodarek. W imię celu, jakim jest osiągnięcie konkurencyjności, libe-

ralizowano choćby przepisy regulujące relacje między pracodawcami i pracownikami². Takie założenia sprawiały, że związki zawodowe stawiane były w trudnej sytuacji, co w oczywisty sposób utrudniało budowanie solidnych instytucji dialogu społecznego.

Dialog nie odegrał też pierwszoplanowej roli w trakcie integracji europejskiej. Pociągała ona za sobą konieczność przyjmowania w krótkim okresie rozległego zakresu prawa europejskiego. Import unijnego prawa zasadniczo nie przewidywał możliwości dostosowania nowych instytucji do uwarunkowań społecznych nowych krajów członkowskich, co czyniło dialog społeczny w tym zakresie bezcelowym. Ponadto gigantyczny rozmiar tego transferu w stosunkowo krótkim okresie praktycznie wykluczał inicjowanie konsultacji społecznych.

A zatem, transformacja i integracja pozostawiły kraje naszej części Europy ze słabymi instytucjami dialogu. Jego europeizacja była powierzchowna. Transfer instytucji dialogu z UE został słabo dostosowany do uwarunkowań nowych krajów członkowskich. Ich praktyczna użyteczność jako metody zarządzania dla poprawy efektywności realizowania unijnych polityk publicznych okazała się ograniczona. Dodatkowo widoczna była niekonsekwencja, a nawet sprzeczność w stosowaniu metod zarządzania transferowanych z Unii Europejskiej. Chodzi zwłaszcza o sprzeczność między „twardymi” metodami zarządzania, związanymi z jednostronnym transferem regulacji prawnych z UE a wprowadzaniem „miękkich” metod zarządzania, odnoszących się m.in. do dialogu i budowania konsensusu społecznego.

Struktury konsultacji. Aby przytoczyć argumenty na rzecz powyższych twierdzeń, zajmę się dalej analizą problematyki dialogu w Polsce, na Litwie i w Estonii³. W tych krajach instytucje dialogu mają charakter trójstronny. Składają się one z organizacji pracowników i pracodawców, a także

przedstawicieli państwa. Negocjacje w ramach dialogu najczęściej prowadzone są na szczeblu centralnym (krajowym). Mechanizmy dialogu są w różnym stopniu sformalizowane. W Polsce i na Litwie instytucje trójstronne są stałe, z długoletnim doświadczeniem. Rada Trójstronna na Litwie funkcjonuje w sposób ciągły. Natomiast polska Komisja Trójstronna, choć ma najdłuższy staż (powstała w roku 1994), ale ze względów politycznych okresowo zaprzestaje działalności. Jednocześnie jest znacznie mniej efektywna niż litewska Rada Trójstronna pod względem zdolności do osiągania porozumień. Z kolei w Estonii w zasadzie nie ma stałej instytucji trójstronnej⁴. Negocjacje między stronami są prowadzone *ad hoc* w razie wyraźnej potrzeby na prośbę jednej ze stron.

Podstawowa konstatacja jest taka, że instytucje dialogu w tych krajach są relatywnie słabe, choć stosunkowo liczne i funkcjonujące przy wielu instytucjach państwowych⁵. Na przykład w Polsce przy urzędach centralnych istnieje około 100 instytucji konsultacyjnych⁶. Jednak ich praktyczne znaczenie poza wyjątkami jest niewielkie. We wszystkich trzech badanych krajach duża część tych instytucji ma charakter czysto formalny, np. związany z zobowiązaniami wobec Międzynarodowej Organizacji Pracy. Wiele instytucji realizuje jedynie działania rutynowe, niezwiązane z podejmowaniem wiążących decyzji, ani prowadzeniem systematycznej i pogłębionej debaty społecznej.

Słabość instytucji wynika przede wszystkim z wadliwej lub niewystarczającej regulacji. Nie zapewnia ona systematyczności funkcjonowania dialogu. Na przykład w Estonii przystąpienie do konsultacji ma charakter dobrowolny i zależy wyłącznie od dobrej woli rządu i partnerów społecznych. Dawało to niekiedy możliwości np. rządowi lub organizacjom pracodawców zablokowania rozmów inicjowanych przez związki zawodowe⁷. Przepisy nie gwarantują także przedkładania do dialogu przez rząd wszystkich projektów legislacyjnych z zakresu stosunków przemysłowych⁸ lub spraw społecznych na forum tych instytucji. Dlatego we wszystkich krajach była widoczna praktyka omijania procesu konsultacji społecznych, nawet wtedy, kiedy – jak to ma miejsce w Polsce i na Litwie, administracja ustawowo była zobligowana do takich konsultacji. Przepisy są formułowane w sposób mało precyzyjny, co zwiększa możliwości interpretacyjne dla najsilniejszej strony, jaką są przedstawiciele rządu. Jednocześnie charakter porozumień nie ma formalnego znaczenia decyzyjnego, a jedynie doradczo-konsultacyjny. Ponadto brakuje mechanizmów egzekwujących ustalenia zawarte w instytucjach trój-



Istnieje wiele przeszkód w rozwoju dialogu. We wszystkich krajach odnotowany jest niski a nawet malejący poziom społecznej reprezentatywności partnerów społecznych dialogu

stronnych, jak również mechanizmów monitorujących ich wdrażanie. W widoczny sposób obniża to wiarygodność rządu i instytucji dialogu. Warto jednak zauważyć, że parlamenty narodowe łatwiej przyjmowały projekty legislacyjne, które zostały wcześniej uwzględnione w dialogu trójstronnym.

Słabość mechanizmów dialogu wynika także ze słabości wewnętrznej rządu i partnerów społecznych. Rządy mają problem z koordynacją pracy poszczególnych ministerstw. Zdarza się rywalizacja między nimi na forach dialogu lub rozgrywanie wpływów przez partnerów społecznych przeciwko innym przedstawicielom rządu. Szczególnym problemem jest występowanie kompleksu powiązań branżowych, oznaczających zespolenie interesów między działaczami związkowymi, przedstawicielami pracodawców lub zarządów przedsiębiorstw państwowych, politykami i urzędnikami ściśle powiązаныmi z interesami danych branż. W przypadku tradycyjnie silnych sektorów, np. związanych z przemysłem ciężkim, takie kompleksy interesów potrafiły blokować zarówno politykę całego rządu, jak również możliwość porozumienia na forum instytucji trójstronnych. Dzieje się tak zwłaszcza wtedy, kiedy ustalenia naruszają dotychczasowe przywileje danej branży.

Istnieje wiele przeszkód w rozwoju dialogu. We wszystkich omówionych tu krajach odnotowywany jest niski, a nawet malejący poziom społecznej reprezentatywności partnerów społecznych dialogu. Liczba członków związków zawodowych od lat systematycznie spada⁹. Brakuje

im środków finansowych lub pomocy eksperckiej, działacze mają niedostateczne doświadczenie. Są wewnętrznie rozbite, co jest skutkiem rywalizacji o członków lub wpływy polityczne, oraz brakuje skłonności do prezentowania wspólnego stanowiska ponad podziałami. W Estonii panuje opinia o działaczach związkowych jako spadkobiercach organizacji z czasów socjalistycznych, zdominowanych przez wpływy partii i ideologii komunistycznej¹⁰. Zupełnie inaczej pod tym względem jest w Polsce. „Solidarność” jest spadkobiercą ruchu opozycyjnego przeciwko państwu socjalistycznemu, choć prestiż tego związku podupadł wraz z uwikłaniem w bieżącą politykę i aktywne poparcie prawcowego rządu w latach 1997–2001.

Relacje i siła. W ramach dialogu strony raz traciły, raz zyskiwały siłę negocjacyjną. W Polsce najpierw związki zawodowe – głównie „Solidarność” – miały stosunkowo silną pozycję oraz znaczny wpływ na decyzje dotyczące kształtowania ustroju gospodarczego i stosunków przemysłowych. Działacze „Solidarności” zajmowali kluczowe pozycje polityczne. Ale wraz z upływem czasu polityczna pozycja związków zawodowych słabła, szczególnie po nieudanej próbie rządzenia „Solidarności” przez Akcję Wyborczą „Solidarność”. Ponadto pozycję negocjacyjną związków zawodowych osłabia wysokie strukturalne bezrobocie, a także liberalny kierunek zmian systemowych wprowadzonych po roku 1989, zwłaszcza w Estonii i w Polsce. Natomiast zyskiwały na znaczeniu organizacje biznesu. Tak było we wszystkich badanych krajach. Jest to skutek m.in. wzrastającej roli koncernów transnarodowych, które odgrywały znaczną rolę w coraz szybszej prywatyzacji (lub likwidacji) przedsiębiorstw państwowych, które były naturalnym siedliskiem związków zawodowych.

Misja dialogu bladła w zestawieniu z walką krajowych rządów tego regionu o sprostanie trudnym wyzwaniom ekonomicznym w dobie międzynarodowej konkurencji. Stąd rządzący wykazywali skłonność do poświęcania instytucji i zadań dialogu na ołtarzu misji poprawiania konkurencyjności krajowych gospodarek.

Partnerzy społeczni dążyli na różne sposoby do wzmocnienia własnej pozycji w dialogu trójstronnym. Dostrzegali w nim szansę na poprawienie wizerunku, na tworzenie szerszych struktur związkowych. Ale zdarzały się też przejawy ostrej rywalizacji o pracowników z konkurencyjnymi centralami związkowymi. Przykładem nietypowej tendencji konsolidacyjnej jest *Estonian Association of Employers and Industry*, która grupuje zarówno przedsiębiorców, jak również organizacje pracownicze. Jak się wydaje, może mieć to związek z niskim autorytetem związków zawodowych w Estonii, wynikającym z tradycji socjalistycznej i próbą zwiększenia szans realizowania interesów związkowych wspólnie z organizacjami biznesu. Związki zawodowe na Litwie zwiększają swoją siłę i wpływ na politykę publiczną poprzez dużą aktywność na forum Rady Trójstronnej, a także intensywnie wykorzystując pomoc ekspertów z krajów skandynawskich.

Partnerzy społeczni dostrzegali też w uczestnictwie w mechanizmach dialogu szansę wzmocnienia swojej pozycji. Korzystają z bezpośrednich kontaktów z rządem lub partiami politycznymi przy okazji negocjacji. Dotyczy to zwłaszcza organizacji biznesu z Estonii i Polski. Udział organizacji biznesu w pracach polskiej Komisji Trójstronnej wydaje się być związany właśnie z chęcią większego dostępu do polityków i informacji o pracach rządu, próbą wzmocnienia wizerunku publicznego danej organizacji, a także możliwością zablokowania niekorzystnej dla pracodawców regulacji ustawowej na forum Komisji¹¹.

Efektywność dialogu społecznego. Słabość instytucji dialogu wpływa na ich niską efektywność, zwłaszcza w odniesieniu do zawieranych porozumień między stronami¹². W tej mierze istnieją jednak poważne różnice między krajami naszego regionu. Najskuteczniejszą instytucją wydaje się być litewska Rada Trójstronna. Jest to powiązane z istotnymi czynnikami kulturowymi i instytucjonalnymi. Związki zawodowe na Litwie – pomimo wewnętrznych różnic i konfliktów – potrafią zdobyć się na uzgadnianie stanowisk przed posiedzeniami Rady. W instytucji trójstronnej podpisały porozumienie o konsultacji wspólnego stanowiska, a także o niezgłaszaniu wzajemnie opozycyjnych wniosków na forum Rady. Podobne memorandum zawarły także organizacje pracodawców. Wypracowaniu kompromisu służy także regulamin organizacyjny Rady. Przedstawiciele pracodawców i pracowników są zobowiązani do konsultacji swoich

stanowisk przed spotkaniami Rady. Propozycje dokumentów powinny być przesyłane przynajmniej z dziesięciodniowym wyprzedzeniem a program posiedzenia jest uzgadniany z partnerami społecznymi odpowiednio wcześniej. Porozumienie uznaje się za zawarte w sytuacji zgody wszystkich trzech stron, ale niekoniecznie wszystkich reprezentowanych organizacji¹³. Odmienna sytuacja jest w Polsce, gdzie wystarczy brak zgody jednej z siedmiu organizacji społecznych, aby zablokować całe porozumienie. Jest to więc regulacja znacząco obniżająca możliwości efektywnego działania Komisji Trójstronnej.

Ponadto Rada Trójstronna na Litwie dysponuje dobrze rozwiniętym systemem komunikacji wewnątrz organizacji społecznych i ma zwyczaj przeprowadzania szerokich konsultacji z członkami organizacji przed posiedzeniami Rady. Korzystne jest także duże doświadczenie działaczy społecznych oraz wysoka aktywność związków na forum Rady. Przedstawiciele pracowników umieją nagłaśniać własne postulaty w mediach oraz organizować akcje informacyjne wśród polityków (pikiety, wysyłka broszur informacyjnych itp.). Związkowcy wykorzystują również kontakty z politykami w parlamencie i rządzie dla osiągnięcia wspólnych celów strony pracowniczej. W ten sposób „wychodzą” poza ramy instytucji trójstronnej i szukają maksymalnie szerokiego poparcia dla swoich postulatów. W tych działaniach odznaczają się znacznie większą aktywnością, aniżeli przedstawiciele organizacji biznesu.

Podniesieniu efektywności litewskich mechanizmów dialogu służą niektóre formalne rozwiązania, które niejako ukierunkowują rozmowy w stronę poszukiwania porozumienia. Silne kompetencje koordynujące posiada sekretariat Rady Trójstronnej. Nie tylko pośredniczy w podejmowaniu wstępnych decyzji dotyczących procedowania w Radzie, ale odpowiada również za przekazywanie informacji między rządem a partnerami społecznymi. Partnerzy społeczni nie mogą bowiem występować o dokumenty potrzebne do pracy w Radzie bezpośrednio do poszczególnych ministrów¹⁴.

Mechanizm błędnego koła. Istnieją jednak rozwiązania i regulacje, które utrudniają zawieranie porozumień i „wypychają” partnerów społecznych poza oficjalne struktury instytucji trójstronnej. Warto zauważyć, że gdy mamy do czynienia z nieefektywnością mechanizmów dialogu, to partnerzy zaczynają poszukiwania innych możliwości wpływu na władze, najczęściej nieformalnych. Może to być związane z upartyjnieniem organiza-

cji społecznych, szukaniem bezpośredniego dostępu do decydentów rządowych itp. Przykłady tego typu zjawisk występują zarówno w Polsce, jak i w Estonii, gdzie struktury dialogu trójstronnego są relatywnie słabsze.

Słabość instytucji dialogu powoduje także wejście w mechanizm błędnego koła osłabiania dialogu. Zamiast poszukiwania rozwiązań korygujących i wzmacniających te instytucje decydenci starają się omijać je, poszukując porozumienia z partnerami społecznymi poza instytucjami trójstronnymi lub kreując inne areny dialogu, bardziej funkcjonalne z punktu widzenia ich interesów. Przykładem takiego postępowania jest Polska, gdzie jedyne porozumienie między partnerami społecznymi i rządem w ostatnich latach, prowadzące do zmian ustawowych, zawarte było poza strukturami Komisji Trójstronnej (porozumienie z roku 2002 w sprawie Kodeksu pracy). Jednocześnie w sytuacji, kiedy przedstawiciele rządu uznali, że Komisja nie spełnia ich oczekiwań odwołano się do zupełnie nowych i doraźnych mechanizmów dialogu obywatelskiego¹⁵. Nieumiejętność konstruowania mechanizmów dialogu prowadzi zatem do marginalizacji instytucji trójstronnych, okresowego „zawieszania” ich aktywności, a także ograniczeniu ich funkcjonowania do czynności rutynowych, bez realnego wpływu na decyzje systemowe.

Dylematy rządzących. Z kolei rządzący, decydując się na udział w dialogu społecznym, stoją przed ważnym wyborem obarczonym ryzykiem. Jest to wybór między demokratyzacją rządu (uspolecznieniem) a efektywnością prowadzonej polityki¹⁶. Muszą decydować, czy program realizować w sposób dyskrejonalny i w związku z tym skuteczny, czy też konsultować go społecznie i narazić się na ryzyko spowolnienia procesu decyzyjnego. Decydenci w instytucjach trójstronnych stoją więc przed dylematem między efektywnością a uspolecznie-

Rozwój dialogu napotyka na wiele barier związanych z szeroko rozumianą kulturą i tradycją polityczną. Problemem jest silne upolitycznienie (upartyjnienie) dialogu, co utrudnia możliwości zawierania porozumień.

niem prowadzonej polityki. Rozpoczęcie konsultacji, zwłaszcza w drażliwych społecznie kwestiach, wiąże się zwykle z ryzykiem spowolnienia procesów legislacyjnych lub zmianą propozycji rządowych. Dodatkowo, w sytuacji ostrej konfrontacji między propozycjami administracji a stanowiskiem partnerów społecznych (lub upolitycznienia dialogu) mogło to prowadzić do zablokowania polityki rządu. Wiązało się także z możliwością osłabienia jego autorytetu społecznego, szczególnie w przypadku forsowania rozwiązań oprotestowanych przez partnerów społecznych i nagłośnienia konfliktu w mediach.

Niektóre rozwiązania w instytucjach dialogu przyczyniają się również do współtworzenia nieformalnych norm tego dialogu. Na Litwie istnieje wymóg, aby partnerzy społeczni konsultowali liczbę wzajemnych spotkań przed posiedzeniami Rady Trójstronnej. Dochodzi wówczas do nieformalnych kontaktów między nimi a władzą.

Kultura dialogu negatywnego. Rozwój dialogu w analizowanych krajach napotyka na wiele barier. Obejmują one również kwestie związane z szeroko rozumianą kulturą i tradycją polityczną. Problemem jest z pewnością silne upolitycznienie (upartyjnienie) dialogu, co utrudnia możliwości zawierania porozumień. Ważną przeszkodą jest upowszechnienie kultury protestu i negacji propozycji rządowych oraz niechęć do zawierania jakiegokolwiek kompromisu. Kompleks tych zjawisk określam mianem kultury dialogu negatywnego. Jest ona związana z przekonaniem, że ustępstwa prowadzące do zawarcia porozumienia są oznaką słabości lub sprzeniewierzenia się interesom organizacyjnym. Natomiast siła jest powiązana z nieustępliwością, postawą roszczeniową i spektakularnym protestem społecznym, przed którym kapitulują decydenci rządowi. Kultura dialogu negatywnego wzmacnia wzajemną rywalizację partnerów społecznych o uznanie społeczne i członków organizacji. Upublicznienie dialogu społecznego w tych warunkach dodatkowo ogranicza możliwości zawierania porozumień, sprzyja bowiem artykułowaniu odmiennych stanowisk. Właśnie dlatego działacze społeczni dążą do ograniczania jawności tej metody zarządzania.

W Polsce wciąż spore znaczenie ma utrwalona przynajmniej od XVIII wieku tradycja protestu wobec wrogiego i obcego państwa. Warto przypomnieć, że tu istnieje tradycja budowania społeczeństwa obywatelskiego nie w symbiozie i kooperacji z administracją państwa, ale w opozycji do niej¹⁷. Jej kontynuacja jest

dzisiaj związana z bardzo niskim poziomem społecznego zaufania do instytucji demokratycznych i polityków. W badaniach Eurobarometru aż 84 proc. Polaków nie ma zaufania do rządu, 88 proc. nie ufa parlamentowi i 91 proc. nie ma zaufania do partii politycznych¹⁸. Dodatkowo występuje zjawisko alienacji społecznej wobec spraw publicznych i wycofywania się do sfery prywatnej¹⁹. Rezultatem opisywanych zjawisk jest m.in.: (1) brak szacunku dla reguł państwa prawa, (2) rozwój kultury negatywnego dialogu, (3) słabość mechanizmów społecznej kontroli nad państwem i jego politykami.

W Polsce sprzyja to skłonności do zastępowania aktywności społecznej przez władze publiczne. Zwiększa również prawdopodobieństwo występowania zjawisk patologicznych w administracji. Dotychczasowe rozważania można odnieść także do pojęcia kapitału społecznego²⁰, definiowanego jako zasoby określonej grupy społecznej pozwalające na współpracę społeczną. W przypadku Polski taka kooperacja jest podejmowana raczej przeciwko państwu i jego przedstawicielom, aniżeli we współpracy z nimi. Ponadto, jest to kapitał wykorzystywany raczej do opozycji wobec wysuwanych propozycji, a nie w celu budowania konsensusu i porozumienia zadawalającego wszystkie strony.

Inną barierą są silne kompleksy powiązań branżowych, zwłaszcza w Polsce i w Estonii, a także silna pozycja związków branżowych w dialogu społecznym. Na Litwie wpływ tych struktur jest mniejszy, co pozytywnie odbija się na efektywności dialogu trójstronnego²¹. Natomiast pozytywnym czynnikiem dla skuteczności dialogu jest tradycja porozumień dwustronnych (między pracodawcami i pracownikami) oraz silne rozwinięte instytucje dialogu dwustronnego.

Inną trudnością dla rozwoju dialogu może być tradycja administracyjna. Jest ona związana z niechęcią urzędników do konsultacji społecznych, brakiem transparentności administracji²² oraz skłonnością do instrumentalnego traktowania organizacji społecznych, głównie jako narzędzia upowszechniającego lub wzmacniającego poparcie społeczne dla polityki rządu. Silne upolitycznienie urzędników wzmacnia te tendencje.

Kultura konsensusu. Istotnym problemem jest silne upolitycznienie dialogu społecznego. Są tu dwa rodzaje zjawisk. Pierwszym jest upartyjnienie dialogu, czyli przeniesienie rywalizacji parlamentarnej i wyborczej na grunt instytucji trójstronnych. Partnerzy dialogu są silnie powiązani z partiami. Przykładem może być polska

Komisja Trójstronna, w czasie kiedy organizacje związkowe silnie identyfikowały się z partiami rządowymi lub opozycyjnymi. Konflikty na tym tle były rujnujące dla możliwości prowadzenia konstruktywnych negocjacji²³. Drugim zjawiskiem jest próba doraźnego i instrumentalnego wykorzystania instytucji dialogu społecznego przez ugrupowania polityczne lub członków rządu. Przykładem tej formy upolitycznienia mogą być próby wykorzystywania konsultacji społecznych do poprawienia wizerunku rządu lub polityków przed zbliżającymi się wyborami.

We wszystkich opisywanych krajach organizacje partnerów społecznych, zwłaszcza związki zawodowe, miały bardziej lub mniej widoczną orientację polityczną. Ale na Litwie ich sympatie tylko w niewielkim stopniu rzutowały na wyniki działań Rady Trójstronnej. Ważnym czynnikiem wpływającym na funkcjonowanie tej instytucji jest kultura konsensusu. W ten sposób określam skłonności do zawierania kompromisu ponad podziałami politycznymi i rywalizacją o członków między bratnimi organizacjami. Jest ona przeciwieństwem kultury dialogu negatywnego, która w warunkach silnego upolitycznienia

jest szczególnie destrukcyjna dla instytucji trójstronnych. W takich warunkach częstym zjawiskiem jest niemożność wynegocjowania porozumienia lub okresowe „zawieszanie” spotkań instytucji trójstronnej.

W krajach Europy Środkowej i Wschodniej dialog jest upolityczniany nawet w sprawach, które wydają się odległe od głównego nurtu sporu politycznego. Działacze społeczni mają też skłonność do poszukiwania nieformalnego wpływu na decydentów rządowych. Na przykład w Polsce, uczestniczenie w instytucjach trójstronnych jest okazją do nawiązywania tego typu kontaktów i wywierania wpływu na polityków. Sympatie partyjne i kontakty z politykami stanowią w tych warunkach dźwignię polityczną dla skuteczniejszej realizacji interesów danej organizacji, niejednokrotnie z pominięciem dyskusji na forum instytucji trójstronnej. Z kolei w Estonii, dominacja logiki politycznej wstrzymała możliwości rozwoju instytucji dialogu społecznego, które są traktowane jako konkurencja dla władzy polityków²⁴. Skutkuje to najslabszą instytucjonalizacją dialogu społecznego wśród przebadanych krajów i niechęcią decydentów do korzystania z tej metody zarządzania przy realizowaniu polityk publicznych. We



Przedstawiciele partnerów społecznych na spotkaniu w Kancelarii Premiera RP

wszystkich badanych krajach stwierdzono wyższy poziom autoryzacji społecznej wyrażanej w wyborach powszechnych nad legitymizacją społeczną udzielaną przez konsultacje społeczne. Właśnie dlatego wyniki konsultacji społecznych mogą stosunkowo łatwo zostać przekreślone na skutek zmiany rządu po wyborach.

Europejski transfer. Dialog społeczny na poziomie Unii Europejskiej, pomimo podstaw traktatowych, cechuje stosunkowo słaba instytucjonalizacja²⁵, przez co jest on mało efektywny, tj. w niewielkim zakresie pomaga decydentom rozstrzygnąć dylematy polityk publicznych między konkurencyjnymi interesami społecznymi. Powoduje to, że wpływ integracji europejskiej na rozwój instytucji trójstronnych w nowych krajach członkowskich jest niewielki. Nie muszą one przyjmować prawa wspólnotowego (*acquis communautaire*) w odniesieniu do kształtu organizacyjnego instytucji dialogu społecznego. Ale w pewnym zakresie członkostwo wpływa na wprowadzanie instytucji trójstronnych i zwyczaju konsultacji polityk państwa z partnerami społecznymi, jako standardu obowiązującego w Unii Europejskiej. Ma to związek z europeizacją administracji, która wywiera wpływ na przyjmowanie określonych zasad funkcjonowania, które można określić „miękkimi” metodami zarządzania (tj. niezwiązanymi z europejskim prawem i wprowadzanymi w sposób dobrowolny).

Owo „miękkie” oddziaływanie integracji europejskiej sprzyjało wprowadzaniu i wzmocnieniu instytucji trójstronnych, ale z drugiej strony, władze krajowe często omijały te instytucje w trakcie konsultacji przed wdrożeniem ustawodawstwa unijnego²⁶. Wynikało to z pośpiechu, jak i miało chronić rząd przed przedłużającą się debatą społeczną. Debata przed akcesją była z pewnością utrudniona pewną asymetrią w negocjach członkowskich²⁷,

w rezultacie jej wynikiem było jednostronne dostosowanie do unijnych regulacji. Import unijnego prawa zasadniczo nie przewidywał możliwości dostosowania tego prawa do uwarunkowań społecznych nowych krajów członkowskich, a ponadto gigantyczny rozmiar tego transferu w stosunkowo krótkim okresie praktycznie wykluczał inicjowanie konsultacji społecznych.

W konsekwencji implementacja unijnego prawa przyniosła słabą instytucjonalizację dialogu społecznego. Są to niejednokrotnie instytucje wprowadzane *pro forma*, zmarginalizowane i mało efektywne z punktu widzenia realizacji polityk publicznych. Przykładem tego typu społecznych konsultacji są prace nad *National Action Plan for Employment* w Estonii²⁸. Udział partnerów społecznych w wypracowaniu tego dokumentu był minimalny. Dialog trójstronny związany z opiniowaniem planu traktowany był jako formalne wypełnienie europejskiego standardu, a nie przeprowadzenie autentycznej debaty społecznej. Także wpływ omawianego planu na politykę rządu jest umiarkowany, niepołączony z zapewnieniem odpowiednich instrumentów administracyjnych i finansowych dla jego wdrażania, monitorowania i ewaluacji. Dodatkowo, brakuje woli politycznej do włączenia partnerów społecznych do implementacji tego planu.

Rekomendacje. Integracja europejska stwarza nowe możliwości dla dialogu społecznego w Polsce. Po pierwsze, partnerzy społeczni mogą uczestniczyć w wypracowywaniu stanowiska polskiej dyplomacji w sprawach odnoszących się do polityki europejskiej. Chodzi zwłaszcza o przygotowywanie nowych regulacji i polityk europejskich odnoszących się do relacji między pracodawcami i pracownikami i wszystkich zagadnień dotyczących polityk społecznych. Na razie jednak ten obszar polityki rządu znajduje się całkowicie poza zakresem dialogu społecznego.

Po drugie, ważne jest, aby partnerzy społeczni w większym niż do tej pory stopniu uczestniczyli w procesach dialogu społecznego w Unii Europejskiej. Powinni również angażować się na rzecz wzmocnienia instytucji europejskiego dialogu. Po trzecie, możliwości rozwoju dialogu stwarza debata na temat sposobu wykorzystywania funduszy strukturalnych w Polsce, a więc m.in. ukierunkowania wydatków na rozwój społeczny.

Wzmocnienie dialogu społecznego wymaga wprowadzenia kilku zmian systemowych. Należałoby zmienić zasady funkcjonowania Komisji Trójstronnej. Chodziłoby przede wszystkim o rozwiązania, które

W krajach Europy Środkowej i Wschodniej dialog jest upolityczniany nawet w sprawach, które wydają się odległe od głównego nurtu sporu politycznego. Działacze społeczni mają też skłonność do poszukiwania nieformalnego wpływu na decydentów rządowych.

utrudnią blokowanie porozumienia pojedynczym organizacjom społecznym. Należałoby wzmocnić praktykę obowiązkowego konsultowania odpowiednich projektów regulacyjnych, w tym zwłaszcza egzekwować wymóg zachowania właściwego harmonogramu czasowego konsultacji społecznych. Chodzi zwłaszcza o to, aby partnerzy społeczni mieli odpowiednio dużo czasu do przygotowania i uzgodnienia własnego stanowiska w diskutowanych sprawach.

Należy również rozbudować instytucje dialogu społecznego. Obok Komisji Trójstronnej powinny funkcjonować inne stałe instytucje obejmujące szerszy zasięg organizacji społecznych (m.in. organizacje pozarządowe i samorządy terytorialne), które będą uczestniczyły w opiniowaniu projektów dokumentów rządowych i rozwiązań prawnych.

Dialog powinien zostać wzmocniony poprzez dofinansowanie organizacji społecznych z budżetu państwa, zwiększenie puli programów inwestycyjnych realizowanych przez władze publiczne, które byłyby zarządzane przez organizacje społeczne itp. Szczególnym przykładem wzmocnienia organizacji społecznych byłaby pomoc finansowa dla wsparcia stanowiska działaczy społecznych przez ekspertów, a także dla aktywności organizacji na forum europejskim.

¹ Gąciarz B., Pańków W. (2000): Dialog społeczny po polsku – fikcja czy szansa?, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 32–33.

² Boyer R. (2000): The Unanticipated Fallout of European Monetary Union: The Political and Institutional Deficits of the Euro w: Crouch C. (red.): After the Euro: Shaping Institutions for Governance in the Wake of the European Monetary Union, Oxford University Press, Oxford; Dřilvik J.E. (2005): Industrial relations in EMU: are renationalization and Europeanization two sides of the same coin? w: Martin A., Ross G. (2005): Euros and Europeans. Monetary integration and the European Model of Society, Cambridge University Press, Cambridge.

³ Niniejszy tekst podsumowuje badania przeprowadzone przez Instytut Spraw Publicznych w latach 2004–2005. Szerzej na ten temat: T.G. Grosse (2005): Democratization, Capture of the State and New Forms of Governance in CEE countries, Inception Report; M. Fałkowski (2005): Tripartite Commission, Effectiveness, Legitimacy and Pathologies of Weak State, Case study Report Poland, R. Stafejeva (2005): Tripartite Commission, Effectiveness, Legitimacy and Pathologies of Weak State, Case study Report Lithuania, E. Sootla, T.G. Grosse (2005): Tripartite Commission, Effectiveness, Legitimacy and Pathologies of Weak State, Case study Report Estonia; T.G. Grosse (2006): New Modes of Governance in New Member Countries, <http://www.eu-newgov.org/datalists/documents.asp>.

⁴ Nie licząc Rady Społeczno-Ekonomicznej (Social and Economic Council), która nie posiada żadnego realnego wpływu na proces legislacyjny.

⁵ Podobny wniosek w innych badaniach: M. Mailand, J. Due (2006): Social Dialogue in Central and Eastern Europe: Present State and Future Development, European Journal of Industrial Relations, vol. 10, no. 2, 2004.

⁶ D. Długosz, J.J. Wygnański (2005): Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa.

⁷ E. Sootla, et. all (2005): ibidem.

⁸ Stosunki przemysłowe (industrial relations) dotyczą relacji między pracownikami a pracodawcami.

⁹ Por. Industrial relation in Europe 2004, European Commission, Brussels 2004, s. 19.

¹⁰ E. Sootla, et. all (2005): ibidem.

¹¹ M. Fałkowski (2005): ibidem.

¹² W każdym z trzech krajów przeanalizowano dwa wybrane przykłady debat prowadzonych w latach 2001–2005. Wyróżniały się one pod względem zainteresowania społecznego i były powiązane z reformami systemowymi. Dotyczyły m.in. zmian w kodeksach pracy, wprowadzenia płacy minimalnej, reformy finansów publicznych w zakresie systemów zabezpieczenia społecznego itp.

¹³ Por. R. Stafejeva (2005): ibidem.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ O. Napiontek, et. all (2005): ibidem.

¹⁶ O dylemacie wyboru między skutecznością i popularnością polityk i instytucji politycznych pisało wielu autorów. Na ten temat szerzej m.in.: R.A. Dahl (1994): A democratic dilemma: system effectiveness versus citizen participation, Political Science Quarterly nr 109 (1); B. Barry (1991): Is Democracy Special? Democracy and Power, Oxford: Oxford University Press, s. 24–60; Ch.R. Beitz (1989): Political Equality. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

¹⁷ J.J. Linz, A. Stepan (1996): Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe, The Johns Hopkins University Press, Baltimore – London.

¹⁸ Por. Eurobarometr 63. Public Opinion in the European Union, Standard Eurobarometr, European Commission, September 2005, s. 21, 24, tabele: QA7.2, QA7.3, QA7.4. Porównaj także inne badania międzynarodowe na podobny temat: Zaufanie do rządu, przedsiębiorstw, ONZ i organizacji pozarządowych w 20 krajach świata, Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS), Warszawa styczeń 2006; Zaufanie do instytucji publicznych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, CBOS, Warszawa, październik 2004.

¹⁹ Por. E. Wnuk-Lipiński (2005): Społeczeństwo obywatelskie i kultura polityczna nowej Polski, maszynopis przygotowany na konferencję poświęconą stosunkom polsko-austriackim, Vienna- Haindorf, October 2005.

²⁰ Por. Np. J.S. Coleman – The American Journal of Sociology, Vol. 94, Supplement: Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure: 1988, pp. s. 95–120.

²¹ R. Stafejeva (2005): ibidem.

²² Szczególnie dobrze widoczne są te cechy administracji w Estonii: por. E. Sootla, et. all (2005): ibidem.

²³ Por. J. Gardawski (2004): Między negocjacjami a dialogiem społecznym, w: P. Żuk (red.), Demokracja spektaklu?, Wydawnictwo naukowe Scholar, Warszawa. Na ten temat również: K. Frieske (1999): Dialog społeczny: zasady, procedury i instytucje w odniesieniu do podstawowych kwestii społecznych, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa; M. Fałkowski (2005): ibidem.

²⁴ E. Sootla, et. all (2005): ibidem.

²⁵ Szerzej na ten temat: T.G. Grosse (2006): Dialog społeczny w Europie, Służba Cywilna, nr 13.

²⁶ R. Stafejeva (2005): ibidem.

²⁷ Por. na temat asymetryczności pozycji i warunków negocjacyjnych między nowymi krajami członkowskimi a UE m.in.: A. Wiener (2003): Finality vs. enlargement: constitutive practices and opposing rationales in the reconstruction of Europe, w: J.H.H. Weiler, M. Wind (red.) – European Constitutionalism beyond the State, Cambridge University Press, Cambridge; F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier (2002): Theorizing EU enlargement: research focus, hypotheses, and the state of research, Journal of European Public Policy, vol. 9, nr 4, August; A. Scott (2004): The political economy of enlargement, w: F. Cameron (red.) – The Future of Europe. Integration and enlargement, Routledge, London – New York; A. Moravcsik (1993): Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach, Journal of Common Market Studies, vol. 31, nr 4.

²⁸ E. Sootla, et. all (2005): ibide.

Rafał Towalski

Polityka układów zbiorowych

W krajach, w których organizacje pracobiorców i pracodawców zawierają układy zbiorowe na poziomie centralnym, stopa bezrobocia jest niższa, samo zjawisko bezrobocia mniej uciążliwe, nierówności płacowe są mniej wyraziste, a strajki krótsze niż w krajach, gdzie negocjacje zbiorowe zawierane są tylko na poziomie przedsiębiorstw – dowodzą badania przeprowadzone przez Bank Światowy.

Autorzy badań ustalili również, że istnieje specyficzna zależność: im większa fragmentaryzacja ruchu związkowego i większa liczba organizacji związkowych, tym wyższa inflacja i poziom bezrobocia¹. Treść raportu wpisuje się w szerszy nurt dyskusji na temat roli związków zawodowych i negocjacji zbiorowych w gospodarce (zwłaszcza w odniesieniu do rynku pracy). W dyskusji tej od dawna rysują się dwa nurty ściśle związane z dwiema szkołami myślenia w ekonomii. Jak wiadomo, nurt neoklasyczny twierdzi, że układy zbiorowe nie są potrzebne. Państwo i partnerzy społeczni, zawierając układy, nakładają ograniczenia na rynek poprzez tworzenie bilateralnego monopolu. To on prowadzi do nierównowagi, ponieważ zmniejsza elastyczność rynku. Ponadto układy zbiorowe mają zwiększać groźbę inflacji z racji pogorszenia racjonalności zatrudnienia.

Z kolei zwolennicy myśli keynsofskiej argumentują, że układy zbiorowe są potrzebne. Wspierają bowiem mechanizm rynkowy, który sam w sobie nie zapewnia równowagi (przykładem jest bezrobocie). Za ważną uznają rolę związków zawodowych w regulowaniu mechanizmu wzrostu płac, w kreowaniu popytu efektywnego. Dzięki nim nie dochodzi do zmniejszenia produkcji i tym samym do wzrostu bezrobocia. Spadek popytu może osłabić pozytywny wpływ zwiększonej konkurencyjności na wzrost gospodarczy. Związki zawodowe w okresie recesji ogra-

niczają żądania, a rozszerzają je w okresach prosperity (pracodawcy – na odwrót, w okresach recesji są mniej skłonni do ustępstw). Przyznają to nawet zwolennicy neoklasycznej teorii ekonomii.

Zwolennicy keynsizmu podkreślają, że regulacja rynkowa w postaci układów zbiorowych poprawia funkcjonowanie rynku pracy. Wkracza bowiem tam, gdzie jest on nieskuteczny. Na przykład, ochrona zatrudnienia może skłaniać firmy do inwestowania w kapitał ludzki, a ochrona dochodów (sztywne płace) – wzmacniać konkurencyjność na rynku produktów poprzez innowacje i marketing oraz zwiększać elastyczność produkcji, a także przyczyniać się do wypierania zatrudnienia osób o niskich kwalifikacjach.

Powyższy spór nabrał dynamiki w ciągu ostatnich lat. Ma to związek z nowymi zjawiskami, jak choćby kryzysem związków zawodowych, pogłębiającą się globalizacją rynków finansowych, a także rynków pracy. Na kształt tego sporu mają wpływ wzmagające się głosy krytykujące ruch związkowy za praktyki monopolistyczne i opór przeciw zmianom². Z drugiej strony zaś padają opinie wskazujące, że związki zawodowe i negocjacje zbiorowe są jednak sposobem na łagodzenie negatywnych skutków zmian szokowych w gospodarce, gwarantem praw pracowniczych, czy generalnej stabilizacji na rynku pracy.

W Polsce ta dyskusja także toczy się, choć w sytuacji słabo rozwiniętych mechanizmów układowych. Kwestia szerszego zastosowania negocjacji zbiorowych – zwłaszcza na poziomie branżowym i centralnym – jest szansą do wykorzystania. Może ona wzmocnić stabilność systemu stosunków przemysłowych. Na razie jednak dominuje u nas zdecentralizowany model negocjacji zbiorowych, a zatem przeważają negocjacje na szczeblu przedsiębiorstw oparte na formule: jeden pracodawca i związki zawodowe. Negocjacje te nie podlegają harmonizacji w skali kraju. Obecnie mamy zarejestrowanych ponad 2500 zakładowych układów zbiorowych pracy, którymi objętych jest prawie 120 tysięcy pracowników.



W Polsce negocjowanie układów zbiorowych nie jest, tak jak w wielu innych krajach, głównym mechanizmem regulowania stosunków pracy. Układy zbiorowe obejmują minimalną część zatrudnionych

Ponadto mamy zarejestrowanych 165 ponadzakładowych układów zbiorowych pracy (dane na koniec 2005 r.), ale tak naprawdę dotyczą one kilku przedsiębiorstw. Przykładem może być np. Telekomunikacja Polska SA czy Orbis SA, które działają w strukturze wielozakładowej, a układy zapewniają ich pracownikom podobne warunki pracy w całym holdingu.

Powyższy obraz pokazuje, że w Polsce negocjowanie układów zbiorowych nie jest, tak jak w wielu innych krajach, głównym mechanizmem regulowania stosunków pracy. Układy zbiorowe obejmują minimalną część zatrudnionych. Inaczej jest w większości krajów Zachodu, gdzie układy obejmują zdecydowaną większość pracowników (np. w Finlandii – ponad 90 proc.).

Istnieje niebezpieczeństwo, że w najbliższej perspektywie układy ponadzakładowe pozostaną elementem folkloru przedsiębiorstw wielozakładowych, rozproszonych na terenie całego kraju, które chcą w ten sposób ujednoczyć warunki pracy dla pracowników zatrudnionych w różnych spółkach tego samego holdingu.

Niechęć do układów. W Polsce mamy do czynienia z niechęcią do układów zbiorowych. Jest kilka przyczyn tego stanu rzeczy. Otóż do roku 2001 pracodawcy okazywali im niechęć, ponieważ Kodeks pracy przesądzał o tym, że układy zbiorowe pracy były nierozwiązywalne bez zgody związków zawodowych. Zmiana nastawienia nie nastąpiła nawet po wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który uchylił te przepisy. Rzecz w tym, że układy zbiorowe nie stwarzają pracodawcom możliwości elastycznego traktowania zapisów znajdujących się w Kodeksie pracy. Pracodawcy chcieliby mieć możliwość dostosowania niektórych regulacji do potrzeb konkretnego przedsiębiorstwa i załogi³.

W tej sytuacji pracodawcy – regulując stosunki pracy w swoich zakładach – wybierają zamiast układów branżowych, regulaminy pracy i regulaminy wynagrodzeń. Ale potencjalnie zakładowe układy zbiorowe pozostają alternatywą korzystną dla obydwu stron w sytuacji prze-regulowanych przepisów prawa pracy⁴. Niemniej, dotychczasowe doświadczenia pokazują, że ustalenia zawarte w układach zakładowych tylko w niewielkim stopniu odbiegają od obowiązujących przepisów Kodeksu pracy. Co więcej, jak wynika ze wstępnych danych Państwowej Inspekcji Pracy za rok 2005, utrzymuje się zaobserwowana już wcześniej tendencja do ograniczania zakresu korzystniejszych dla pracowników regulacji zapisanych w układach, w stosunku do zapisów zawartych w Kodeksie pracy⁵.

Perspektywy centralizacji praktyk układowych. Słabość rozwiązań układowych rodzi pytanie, czy jest możliwy ich rozwój na szczeblu ponadzakładowym i czy te układy mogą w jakikolwiek sposób wesprzeć zakładowe porozumienia zbiorowe. Z moich obserwacji wynika, że nie. Decydują o tym dwa obiektywne czynniki. Pierwszy czynnik ma charakter historyczny. Otóż, jak wynika z analiz prof. J. Wratnego, przewaga układów na poziomie zakładu wynika z dziedzictwa prawa w tym zakresie. W Polsce okresu międzywojennego układy zbiorowe były powszechnie stosowane, choć regulacje ustawowe pojawiły się dopiero w 1934 roku. Trzy lata później przyjęto kolejną ważną ustawę. Obowiązywała ona także po wojnie do czasu wejścia w życie Kodeksu pracy z 1974 roku. W PRL praktyka układowa kształtowała się rozmaicie – zależnie od okresu historycznego. Na przykład w okresie stalinizmu przekreślono rolę układów zbiorowych. Odzyskały one jednak znaczenie po przełomie październikowym 1956 roku.

W drugiej połowie lat 80. nastąpił spadek znaczenia układów gałęziowych; natomiast mimo ograniczenia ram prawnych, zyskał na znaczeniu zakładowy szczebel regulacji w dziedzinie płac i świadczeń na rzecz pracowników.

Po 1989 roku dość szybko sformowano zręby zbiorowego prawa pracy, ale nie było ono pozbawione mankamentów. Mimo to w zasadzie odpowiadał wymaganiom demokratycznego ustroju pracy w państwie o gospodarce rynkowej oraz postulatowi prawa międzynarodowego. Ale gorzej było z uregulowaniem układów zbiorowych pracy, bo przez ponad cztery lata obowiązywało jeszcze prawo pochodzące z okresu schyłkowego socjalizmu, obciążone (nieznacznie wyrównanymi) wadami modelu komunistycznego. Pozostał centralizm polityki płac i świadczeń oraz ścisła reglamentacja zakresu przedmiotowego i związanym z nim ograniczonym zastosowaniem – zasady korzyści.

Nowe rozwiązania przyjęto dopiero w 1994 roku⁶ pod wpływem Paktu o Przedsiębiorstwie Państwowym z lutego 1993 roku. Zawierał on m.in. szczegółowe założenia nowelizacji działu jedenastego Kodeksu pracy. Nowe regulacje, jak pokazują dane z połowy lat 90., przyczyniły się do wzrostu liczby zakładowych układów zbiorowych (ponad 7000)⁷. Ale zarejestrowanych było wówczas tylko 11 ponadzakładowych układów zbiorowych pracy.

Drugi czynnik skłaniający do sceptycyzmu w ocenie możliwości rozwoju układów ponadzakładowych ma charakter strukturalny. Otóż w Polsce struktury związkowe oparte są na organizacjach zakładowych. Toteż dla wielu z nich najważniejszym obszarem dialogu społecz-

nego pozostają układy zakładowe. Natomiast w krajach, gdzie ruch związkowy jest scentralizowany oraz istnieje przewaga aktywności związkowej na szczeblach centralnym lub branżowym/sektorowym, dominuje scentralizowany model układów.

Dlatego trudno nie zgodzić się z autorami raportu *W trosce o pracę*, że: ...o ile uzp [układy zbiorowe pracy – RT], jako forma korzystnej regulacji warunków pracy i płacy, mają szanse budować potrzebne kompromisy, to regulacje ponadzakładowe nie mają uzasadnienia w warunkach obecnego stanu prawnego i rozbudowanych norm prawa europejskiego...

Niewątpliwie w obecnej sytuacji trudno będzie namówić, przede wszystkim pracodawców, do większego włączenia się w dialog branżowy i regionalny. Istnieje niebezpieczeństwo, że w najbliższej perspektywie układy ponadzakładowe pozostaną elementem folkloru przedsiębiorstw wielozakładowych, rozproszonych na terenie całego kraju, które chcą w ten sposób ujednoczyć warunki pracy dla pracowników zatrudnionych w różnych spółkach tego samego holdingu.

Model scentralizowany. Zdaniem Stanisławy Borkowskiej, autorki książki *Negocjacje zbiorowe*, tradycyjny dylemat występujący w ekonomii typu: mechanizm rynkowy czy negocjacje zbiorowe przekształcił się w inny dylemat – czy gospodarka potrzebuje scentralizowanych negocjacji zbiorowych, czy tylko negocjacji zdecentralizowanych, a więc negocjacji prowadzonych tylko na poziomie pojedynczej firmy⁸.

W powyższej dziedzinie można wyodrębnić co najmniej dwa modele negocjacji zbiorowych. Z modelem zdecentralizowanym mamy do czynienia, gdy przeważają negocjacje prowadzone na szczeblu przedsiębiorstwa, oparte na formule: jeden pracodawca i związki zawodowe. W takiej sytuacji negocjacje nie podlegają harmonizacji w skali kraju. W modelu tym przeważają zakładowe układy zbiorowe pracy. Wówczas też w zasadzie nie ma miejsca dla partycypacji pośredniej (tj. przedstawicielskiej pracowników) w podejmowaniu decyzji. Natomiast negocjacjom i układom zakładowym towarzyszy partycypacja bezpośrednia i silna pozycja zarządzania zasobami ludzkimi.

Z kolei z modelem scentralizowanym mamy do czynienia, gdy partnerzy społeczni prowadzą negocjacje głównie na szczeblu ponadzakładowym, a udział w nich bierze więcej niż jeden pracodawca. Ponadto model ten cechuje uwzględnienie ogólnokrajowego interesu społecz-



Po 1989 roku dość szybko sformowano zręby zbiorowego prawa pracy, ale nie było ono pozbawione mankamentów



Trudno komukolwiek będzie, w tak szybko zmieniających się warunkach ekonomicznych, przekonać przede wszystkim pracodawców do zawarcia układów obejmujących wiele podmiotów tej samej branży

no-gospodarczego. Natomiast pojedyncze przedsiębiorstwa w negocjacjach odgrywają mniejszą rolę niż w modelu zdecentralizowanym. Zredukowana jest też rola zakładowych organizacji związków zawodowych. Model ten jest właściwy dla krajów zachodnioeuropejskich oraz części krajów Europy Środkowej. Inne kraje tego regionu są na drodze do scentralizowanego modelu negocjacyjnego⁹.

Podstawowe różnice między modelem scentralizowanym i zdecentralizowanym pokazuje tabela.

Efektywność negocjacji. Trudno jest jednoznacznie ocenić efektywności obu modeli ze względu na wielość jej uwarunkowań oraz zróżnicowany kontekst społeczno-polityczno-ekonomiczny. W pewnym stopniu efektywność można mierzyć na podstawie oceny pokoju społecznego (liczba dni nieprzepracowanych z tytułu strajku), skali inflacji, stopy bezrobocia, kosztów pracy i wydajności. Niekiedy też bierze się pod uwagę zdolność gospodarki do kreowania miejsc pracy. Zwolennicy modelu zdecentralizowanego utrzymują, że większą zdolność wykazuje właśnie ten model. Jego oponenti podkreślają zaś, że zaleta ta jest wątpliwa, ponieważ ważniejsze jest zapobieganie bezrobociu, a proste porównanie dynamiki zatrudnienia nie odzwierciedla jakości tworzonych miejsc pracy i zmian w strukturze gospodarki i zatrudnienia.

Stanisława Borkowska porównywała w swoim badaniu wskaźniki makroekonomiczne w wybranych krajach, co umożliwiło jej zaprezentowanie kilku wniosków dotyczących efektywności poszczególnych modeli negocjacji zbiorowych. Otóż model zdecentralizowany wypada lepiej pod względem kosztów pracy,

Różnice między modelem zdecentralizowanym i scentralizowanym

Szczegół negocjacji	Scentralizowany	Zdecentralizowany
	Głównie gałęziowy	Przedsiębiorstwo
Stopień obligatoryjności negocjacji zbiorowych	Na ogół dobrowolne	Obligatoryjne
• Reguły i procedury	Na ogół ustalone <i>ad hoc</i>	Na ogół ustalone przez państwo
• Instytucje	Często obecne	Rzadko obecne
Partycypacja pracownicza	Raczej powszechna	Rzadko występująca
Uznanie stron negocjacji	Dobrowolna decyzja stron	Obligatoryjne
Ratyfikacja układów zbiorowych	Rzadko stosowana	Obligatoryjna

Źródło: Borkowska S. (1995), *Rokowania zbiorowe*, str. 301.

wydajności pracy i czasu pracy. Natomiast model scentralizowany ma przewagę w zakresie pozostałych wskaźników. Zwłaszcza w kwestii tworzenia warunków do zachowania pokoju społecznego¹⁰.

Inni uczeni – Toke Adit i Zafiris Tzannatos – przebadali negocjacje zbiorowe pod kątem ich wpływu na określone czynniki gospodarcze¹¹. Analizy dotyczyły m.in. takich obszarów, jak:

1. „oswajanie negatywnego wpływu na otoczenie” (*internalization of externalities*) w tym aspekcie model zdecentralizowany wpływa na otoczenie ekonomiczne w postaci wyższych cen, rosnącego bezrobocia, wyższej inflacji; centralizacja pozwala bowiem na stworzenie szerszej „koalicji przetargowej”, która dzięki swej sile jest bardziej odporna na owe czynniki;

Partnerzy społeczni powinni skupić swoją energię na poprawie funkcjonowania układów na poziomie przedsiębiorstwa. Na tym szczeblu należy wzmacniać pozycję partnerów społecznych, rozszerzać pole ich oddziaływania i promować zakładowe negocjacje zbiorowe.

2. **presja konkurencji**; w przypadku modelu zdecentralizowanego silniejszy jest efekt presji konkurencyjnej; centralizacja negatywnie odbija się na konkurencyjności, ponieważ im jest ona wyższa, tym mniejsza jest presja konkurencyjna, wówczas zwiększa się presja płacowa, co w konsekwencji może prowadzić do wzrostu bezrobocia;

3. **wyrównywanie różnic płacowych**; w modelu scentralizowanym ten cel jest zawsze łatwiej osiągnąć, choć należy pamiętać, że nadmierne spłaszczenie różnic płacowych może prowadzić do nieefektywnej alokacji.

Ciekawy wniosek płynie również z opracowania *The Role of Unions in the Twenty First Century*. Zdaniem autorów, scentralizowanie negocjacji zbiorowych pozwala na ograniczenie skutków szoków gospodarczych, przede wszystkim w sytuacji, gdy mamy do czynienia ze wzrostem bezrobocia¹².

Rekomendacje. Moim zdaniem, ocena możliwości rozwoju układów zbiorowych w Polsce wymaga analizy na trzech poziomach. Na poziomie ogólnokrajowym – zgodnie z sugestiami Banku Światowego – szansą na lepszą koordynację dialogu społecznego jest niewątpliwie zawarcie przez partnerów umowy społecznej, która wsparta regulacjami prawnymi tworzyłaby ramy dialogu społecznego. Tak rozumiem koordynację stosunków przemysłowych w polskich warunkach.

Nie mogę ukryć sceptycyzmu, co do szans rozwoju negocjacji zbiorowych na poziomie branżowym. Trudno komukolwiek będzie, w tak szybko zmieniających się warunkach ekonomicznych, przekonać przede wszystkim pracodawców.

W tej sytuacji partnerzy społeczni powinni skupić swoją energię na poprawie funkcjonowania układów na poziomie przedsiębiorstwa. Na tym szczeblu należy wzmacniać pozycję partnerów społecznych, rozszerzać pole ich oddziaływania i promować zakładowe negocjacje zbiorowe. Praktyka pokazuje, że zarówno pracodawcy jak i zakładowe organizacje związkowe są znacznie bardziej skłonne zawierać układy, które uwzględniają specyfikę przedsiębiorstwa i warunki zmieniającego się otoczenia gospodarczego. Istnieje zauważalna prawidłowość, że tam, gdzie działają związki zawodowe, tam zazwyczaj zawierany jest też układ zbiorowy. Jego zapisy zaś są pozytywnie oceniane przez obie strony.

¹ Adit T., Tzannatos Z. (2002), *Unions and Collective Bargaining. Economic Effects in a Global Environment*, World Bank 24730/2002.

² Evans J., Block W. (2002) *Labour Union Policies: Gains or Pains?* W: Cross Cultural Management V. 9, No 1/2002; *World Development Report: Workers in an integrating world*, (1995), Oxford University Press.

³ Raport UNDP Polska *W trosce o pracę*. (2005), str.153.

⁴ *W trosce o pracę* (2005), str. 153.

⁵ *Sprawozdanie Głównego Inspektora Pracy z działalności PIP w 2005 roku*, Warszawa 2006.

⁶ Wratny J. (1997), *Układy zbiorowe w demokratycznym ustroju pracy* Warszawa, str. 15–27.

⁷ Pomijając fakt, że spośród ponad 7300 zakładowych układów zbiorowych pracy zarejestrowanych w 1995 roku prawie 6000 były to układy przekształcone, to nadal ponad 1300 były to nowo zawarte układy. Ostatnie porozumienia przekształcono w 1996 roku. Rok później zarejestrowano już tylko 880 nowych zakładowych układów zbiorowych, zaś w 2005 roku tylko 220.

⁸ Borkowska S. (1997), *Negocjacje zbiorowe*, Warszawa, str. 28.

⁹ Borkowska S. (1995), *Rokowania zbiorowe*, w: *Zbiorowe stosunki pracy w procesie przemian* (prac. zb. pod red.) Moerel H., Warszawa, str. 299–300.

¹⁰ Borkowska S. (1995), *Rokowania zbiorowe*, w: *Zbiorowe stosunki pracy w procesie przemian* (prac. zb. pod red. Moerel H., Warszawa, str. 303.

¹¹ *The Cost and Benefits of Collective Bargaining: A Survey*.

¹² *The Role of Unions in the Twenty – First Century. A Study for the Fondazione Rodolfo Debenedetti*, (2001), prac. zb. pod red. Boeri T., Brugiavini A., Calmfors L., Oxford University Press.

Tomasz Zarycki

Władza elit w mechanizmach dialogu

Prawidłowe działanie instytucji dialogu społecznego – jego reprezentatywność, przejrzystość, uczciwość – wymaga wolnej przestrzeni debaty publicznej, a także wyrażanie ukształtowanych ogólnokrajowych mechanizmów porozumiewania się. Inaczej dialog stanie się fasadowy i będzie toczył się w zamkniętych kręgach.

Przykładem takiej fasadowości może być sytuacja w Rosji. Wprawdzie dialog nie jest tam ograniczany poważnymi barierami prawnymi, ale sfera debaty publicznej jest istotnie ograniczona. Media w części podlegają obecnie ścisłej politycznej kontroli i cenzurze. W efekcie dialog społeczny nie zyskał tam odpowiedniej rangi. Sfera debaty publicznej jest niebywale chaotyczna, składa się z dziesiątków niezwiązanych ze sobą pól dyskusji. Pola te tworzą często swoje własne światy, odwołujące się do odrębnych wartości, interpretacji rzeczywistości, do własnych autorytetów. Między nimi rzadko dochodzi do dialogu, czy do ustalenia hierarchii zagadnień i problemów w dialogu. Uczestnicy debaty w określonych polach nie tylko nie znają często treści debat w innych kręgach, ale niewiele wiedzą o ich istnieniu. Także dialog społeczny toczy się na wielu izolowanych polach, a ich echa dochodzą tylko do wąskiej grupy osób śledzących rozwój danego obszaru, bo żaden z liczących się aktorów sceny publicznej nie czuje presji, aby zapoznać się choćby z treścią danej debaty. W efekcie jest to dialog pozorny.

Także i w Polsce można znaleźć przykłady marginalizacji potencjalnie istotnych forów dialogu społeczne-

go. Bez większego echa przechodzą często na przykład dyskusje organizowane na szczeblu rządowym, nawet gdy same w sobie nie okazują się jałowe. W debacie publicznej właściwej roli nie odgrywają także skądinąd ciekawe wydawnictwa czy konferencje, a nawet demonstracje, poruszające problemy grup społecznych, które powinny zostać wysłuchane. Zwykle taka marginalizacja nie jest rezultatem jakichś barier prawnych dla dialogu, ale wynika z niedostatecznego łączenia się poszczególnych forów dialogu w ogólną strukturę dialogu społecznego w Polsce.

Ze strukturami systemu dialogu społecznego może być tak, jak ma to czasem miejsce z innymi strukturami społecznymi. Anthony Giddens zwracał uwagę, że są one podstawą życia społecznego, ale z drugiej strony stanowią dla nich barierę utrudniającą osiągnięcie wielu istotnych celów. Brak czy słabość struktur dialogu powoduje, że będzie on pozorny, stanie się chaotyczną dyskusją w małych niemających na nic wpływu grupkach i wyizolowanych środowiskach. Ale z drugiej strony stabilne, wyraźne struktury pola dialogu mogą powodować, że debata publiczna wprawdzie nabiera znaczenia, ale dostęp do niej i prawa jej przebiegu są kontrolowane przez określony krąg uprzywilejowanych elit. One niejako z natury nadzorują jego istotne struktury. Ten fakt nakłada na nie niezwykle dużą odpowiedzialność za jakość dialogu.

Elity powinny dbać o zapewnienie efektywności w strukturach dialogu, ale muszą łagodzić ograniczenia w dostępie do jego debat. W szczególności ważna jest dbałość, o to aby dialog był polem interakcji obywatelskiej zorientowanej na dobro wspólne. Jak wspomniano, nie może być utożsamiany z polem starć politycznych (miejscem, których jest na przykład parlament) i nie może przebiegać wyłącznie w kategoriach

partykularnych interesów politycznych. Ale z drugiej strony dialog społeczny nie może w praktyce odrzucać ze swego pola debat czysto politycznych, a nawet partyjnych w swym charakterze. Polityka i system partyjny są bowiem ważnymi elementami komunikacji społecznej i negocjacji interesów grupowych. Muszą one jednak być nazywane po imieniu, a polityczność nie może ukrywać się pod płaszczkiem bezinteresowności, ponadpartyjności i wzniosłych hasel o dobru wspólnym.

Kapitały i dialog. Nie jest niczym dziwnym, że elity zyskują uprzywilejowane miejsce w mechanizmach dialogu. Wynika to z tego, że dysponują one – jak wskazywał Pierre Bourdieu – potrójnym kapitałem. Posiadają kapitał polityczny związany z przynależnością do grup i organizacji politycznych. To uprzywilejowuje je, ponieważ mechanizmy dialogu są zawsze w mniejszym lub większym stopniu współtworzone przez instytucje polityczne. Elity posiadają także następny rodzaj kapitału – kapitał ekonomiczny. Ten uprzywilejowuje je choćby dlatego, że struktury dialogu społecznego wymagają finansowania. Posiadają również kapitał kulturowy, który działa także jako czynnik uprzywilejowujący w dostępie do forów dialogu. Daje bowiem między innymi wiedzę i kompetencje niezbędne do efektywnego udziału w debacie, a często ułatwia uzyskanie nad nią kontroli.

Przewaga elit w posiadanych zasobach ważnego kapitału powinna znaleźć odzwierciedlenie w sposobie konstruowania mechanizmów dialogu. Trzeba je tak projektować, aby elity nie nadużywały swojej po-

zycji do jego blokowania, czy deformowania. Ważna jest równowaga: elity nie powinny być lekceważone w mechanizmach dialogu, ale z drugiej strony nie mogą przesądzać o stopniu dostępu innych grup do dialogu, a także o wpływie na przebieg dyskusji publicznej. Paradoks polega na tym, że, blokując elity poszczególnych kapitałów, sprawimy, iż będą one naruszać ogólnie przyjęte zasady dialogu, bądź będą go lekceważyli i marginalizowali, a o swoje interesy będą dbać przy pomocy innych, najczęściej niejawnych mechanizmów wpływu. Będzie to prowadzić do osłabienia i delegitymizacji całego systemu dialogu i alienacji jego mechanizmów. Innymi słowy, elity polityczne, ekonomiczne jak i kulturowe jakby z konieczności muszą pozostać w pewnym sensie uprzywilejowane w systemie dialogu społecznego.

Dialog i monolog. Dialog społeczny powinien być sferą, gdzie partnerzy uzgadniają interesy posiadaczy wszystkich typów kapitału, niezależnie od jego charakteru i wielkości zasobów. Im bardziej elity poszczególnych kapitałów będą w ów system włączone, tym bardziej będzie on uprawomocniony społecznie, a także tym bardziej będzie skuteczny. Paradoksalnie korzyści odniosą z tego nawet mniej uprzywilejowane grupy, czy środowiska, ponieważ zyskują pewien wpływ na przebieg i agendę dialogu. Najgorsza jest izolacja i wyłączenie. Muszą jednak istnieć w strukturze dialogu mechanizmy pozwalające na kompensowanie wpływów mniej uprzywilejowanych aktorów dialogu. Jego strażnicy winni więc przykładać szczególną wagę do zachowania równowagi pomiędzy uprzywilejowanymi, wpływowymi uczestnikami debaty a zwykłymi obywatelami. Istotne wydają się tu pryncypia obywatelskiej równości.

Co więcej, istnieje także potrzeba dbania o zachowanie równowagi między poszczególnymi grupami uprzywilejowanymi, czyli elitami intelektualnymi, elitami polityki i elitami kapitału ekonomicznego. Żadna z nich nie powinna narzucać swojego typu kapitału jako dominującego kryterium dostępu do forum dialogu społecznego. Zachwianie proporcji spowodować może, że dialog będzie przeradzał się w monolog, a ten tylko pozornie jest korzystny dla elit. Oznacza bowiem zakłócenia w samoregulacji dialogu na skutek braku wymiany informacji, opinii i konfrontacji poglądów i oczekiwań wśród uczestników systemu społecz-

Trzeba dbać o zachowanie równowagi między poszczególnymi grupami uprzywilejowanymi w strukturach dialogu, czyli elitami intelektualnymi, elitami polityki i elitami kapitału ekonomicznego. Żadna z nich nie powinna narzucać swojego typu kapitału jako dominującego kryterium dostępu do forum dialogu społecznego.

nego. W efekcie wcześniej czy później prowadziłoby to do jego osłabienia, a nawet dezintegracji całego systemu, z czym wiąże się w konsekwencji utrata fundamentów, na jakich opiera się pozycja społeczna elit uprzywilejowanych.

Szczególna władza. Jak wyżej argumentowałem elity posiadają szczególną władzę w strukturach i systemie dialogu jeszcze z powodu ich wpływu na uczestnictwo, selekcję, czy dopuszczanie do debaty w ramach dialogu. Mają bowiem niezbędne instrumenty. Są one wynikiem uczestniczenia w grupach (partiach) politycznych, reprezentujących określone grupy interesów. Posiadają kapitał ekonomiczny, co oznacza, że są w stanie sfinansować koszty własnego udziału w debacie. Z kolei posiadanie kapitału kulturowego zapewnia elitom kompetencje: technokratyczne, moralne, kulturowe, intelektualne itp. Jak wspomniano, należy dbać, by żadne z tych kryteriów nie działało w sposób mechaniczny i nieodwołalny. Żadne z nich nie może też być kryterium dominującym na poziomie debaty ogólnokrajowej.

Chciałbym podkreślić, że powyższa koncepcja P. Bourdieu tłumacząca kryteria dopuszczenia do forów dialogu społecznego rodzi pewne komplikacje. Wprawdzie nie musimy kwestionować jego podziału na trzy sfery życia społecznego – polityczną, ekonomiczną i kulturową – ale możemy zastanawiać się, jak definiować grupy społeczne niższego szczebla, których reprezentanci powinni brać udział w dialogu społecznym. Czy na przykład elity kapitału, czyli przedsiębiorców, dzielić na wielkich, średnich, i drobnych? Jeśli tak, to w jakich proporcjach ich przedstawiciele powinni być zapraszani do dialogu? Czy raczej w proporcji do liczby osób w danej grupie czy też kapitałów przez nie reprezentowanych? Z kolei, czy świat polityczny uczestniczący w procesie dialogu powinien być dzielony wg partii politycznych czy też urzędów, typów władzy (np. wykonawcza, sądownicza, ustawodawcza), a może szczebla organizacji terytorialnej (instytucje centralne, regionalne i lokalne)?

Jeszcze trudniejsze jest dzielenie elit świata kultury i zastanawianie się, które ich odłamy powinny być uprawnione do uczestniczenia w dialogu. We wszystkich grupach wyróżnić możemy też jednocześnie na przykład: podziały pokoleniowe (ale gdzie stawiać ich granice, gdzie kończy się np. młodość?) regionalne (ale jakie: administracyjne czy raczej historyczno-kulturowe?), sta-

tusowe (pracodawcy, pracownicy najemni, osoby samozatrudniające się, ale przecież oni wszyscy mogą mieć akcje przedsiębiorstw swoich i innych), pochodzeniowe (np. mniejszości narodowe, których definicja nawet w Polsce nie jest jednoznaczna – co np. ze Ślązakami?) i wiele innych. Nie jest rzeczą oczywistą, które z tych kryteriów podziału w danych okolicznościach stosować. Uznanie danych kategorii osób za istotne dla dialogu jest zawsze mniej lub bardziej subiektywne, a więc określanie grup uprawnionych do udziału w danej debacie jest ważnym elementem władzy nad ową debatą, którą to władzę trzeba stosować z rozwagą.

Władza procedur. Budowanie skutecznej strategii rozwoju dialogu wymaga precyzyjnego i zrównoważonego uregulowania kwestii proceduralnych. Nie są one jedynie jego tłem organizacyjnym, ale w wielu okolicznościach stają się czymś decydującym. Ważnym elementem organizacji mechanizmów dialogu jest kwestia wyłaniania reprezentacji, bo jest oczywiste, że musi on toczyć się za pośrednictwem przedstawicieli głównych grup społecznych. Organizatorzy – elity – debat dialogu posiadają więc dodatkową władzę polegającą na prawie ich wyłaniania bądź choćby tylko akceptowania. Warto zwrócić uwagę, że legitymizacja biorących udział w wielu debatach przedstawicieli bywa często wątpliwa. Kolejnym ważnym zagadnieniem struktury systemu dialogu jest mechanizm przebiegu debat. W szczególności warto tu wspomnieć o władzy nad ich organizacją polegającą na regulowaniu możliwości zabierania głosu i jego czasu trwania. Prawo głosu jest także zwykle regulowane przez zas-

Budowanie skutecznej strategii rozwoju dialogu wymaga precyzyjnego i zrównoważonego uregulowania kwestii proceduralnych. Nie są one jedynie jego tłem organizacyjnym, ale w wielu okolicznościach stają się czymś decydującym. Każda wprowadzona regulacja ma jednocześnie jednak charakter bariery.

by kapitałowe, a powinno być jednocześnie udzielane ze względu na przywileje obywatelskie niezależne od statusu społecznego. Równie ważna jest struktura debaty, kolejność wypowiedzi, aż wreszcie prawo do wygłaszania podsumowań i zamykania debaty w określonym momencie. Jak wiadomo, te przywileje mają duży wpływ na efekty debat.

Władza organizatorów dialogu polega także na posiadaniu przywileju wybierania problemów podlegających dyskusjom i negocjacjom oraz określaniu uwagi, jaką się im poświęca. Pewne problemy mogą uznać za istotne i pierwszoplanowe, inne zaś zlekceważyć, jako nieistotne, nieciekawe bądź też w ogóle wydumane. Określają one również standardy zachowań i pilnują dyscypliny wypowiedzi (czy to ustnej, czy pisemnej). Między innymi określają, co stanowi odstępstwo od tematu debaty, gdzie następuje dygresja, którą należy ograniczyć czy też wyeliminować. Prawo do eliminacji dygresji przez sterujących strukturą systemu może być w praktyce nadużywane, do ograniczenia prawa wypowiedzi. W jeszcze większym stopniu kontrowersyjnym może być zagadnienie kontroli stylów wypowiedzi. Jedne z nich uznaje się za akceptowalne, a inne nie.

Władza elit obejmuje również określanie norm dialogu. Każda debata, będąca częścią dialogu między partnerami społecznymi, musi toczyć się według określonych norm. Wymienić tu można m.in. normy: kultury, języka, uprzejmości i kurtuazji, stylistyki wypowiedzi. W szczególności w przypadku tych ostatnich następować mogą dylematy przy określaniu granic akceptowal-

ności. Jest jasne przecież, że – odwołując się do różnic w zasobach kapitału kulturowego – wiele osób nie jest w stanie budować wypowiedzi w wymaganej stylistyce na określonych forach dialogu społecznego. To ograniczenie może ich wykluczać z ważnych skądinąd dla nich debat. Jednocześnie szeroki problem stylistyki nie ogranicza się wyłącznie do posiadania bądź nie kompetencji do konstruowania wyrafinowanych językowo wypowiedzi. Jest on także związany z wielością stylów, która niekiedy utrudnia debatę. Aby uzmysłwić sobie skalę problemu, warto wspomnieć o żargonach środowiskowych. Wiadomo przecież, jak duże są problemy komunikacyjne inżynierów w kontaktach z humanistami czy przedsiębiorców z intelektualistami.

Elity określają też skalę odmienności w akceptowanej retoryce. Może ona zakładać nie tylko zupełnie odmienną stylistykę językową, ale i inne formy argumentacji i przekonywania. Z jednej strony za uprawomocnione mogą być uznawane wypowiedzi oparte na dowodach ilościowych obliczeń i tabele z danymi. Z drugiej za najwartościowsze traktowane mogą być ekspresywne czy erudycyjne wypowiedzi o charakterze literackim czy eseistycznym, odwołujące się do argumentów filozoficznych czy moralnych.

Elity kontrolujące mechanizmy i procedury dialogu społecznego muszą z konieczności narzucać na poszczególnych jego forach pewne reguły i standardy umożliwiające przezwyciężenie opisywanych tu barier komunikacyjnych. Każda wprowadzona regulacja ma jednocześnie jednak aspekt bariery, której istnienia należy być świadomym. System dialogu społecznego musi być tymczasem skonstruowany tak, aby nie odrzucał całkowicie nikogo zainteresowanego rozmową i zawsze umożliwiał zabranie głosu na forum, choćby niższego szczebla. Od pierwszych lat edukacji każdemu należy się prawo do uczestnictwa w dialogu społecznym, co warto uświadamiać wszystkim młodym obywatelom i realizować je jednocześnie w szkole. Niekiedy bowiem sam udział w debacie, możliwość bycia wysłuchanym odgrywa istotną rolę w formowaniu późniejszej zdolności do uczestnictwa w mechanizmach dialogu. Dla jednostki jest to podstawą uznania jej osobowej godności i praw obywatelskich, a dla społeczeństwa jest fundamentem legitymizacji jego instytucji.

Elity nie powinny być lekceważone w mechanizmach dialogu, ale z drugiej strony nie mogą przesądzać o stopniu dostępu innych grup do dialogu, a także o wpływie na przebieg dyskusji publicznej. Paradoks polega na tym, że, blokując elity poszczególnych kapitałów, sprawimy, iż będą one naruszać ogólnie przyjęte zasady dialogu, bądź będą go lekceważyli i marginalizowali.

Wojciech Dyduch

Niewidzialna ręka kapitału społecznego

W światowej gospodarce wciąż rośnie rola kapitału społecznego i innych niematerialnych zasobów. To one kształtują jakość organizacji gospodarczych i społecznych, a także sprawność mechanizmów rozwoju, w tym mechanizmów dialogu społecznego.

Kapitał społeczny przejawia się w umiejętnościach i zdolnościach ludzi, ale także różnego typu organizacji do uczestnictwa w szerszych sieciach powiązań służących osiągnięciu założonych celów. Zasoby tego kapitału sprawiają, że hamowane są niewłaściwie zbudowane struktury społeczne i negatywne więzi, a sprzyja kształtowaniu prawidłowych struktur i tworzeniu pozytywnych więzi, w tym więzi między przedstawicielami państwa, związków zawodowych, pracodawców i innych podmiotów społecznych. W tym sensie kapitał społeczny jest podstawowym elementem i warunkiem prawidłowego funkcjonowania instytucji dialogu społecznego.

Instytucje dialogu mają ten charakterystyczny związek z kapitałem społecznym, że – zarówno na szczeblu państwa, a także na szczeblu firm – mogą skracać zwykle czasochłonny okres jego rozwoju. Instytucje dialogu tworzą bowiem i podtrzymują przestrzeń, w obrębie której ludzie efektywnie porozumiewają się, wchodzą w interakcje, zarówno te formalnie zaprojektowane, jak i przypadkowe. Kapitał społeczny intensyfikuje dialog i sprawia, że ludzie utożsamiają się ze społecznościami czy określonymi typami wspólnot (prawnymi, finansowym czy kulturowymi). Z drugiej strony dialog jako stabilny mechanizm może w skrajnych przypadkach działać jako bufor, zabezpieczający rozwój zasobów kapitału społecznego w konkurencyjnym i burzliwym otoczeniu ekonomicznym, które zwykle zużywa więcej kapitału niż go wytwarza.

Im więcej instytucje dialogu mają zasobów tego kapitału, tym partnerzy społeczni wykazują wyższą skłonność do tworzenia sieci powiązań, służących tworzeniu wartości dodanej w różnych kreatywnych rozwiązaniach służących dobru wspólnemu. Z drugiej strony zasoby tego kapitału oznaczają wzrost atrakcyjności mechanizmów dialogu dla jego partnerów. Wiąże się to bowiem z większym polem współdziałania, a to oznacza większą szansę uzyskania korzyści z takiego współdziałania, a także sprzyja tworzeniu powiązań strategicznych.

Kapitał społeczny jest równie ważnym zasobem, co kapitał materialny. Adam Smith przekonywał, że w systemie rynkowym działaniami zorientowanymi na własny interes wiedzie niewidzialna ręka. Sprawia ona, że poszczególne jednostki, pracując dla siebie, jednocześnie kreują wspólne korzyści dla dobra wspólnoty. W dzisiejszej gospodarce można stwierdzić, że taką niewidzialną ręką jest kapitał społeczny. To on poprzez promowanie współpracy i dialogu oraz w efekcie przez sprzyjanie osiągnięciu konsensusu, prowadzi do maksymalizowania wspólnych korzyści.

Labirynty sieci. Znaczenie kapitału społecznego stosunkowo łatwo jest analizować na przykładzie jego roli w przedsiębiorstwach. W dzisiejszej gospodarce, którą określa się jako gospodarkę opartą na wiedzy, powodzenie firm można wyjaśnić właśnie wielkością zasobów kapitału społecznego. W niej wyniki przedsiębiorstwa zależą przecież w znacznym stopniu od tego, czy potrafi działać w sieci powiązań, w które wchodzi i które tworzy. Sieci stanowią bowiem istotne źródło szans rozwojowych (czasami i zagrożeń). Firmy muszą umieć w nich funkcjonować, ale do tego jest potrzebna kultura pielęgnowania bezpośrednich kontaktów, czyli odpowiednia kultura organizacyjna, a ona zawsze wymaga odpowiedniej dozy kapitału społecznego. Dzięki niemu firmy mogą łączyć siły i wykorzysty-

wać wzajemne zasoby i umiejętności, na przykład w formie czasowego aliansu. W konsekwencji zyskują zdolność do lepszego wykorzystywania istniejących szans rynkowych poprzez przekazywanie ich w realną wartość ekonomiczną. Innymi słowy: mogą wytworzyć większą wartość ekonomiczną poprzez zręczne zarządzanie siecią więzi społecznych, niż poprzez wyłączenie podejmowanie konwencjonalnych działań.

Zdając sobie sprawę z wagi omawianego tu kapitału, współczesne organizacje starają się pojąć istotę wymiany wiedzy i wartości pomiędzy uczestnikami procesu dialogu: przywódcami, kierownikami, klientami, dostawcami, partnerami, inwestorami, społecznościami samorządami, związkami zawodowymi, przedstawicielami rządu itp. Organizacje we współczesnym otoczeniu wiedzą, że muszą dokonać zwrotu w myśleniu, aby podejmoć mądre decyzje w otoczeniu, w którym zasoby niematerialne odgrywają rolę zasadniczą, a zdolności ludzkie – fundamentalną. Zwrot jest potrzebny, aby nauczyć organizacje tego, jak pracować nad złożonością relacji społecznych.

Kapitał strategiczny. Rozwijanie zasobów kapitału społecznego służy firmom w ich dążeniu do zdobywania i utrzymywania przewagi konkurencyjnej nad rywalami. Jest to zatem zasób strategicznie ważny. W rzeczywistości przedsiębiorstwa i instytucje różnią się tym przede wszystkim, w jakim stopniu są efektywne w tworzeniu i wykorzystywaniu kapitału społecznego. W tym sensie firmy powinny również angażować się w mechanizmy dialogu społecznego, ponieważ jest to sposób na wzrost wartości ich zasobów niematerialnych.

Wieloletnie badania przedsiębiorstw, które odniosły sukces, wskazują, że podstawowym budulcem ich przewagi konkurencyjnej jest zdolność do dynamicznej współpra-

cy z otoczeniem. Jednakże nie należy zakładać w sposób prosty, iż więcej współpracy to większy efekt synergiczny. Współdziałanie powinno być skupione na tych obszarach, z których wywodzą się największe korzyści dla firm ze wszystkich możliwości partnerskich powiązań.

Kapitał społeczny oznacza nastawienie na współpracę, ale ważne jest również utrzymanie pewnego napięcia w organizacjach, firmach pomiędzy zasadą sukcesów grupowych a indywidualnych. Sieć współpracy może zakładać korzyści indywidualne, bo one wzmacniają rywalizację pomiędzy jej uczestnikami i nakłaniają do traktowania ich jako wyścigu polegającego na zdobyciu większej ilości wiedzy od innych. Współdziałanie w sieci powiązań powstaje wtedy, gdy jej kluczowe podmioty sądzą, że powiązania zwiększają ich efektywność i mają sens dla ich instytucji, a nie dlatego, że współpraca sama w sobie jest korzystna.

Kapitał społeczny ma znaczenie w usprawnianiu zarządzania. Firmy i organizacje dysponujące jego dużą ilością są bardziej skłonne do przedsiębiorczego podejmowania ryzyka, a w efekcie do wprowadzania nowych rozwiązań usprawniających działania. Dzieje się tak, gdyż kapitał społeczny jest formą struktury, która wzmacnia proaktywne zachowanie się ludzi wewnątrz struktur.

Kapitał generuje też zachowania przedsiębiorcze. Sprzyja bowiem przyspieszeniu wymiany wiedzy, informacji. Umożliwia to odpowiednia skala zaufania, która rodzi zwiększoną chęć podejmowania ryzyka i działań innowacyjnych. Ułatwia także koordynację, komunikację i współpracę oraz wzmacnia reputację uczestników powiązań społecznych. Pozwala to na wspólnotowe rozwiązywanie problemów. W takim kontekście ludzie chętnie i efektywnie działają.

Przedsiębiorca z odpowiednimi zasobami kapitału społecznego może sprawnie wykorzystać istniejącą sieć kontaktów oraz wzmacniać ją i rozwijać. Szybciej może zdobywać nowe kompetencje, dzielić się ryzykiem, może szybciej przemieszczać się na nowe rynki czy tworzyć atrakcyjne strategie inwestowania. W wymiarze makroekonomicznym sprzyja to wzrostowi ekonomicznemu. Z kolei, gdy przedsiębiorca ponosi porażkę w zarządzaniu kapitałem społecznym i sieciowym działaniem, stawia się w sytuacji zagrożenia dla samych podstaw funkcjonowania jego firmy. Może ona upaść, gdy nie udaje mu się pielęgnować więzi międzyludzkich. One mają to do siebie, że jednocześnie uczestników organizacji i stwarzają wspaniałe pole do wykazania się. Niewłaściwie ukształtowane więzi,

Kapitał społeczny jest równie ważnym zasobem, co kapitał materialny. Adam Smith przekonywał, że w systemie rynkowym działaniami zorientowanymi na własny interes wiedzie niewidzialna ręka. W dzisiejszej gospodarce taką niewidzialną ręką jest kapitał społeczny.

czy brak zaangażowania w ich tworzenie i podtrzymywanie, może powodować, że zdeformowany kapitał społeczny będzie hamulcem rozwoju procesu innowacyjności i przedsiębiorczości. Badania wykazały bowiem, że brak zaufania między uczestnikami sieci, niezadowolone z miejsca pracy, czy zbyt sztywne normy kulturowe organizacji nie sprzyjają podejmowaniu działań przedsiębiorczych i współpracy, a tylko sprzyjają rutynie.

Zagrożenie dla firm i instytucji zwielokrotnia się, gdy w trudnej dla siebie sytuacji dokonują zwolnień i drastycznych obniżek kosztów bez odpowiedniego przemyślenia wszystkich konsekwencji. Może to mieć bowiem ogromną siłę niszczenia więzi społecznych, a w konsekwencji tworzenia idiosynkratycznego kapitału społecznego, co znów wyzwolić może działanie kapitału społecznego jako hamulca przedsiębiorczości. Działanie inhibicyjne polega głównie na tworzeniu silnych grup, które, ulegając rutynie, nie dopuszczają nowych pomysłów, powodują zamknięcie się i klanowość, obniżają poziom aspiracji. Na szczęście wyjątkowe cechy kapitału społecznego – niepowtarzalność, unikalność, trudność w imitowaniu – decydują o jego powiązaniu z przedsiębiorczym rozwojem organizacji.

Aby wzmacniać kapitał społeczny i jego wpływ na innowacje i przedsiębiorczość, należy rozwijać komunikację oraz proaktywne dzielenie się wiedzą i informacją. Zoptymalizowanie tego procesu wymaga zrozumienia następujących przesłanek: (a) efektywna współpraca wymaga powiązań na różnych poziomach organizacji; (b) zaufanie odgrywa istotną rolę w sieciach chcących odnosić korzyści; (c) częste kontakty, poświęcenie czasu na wymianę informacji, precyzyjnie sformułowane i odebrane sprzężenie zwrotne od każdego z partnerów zmniejsza niezrozumienie, niewłaściwą interpretację, zły odbiór przekazu oraz wzmocnia współpracę; (d) więzi osobiste w coraz większym stopniu wypierają formalne relacje w organizacjach; (e) umowy na poziomie psychologicznym, emocjonalnym i osobistym stają się w coraz większym stopniu substytutem formalnych umów prawnych.

Zarządzanie przedsiębiorcze. Kadra menedżerska musi zrozumieć istotę zarządzania przedsiębiorczego. Musi przejść w pierwszej kolejności od zarządzania tradycyjnego do tzw. zarządzania T-kształtnego. Opiera się ono w znacznej mierze na pracownikach firmy. To oni w sposób ciągły zespalają sprzeczności wynikające z podwójnej odpowiedzialności: (a) za dzielenie się wiedzą

i tworzenie relacji w obrębie granic własnej organizacji, jak również (b) za zaangażowanie w rozwój kapitału społecznego we współpracy na zewnątrz organizacji.

Nowe zarządzanie ma służyć rozwijaniu i wykorzystywaniu nowych szans poprzez krzyżowanie się pomysłów na różnych szczeblach firmy (litera T). Tworzy ono warstwę zachowań, które generują kapitał społeczny firmy, a także stają się dźwignią przedsiębiorczości.

Badacze wymieniają cztery kluczowe czynniki pomagające firmom zrozumieć znaczenie kapitału społecznego z myślą o rozwijaniu przedsiębiorczości. Są to:

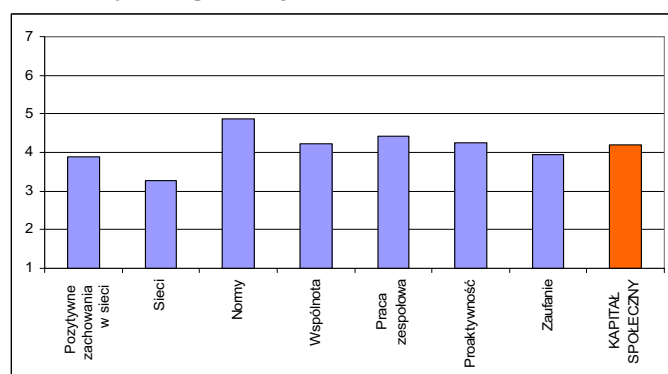
- Wielowymiarowość spojrzenia. Przedsiębiorcy powinni uwzględniać swoje interesy, ale i respektować kapitał społeczny w sieciach kontaktów, w których działają.
- Dynamiczne związki. Ważne jest tworzenie map relacji zachodzących pomiędzy uczestnikami organizacji, gdyż pozwala to na dostrzeżenie wyłaniających się trendów oraz na zrozumienie istniejących związków, kontaktów i współzależności w organizacji.
- Wspólnie podzielane wzorce. Organizacje muszą radzić sobie ze złożonością i budować sytuacje, których uczestnicy organizacji dzielą sposoby myślenia, zachowania czy współdziałania.
- Praca grupowa. Jednostki pozostawione samym sobie nie są w stanie pojąć złożoności czy całości systemu ekonomicznego i społecznego, w którym są. Jego zrozumienie wymaga bowiem grupowego wysiłku. W gospodarce opartej na wiedzy uczenie się jest procesem wymagającym współdziałania i ogromnych nakładów kapitału społecznego.

Kapitał społeczny w polskich firmach. 66,5 proc. przebadanych firm i instytucji posiada kapitał społeczny rozwinięty na wysokim bądź bardzo wysokim poziomie, 17,8 proc. – dysponuje kapitałem społecznym na średnim poziomie, a tylko 15,7 proc. – posiada kapitał społeczny na bardzo niskim bądź niskim poziomie. Takie są wyniki badań, których celem była ocena znaczenia poszczególnych składników kapitału społecznego w polskich firmach¹. Oparte było ono na odpowiedziach respondentów wywodzących się ze średniego i wyższego szczebla kierowniczego z 236 firm.

Z badań wynika, że zasadniczym składnikiem kapitału społecznego są pozytywne zachowania w sieci, czyli postępowanie oparte na normach, zaufaniu, więzi społecznej i proaktywności. Chodzi tu także o pokazywanie zdolności do okazywania pomocy i wsparcia, altruizmu, odwagi,

otwartości, asertywności, inicjatywy, akceptowania ryzyka i tolerancji. Badani ocenili, że w ich instytucjach ten element kapitału społecznego został oceniony na poziomie 3,9 w skali siedmiopunktowej. Oznacza to, że ten element pomimo swojej ważności nie znajduje odzwierciedlenia w praktycznych działaniach kadr instytucji (zob. rys. 1).

Rys. 1. Średnie oceny składników kapitału społecznego w badanych organizacjach



Źródło: Opracowanie własne.

Następnym co do ważności składnikiem kapitału społecznego są więzi m.in.: więzi z klientami, dostawcami, interesariuszami, oraz relacje z innymi podmiotami sieci. Więzy są budowane i utrzymywane poprzez bezpośrednie kontakty w pracy, na zebraniach, na nieformalnych spotkaniach, a także w życiu towarzyskim poza pracą. Uczestnictwo w sieciach oznacza także realizowanie wspólnych przedsięwzięć, jakie dana organizacja podejmuje z innymi. Średnia ocena dla tego składnika na skali siedmiostopniowej wyniosła 3,28 (zob. rys. 1). Również w przypadku tego czynnika pracownicy instytucji nie nadają mu w praktyce należytej wagi. A zatem polskie organizacje nie mają dużego doświadczenia w efektywnym uczestniczeniu w sieciach – w budowaniu sieci relacji ani też w utrzymywaniu ich. Tymczasem mogłyby one wykorzystywać mechanizmy, które pomagają w tworzeniu takich sieci: na szczeblu firmy – rady pracownicze, czy europejskie rady zakładowe, a na wyższym szczeblu – Komisję Trójstronną.

Trzecim co do ważności składnikiem kapitału społecznego są normy, rozumiane tu jako normy społeczne i kulturowe, normy wzajemności, a także normy szeroko rozumianej kultury organizacyjnej i spójnej tożsamości firmy. Normy przejawiają się w zdolności pracowników do wykazania świadomości związanej z wizją, misją i celami strategicznymi ich organizacji. Oznaczają one poczucie bycia reprezentowanym przez organizację i raczej chęć

współpracy niż rywalizacji w jej ramach. Normy te mają w sobie również potencjał do eliminowania w organizacjach zachowań niepożądanych (spóźnianie się, lenistwo, zaniedbywanie obowiązków itp.), czy do szybkiego i skutecznego rozwiązywania konfliktów.

Czwartym składnikiem kapitału społecznego wskazanym przez respondentów jest wspólnota. Traktują oni firmy, instytucje jako wspólnoty. Uznają je bowiem za miejsce tworzenia się przyjaźni, szybkiego włączania do społeczności organizacyjnej nowych członków i wprowadzania ich w kulturę tam panującą. Wspólnotowość organizacji oznacza także jej zdolność do przynależności do stowarzyszeń i klubów biznesowych, izb przemysłowo-handlowych, dzięki którym szukają wsparcia. To również dobra współpraca z instytucjami dialogu społecznego.

Piątym w skali ważności składnikiem kapitału społecznego firm i instytucji jest zdolność do pracy zespołowej. Jej potencjał leży przede wszystkim w ograniczeniu rywalizacji i indywidualizmu na rzecz wspólnej pracy nad projektami, przedsięwzięciami itp. Przejawia się także w uczestnictwie w zebraniach organizacyjnych, formalnych jak i nieformalnych, gdzie zgłaszane są pomysły i ulepszenia. Możemy mówić o wysokim poziomie tego składnika w przebadanych instytucjach.

Szóstym składnikiem jest proaktywność oznaczająca zdolność do działania w celu rozwijania kapitału społecznego. To proaktywność tworzy niepowtarzalną i pozytywną dynamikę grupy, dzięki której członkowie nawzajem sobie ufają i podejmują ryzykowne działania. Proaktywny uczestnik organizacji to osoba zaangażowana, względnie niezależna, pełna inicjatyw i posiadająca duże poczucie odpowiedzialności.

Ostatnim składnikiem kapitału społecznego jest zaufanie. Badanie wykazało, że zaufanie jest najmniej istotnym składnikiem kapitału społecznego. Średnia ocena dla zaufania na skali siedmiostopniowej wyniosła 3,94 (zob. rys. 1), co – średnio rzecz biorąc – decyduje o raczej niskim poziomie tego składnika.

Rekomendacje. Tworząc strategię rozwoju kraju, należy pamiętać, jak funkcjonuje kapitał społeczny w Polsce i jak można go wykorzystać w mechanizmach rozwoju. W Polsce mamy do czynienia z pewną specyfiką kapitału społecznego i jego wpływu na życie gospodarcze. Warto zauważyć wpływ nieformalnych relacji międzyludzkich w niektórych sektorach. Prawie wszystkie nowo powstające firmy finansują początkowo swoją działalność poprzez sieci kontaktów z przyjaciółmi, rodziną, znajomymi, krewnymi, współnika-

Tablica 1. Empirycznie wyodrębnione składniki kapitału społecznego

Wymiar kapitału społecznego	Składnik kapitału społecznego	Cechy składnika
Wymiar wzajemnych powiązań	Pozytywne zachowania w sieci	Wzajemność działań, altruizm, pomoc i wsparcie, odwaga, otwartość, asertywność, podejmowanie ryzyka, akceptacja i tolerancja, inicjatywa
	Praca zespołowa	Wspólna praca nad projektami i ofertami, burze mózgów, zebrania formalne i nieformalne
	Zaufanie	Budowanie zaufania, otwartość, wymiana informacji, podejmowanie działań ryzykownych
Wymiar strukturalny	Sieci	Więzi społeczne wewnątrz organizacji, więzi z interesariuszami, więzi organizacji z innymi podmiotami, więzi z instytucjami dialogu społecznego
Wymiar poznawczy	Normy	Świadomość misji i wizji, stopień reprezentacji przez organizację, kultura i tożsamość organizacyjna, rozwiązywanie konfliktów
	Wspólnota	Środowisko wsparcia i wzmocnienia, pozytywna dynamika grupowa, wspólnota organizacji, stopień reprezentacji przez organizację
	Proaktywność	Zaangażowanie uczestników organizacji, niezależność, inicjatywa, poczucie odpowiedzialności, otwarta komunikacja na wielu poziomach organizacji, współdziałanie

Źródło: Opracowanie własne.

mi. Wiele firm wykorzystuje mechanizm sprzedaży swoich produktów poprzez informację przekazywaną z ust do ust. Wiele produktów znajduje nabywców, ponieważ ktoś inny je komuś polecił. Duża część związków gospodarczych opiera się na własnych sieciach kontaktów, zwłaszcza między osobami, którzy myślą podobnie. Za wyróżnik kapitału społecznego uznaje się u nas wzajemność działań, ludzie zwrócą w dwójnasób to, co się im ofiaruje.

Moim zdaniem, chcąc przyczynić się do rozwoju kapitału społecznego, należy:

- Uznać strategiczną wagę kapitału społecznego na poziomie instytucji rządowych. Szczególnie ważne jest, aby nie zaprzepaścić, lecz rozwijać kapitał społeczny budowany w wyniku udziału osób i instytucji w programach i projektach unijnych. Wydaje się, że obecnie po zakończeniu projektów kończy się też tworzenie wartości niematerialnych przez podmioty, które brały udział w projektach.
- Łączyć i koordynować działania. Instytucje dialogu społecznego oprócz łagodzenia antagonizmów i osiągania konsensusu mogłyby w większym stopniu koordynować działania swoich przedstawicieli poprzez okresowe, formalne jak i nieformalne spotkania. Pozwoliłoby to wcześniej wychwycić nurtujące daną grupę problemy i zawiązać konfliktu.
- Wspierać zmiany kulturowe. Instytucje rządowe mogą śmiało podejmować działania na rzecz interakcji społecznych pomiędzy np. biedniejszymi a lepiej prosperującymi regionami Polski. Pozwoliłoby to na szybsze społeczne wyrównanie szans najuboższych regionów. Przykładami takich działań mogą być

okresowe wymiany młodzieży szkolnej, promowanie działalności organizacji ochotniczych, promowanie lokalnych inicjatyw i przedsiębiorców społecznych.

- Wzmocnić regionalne plany inwestycyjne. Instytucje i agencje powinny wzmocniać plany inwestycyjne w najbiedniejszych regionach kraju, rozwijając tym samym kapitał społeczny tych regionów, a także równoważąc ekonomicznie sieć większości regionów europejskich.
- Tworzyć platformy wiedzy. Chodzi o pewnego rodzaju rządowo-społeczne forum, stronę internetową czy biuletyn, gdzie będą zawarte wszelkie informacje o programach i działaniach rządu dotyczących promowania i rozwijania kapitału społecznego.
- Rozwijać miary kapitału społecznego. Efektywność pomysłów, projektów i programów nie powinna być oceniana wyłącznie za pomocą mierników ekonomicznych. Oprócz standardowych mierników ekonomicznych można w długim horyzoncie czasu podjąć próbę użycia mierników pozaekonomicznych, np. rozwój zachowań przedsiębiorczych, rozwój przedsiębiorczości, potencjał do tworzenia więzi i uczenia się, wzrost zaufania itp.

¹ Przeprowadzono badania bezpośrednie, metodą wywiadu kwestionariuszowego i pogłębionego. Autor posłużył się narzędziem ABAKUS (Ankieta do Badania Kapitału Społecznego) opracowanym specjalnie do tego celu.

Bogdan Kowalski

Lokalny zapłon. Rzecz o siemianowickim pakcie

Siemianowicki Pakt na Rzecz Zatrudnienia nie jest instytucją, nie ma osobowości prawnej, nikt go nie podpisywał z obowiązku ani nie realizuje z przymusu. Pakt jest oddolną inicjatywą, aby w sposób zorganizowany zmierzyć się z ogromem problemu bezrobocia. To największy dramat w Siemianowicach Śląskich i w innych miastach-sygnatariuszach paktu.

Oczywiście nie dotyczy on tylko tych miast Polski, ale to w Siemianowicach Śląskich władze miasta i Powiatowy Urząd Pracy jako pierwsze postanowiły przeciwdziałać bezrobociu metodami innymi, niż tylko administracyjne. Konieczny do tego był pomysł na działanie i partnerzy, którzy chcą i potrafią współpracować. Pomysł przyszedł z Irlandii, a partnerzy do paktu – z sąsiednich śląskich miast, a także z miast zaprzyjaźnionych w innych krajach.

Nikt nie obligował nikogo do składania podpisów. Wiedziano bowiem, że tylko niewymuszona dobra wola może stanowić zapłon do wyzwolenia autentycznej inicjatywy. Ponadto pakt nie wyręcza administracji w wykonywaniu jej codziennych obowiązków. Przy tym lokalne władze starają się działać w duchu dialogu, organizując ludzi i instytucje, które chcą i czują potrzebę zaangażowania się w lokalne przedsięwzięcia.

Zaczęło się w Internecie. – *Pod koniec 2002 r. pracowaliśmy nad projektem z programu Leonardo Da Vinci – mówi Hanna Becker, dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Siemianowicach Śląskich. – Szukając partnera za granicą, trafiliśmy na strony internetowe Dublin Employment Pact. Sprawa nas zaciekawiła. Dla nas to była zupełna*

nowość, ale interesująca, dlatego nawiązaliśmy kontakt z Irlandczykami. Na początku myśleliśmy, że to instytucja, ale wytłumaczyli nam, że pakt lokalny nie jest zjawiskiem sformalizowanym. Prowadziliśmy ożywioną korespondencję, Irlandczycy przysłali nam swój statut, potem pojechaliśmy do Dublina. Gospodarze wciąż powtarzali, że taki pakt nie może opierać się na ministerstwach, czy posłach a na lokalnym partnerstwie publiczno-prywatnym, że to jest najważniejsze. Pomału zaczęliśmy rozumieć o co w tym chodzi.

Od pomysłu do przemysłu droga była dosyć krótka. Wszystko dzięki dobrej współpracy urzędu pracy i rady miasta z jego prezydentem Zbigniewem Szandarem. – *Już we wrześniu 2003 r. razem zorganizowaliśmy międzynarodową konferencję poświęconą przeciwdziałaniu bezrobociu, na którą zaprosiliśmy organizacje pozarządowe, pracodawców i naszych partnerów z zagranicy – mówi dyrektor Becker.*

W jej trakcie Philip O'Connor, dyrektor Dublin Employment Pact, przedstawił wszystkim ideę i historię irlandzkiego paktu. Przekonywał, że do skutecznej walki z bezrobociem najważniejsze jest partnerstwo. – *Sama widziałam, że Irlandczycy wzorowo współpracują ze sobą. Najlepiej świadczą o tym statystyki, bo właśnie dzięki partnerskiemu podejściu do problemu w ciągu kilkunastu lat stopa bezrobocia spadła tam z trzydziestu procent do trzech – mówi dyrektor Becker.*

Uwieńczeniem spotkania było podpisanie siemianowickiego Paktu na Rzecz Zatrudnienia. Podpisy pod dokumentem złożyli prezydenci i burmistrzowie wielu śląskich miast i starostowie powiatów. Zrobiły to również władze województwa śląskiego z jego marszałkiem i dyrektorem Wojewódzkiego Urzędu Pracy. Na dokumencie znalazł się podpis Metropolity katowickiego księdza arcybiskupa Damiana Zimonia. Współpracę zadeklarowało wiele urzędów pracy. Na liście znalazły się organizacje poza-

rządowe, cech rzemieślników, stowarzyszenia przedsiębiorców, firmy. Pakt sygnowali prezydenci miast partnerskich – Jablunkova z Czech, Watrelos z Francji, Köthen z RFN, Câmpia Turzii z Rumunii i Mohács z Węgier. Sygnatariuszem został również Philip O'Connor, dyrektor Dublin Employment Pact z Irlandii.

– *Przed wszystkim od początku chcieliśmy włączyć w działania organizacje pozarządowe i przedsiębiorców – mówi Becker. – Właśnie partnerstwo publiczno-prywatne ma największe możliwości efektywnego zwalczania bezrobocia. Tu nie mamy tematów tabu, każdy pomysł jest dobry, chociaż nie każdy będzie realizowany. Chodzi o to, żeby uczestnicy działań wyzwalali jak najwięcej inicjatywy i zgłaszali propozycje. Wciąż jest miejsce dla nowych zainteresowanych działaniem i wciąż można przystępować do paktu.*

Znaczenie Paktu na Rzecz Zatrudnienia nie polega na tym, że realizowana jest wydumana idea, czy rozbudowywane są instytucje, których zadaniem jest zwalczanie bezrobocia. Ta wartość powstaje (albo nie) w trakcie realizowania paktu. Wszystko zależy od przekonania i umiejętności działania osób zaangażowanych w jego realizację. Treść paktu to niemal przede wszystkim deklaracje dobrej woli umawiających się stron. Jeśli jednak ta dobra wola zdoła się przekształcić w działania, to w ramach (albo pomimo) istniejących uwarunkowań instytucjonalnych mogą wyzwolić się działania, na które samej administracji trudno się zdobyć. Zapisana ogólnikowo treść paktu daje szerokie pole do inicjatyw wykraczających poza typowe „załatwianie spraw”. Takie właśnie możliwości są bardzo istotne przy ubieganiu się o wsparcie z funduszy europejskich, które w ogromnej części pokrywają koszty realizacji

projektów podejmowanych w ramach paktu. Bezpośrednia współpraca sygnatariuszy, żywa wymiana pomysłów i doświadczeń oraz kontakty z zagranicznymi partnerami otwierają możliwości, na które nie zdobędzie się administracja samotnie zwalczająca plagę bezrobocia.

Struktury i lokale to nie jest treść siemianowickiego Paktu. Nie jest on instytucją zorganizowaną jako osobny podmiot. Jest Biuro Paktu, które działa w ramach Powiatowego Urzędu Pracy w Siemianowicach Śląskich, ale pracownicy biura jedynie wykonują działania związane z paktem w ramach swoich obowiązków. Brak sformalizowanych reguł działania daje większą operatywność i otwartość na inicjatywy, często niekonwencjonalne. Najważniejsze jest bowiem podejście do problemu bezrobocia przekraczające sztywne ramy kompetencji terytorialnej czy tematycznej, jakim kępowane są organy administracji. Tu chodzi o współpracę w rozwiązywaniu problemu a nie o wykazanie się przed przełożonymi statystyką.

– *Złożona z dziewięciu przedstawicieli sygnatariuszy Rada Paktu jest ciałem operatywnym na tyle, że w przypadku pilnej potrzeby wystarczą telefony albo maile i możemy zwołać jej zebranie – mówi dyrektor Becker. Plenarne spotkania sygnatariuszy odbywają się przynajmniej raz w roku, ale nie znaczy to, że na tym kończy się działalność wszystkich, którzy podpisali umowę. – Oczywiście nie każdy jest aktywny na tyle, na ile oczekiwaliśmy tego – mówi pani dyrektor. – Jednak z wieloma instytucjami i osobami współpracujemy bardzo dobrze. Na pewno trzeba tu wymienić prezydenta Siemianowic Pana Szandara i Radę Miasta, dzięki którym możemy działać. Również organizacje pozarządowe bardzo aktywnie interesują się naszymi programami.*

Kto może, ten pomaga, bo bezrobocie na Śląsku widać. Diecezja bezpłatnie udostępniła miejsca na Punkty Pomocy Koleżeńskiej. Partnerzy zagraniczni podsyłają swoje pomysły na walkę z bezrobociem. Związki zawodowe pomogły wprowadzić program „Miękkie lądowanie” na teren likwidowanej w Siemianowicach huty, chociaż właściciel nie za bardzo był zainteresowany współpracą.

Nad poszczególnymi projektami pracują grupy robocze. Każda informacja czy pomysł docierające do Biura Paktu natychmiast trafiają do wszystkich sygnatariuszy i wszystkich zainteresowanych.

Pakt opiera się na regule jawności działania i dzielenia się pomysłami. W Siemianowicach nie chcą „patentować” swoich pomysłów i gotowi są pomagać innym tworzącym się w Polsce paktem. Sami dostali wiele pomysłów i teraz



Hanna Becker (pierwsza z prawej), szefowa Powiatowego Urzędu Pracy w Siemianowicach wraz ze współpracownicami

Niektóre projekty realizowane w ramach Paktu na Rzecz Zatrudnienia:

„Europejska gospoda”

Projekt „Europejska gospoda” przeznaczony był dla 45 osób bezrobotnych w wieku do 35 roku życia zarejestrowanych w siemianowickim Powiatowym Urzędzie Pracy. 15 z nich zostało przeszkolonych w zawodzie barmana, a 30 w zawodzie rzeźnika. Osoby te odbyły 3-miesięczne staże w Niemczech w miejscowości Neuenhagen. Nabyły przy tym umiejętności komunikowania się w języku niemieckim. Projekt realizowany był w okresie VII 2004 – X 2005 r., a jego wartość wyniosła 75 186 euro. Obecnie projekt jest kontynuowany. Możliwość udziału w nim mają bezrobotni z terenu Chorzowa, Bytomia, Świętochłowic i Zabrze.

„Nie jestem outsiderem”

Projekt realizowany był przez PUP w Siemianowicach i w Chorzowie w okresie kwiecień 2004 – lipiec 2005 r. Aktywizował zawodowo młodzież długotrwale bezrobotną. Objął 200 osób z wykształceniem zawodowym, które pozostawały bez pracy ponad 12 miesięcy, po 100 z każdego z miast. Każdy beneficjent przeszedł poradnictwo zawodowe grupowe i indywidualne oraz rozmowę z psychologiem. Dla każdego opracowano indywidualny plan działania. Z nowymi kwalifikacjami otwierali własną działalność albo szukali pracy. Wartość projektu to 148 023 euro a dofinansowanie z Programu Phare 88 814 euro.

„Pomocna dłoń”

Program dla bezrobotnych z Siemianowic, Chorzowa, Bytomia, Świętochłowic, Zabrze, Oświęcimia i Wodzisławia Śląskiego. W wieku do 40 lat o kwalifikacjach nieadekwatnych do potrzeb rynku pracy. Przygotowano ich językowo i teoretycznie do staży w niemieckich domach opieki nad osobami starszymi oraz w szpitalu na oddziale geriatrycznym. Wartość projektu 75 932 euro w tym dofinansowanie z programu Leonardo Da Vinci 73 232 euro.

„Powrót na rynek pracy”

Program zakładał aktywizację zawodową osób bezrobotnych z wyższym wykształceniem pozostających bez pracy ponad 12 miesięcy i stworzenie sieci pomocy informacyjnej dla bezrobotnych. W ramach projektu powstało 7 Klubów Pomocy Koleżeńskiej w Siemianowicach, 3 w Katowicach i 1 w Chorzowie. Pracę w klubach podjęły 24 osoby. Z ich pomocy skorzystało przeszło 4,5 tysiąca osób. Kluby zgromadziły 468 ofert pracy w okresie od listopada 2003 r. do grudnia 2004 r. Koszty: 300 000 zł z Funduszu Pracy.

„Punkty Pomocy Koleżeńskiej”

Projekt przeznaczony dla bezrobotnych posiadających wykształcenie średnie lub wyższe, którzy pozostają bez pracy powyżej 2 lat. Przewiduje aktywizację w myśl zasady „pomagając innym, pomagasz sobie”. Bezrobotni poprzez szkolenie i przygotowanie zawodowe angażują się w pracę

Punktów Pomocy Koleżeńskiej i pomoc innym bezrobotnym. Uzyskują w ten sposób nowe umiejętności i doświadczenia, a w konsekwencji – zatrudnienie na otwartym rynku pracy.

W każdym z Punktów Pomocy Koleżeńskiej można znaleźć oferty pracy dostępne we wszystkich miastach biorących udział w projekcie, a także pomoc w przygotowaniu dokumentów aplikacyjnych.

Projekt przewiduje utworzenie 39 Punktów Pomocy Koleżeńskiej i objęcie wsparciem 273 osób długotrwale bezrobotnych. W ramach projektu współpracuje ze sobą 10 powiatowych urzędów pracy i Instytut Współpracy i Partnerstwa Lokalnego. Przedsięwzięcie realizowane jest ze środków Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich (Działanie 1.5. „Promocja aktywnej polityki rynku pracy poprzez wsparcie grup szczególnego ryzyka”).

„Miękkie lądowanie II”

Kompleksowy program przeznaczony dla byłych hutników zagrożonych bezrobociem długotrwałym lub wykluczeniem społecznym. Korzystać z niego mogli byli pracownicy siemianowickiej Huty Jedność albo pracodawcy zatrudniający ich. Wśród propozycji były m.in.: szkolenia zawodowe, pożyczki na rozpoczęcie działalności, refundacja nowym pracodawcom kosztów wynagrodzeń w okresie 12 lub 18 miesięcy. Na realizację przyznano 14 mln zł.

chęć się dzielić, nawet z zagranicą. Duże zainteresowanie na tegorocznym spotkaniu w Wiedniu (13–15 lutego 2006 r.) wzbudził siemianowicki projekt Punktów Pomocy Koleżeńskiej. Kto chce może z niego korzystać.

– *To daje lepszy efekt – mówi Beker. – Jeśli my mamy pomysł na działanie a inny ośrodek swój, to każdy może je zrealizować i tyle. Jeśli jednak podzielimy się wiedzą i wymienimy pomysłami, to każdy będzie miał już 2. Jeśli do tego my zrobimy nasz pomysł dla nich, a oni dla nas, to przy czterech zrealizowanych działaniach koszty poniesione na ich przygotowanie będą dwa razy niższe.*

Na szczęblu europejskim istnieje mechanizm koordynacji paktów i lokalnych partnerstw. Pakt siemianowicki przystąpił do Forum Partnerstwa i Paktów zorganizowane przy OECD LEED. Jednak również w poszczególnych krajach powstają grupy koordynujące pakty lokalne. – *My też chcemy koordynować działalność paktów na rzecz bezrobocia powstających w Polsce – mówi dyrektor Becker. – Zgłosiliśmy ministrowi pracy, który uznał go za*

szluszny, ale wskazał, że potrzebna jest do tego zgoda sygnatariuszy. Na plenarnym spotkaniu przyjęliśmy uchwałę, w której została ona wyrażona.

Już teraz w Biurze Paktu trwa koordynowanie, a przynajmniej informowanie, jakie działania i w jaki sposób warto podejmować. Do Siemianowic dzwonią sygnatariusze innych paktów, gdzie lokalne władze i społeczności odkryły, że razem można więcej.

Na szczęblu europejskim istnieje mechanizm koordynacji paktów i lokalnych partnerstw. Pakt siemianowicki przystąpił do Forum Partnerstwa i Paktów zorganizowanego przy OECD LEED.

Zagraniczne doświadczenia, w tym oczywiście irlandzkie, są dla Polski bardzo cenne, bo kraj ten wychodził w ostatnich dekadach z głębokich problemów społecznych, no i pakt dubliński był pierwowzorem dla tego, który powstał w Siemianowicach. Jednak również doświadczenia innych krajów są w Polsce śledzone z uwagą. Na przykład Węgrzy wprowadzili bardzo ciekawe rozwiązanie, tzw. książeczki pracownicze. Książeczkę może uzyskać bezrobotny, i na tej podstawie może być zatrudniony przy pracach okazjonalnych, w jakiejś firmie albo przez sąsiada przy np. remoncie domu. Strony nie zawierają umowy o pracę ale umawiają się co do jej rodzaju i wynagrodzenia. Pracownik ani pracodawca nie płacą składek do tamtejszego ZUS-u, ale kupują znaczek, który jest wklejany do książeczki i stanowi dowód, że pracownik był zatrudniony. Koszt

znaczka jest niższy niż koszt obowiązkowych ubezpieczeń społecznych i innych podatkowych obciążeń pensji. Bezrobotny może pracować nie więcej niż 5 dni w tygodniu, 15 dni w miesiącu i 90 dni w roku. Co najważniejsze, oprócz wynagrodzenia, które otrzymuje do stażu emerytalnego liczy mu się okres pracy wykonywanej w tej formie.

Można powiedzieć, że Węgrzy wprowadzili formę pośrednią, między zatrudnieniem oficjalnym a zatrudnieniem w szarej strefie. Daje ona korzyści nie tylko bezrobotnym, ale i pracodawcom, którzy często potrzebują pracowników na kilka dni. Gdyby nie „książeczka” nie zatrudniliby bezrobotnego, albo zrobili to nielegalnie.

– *Mamy przecież wielu takich bezrobotnych, którym bardzo niewiele brakuje do osiągnięcia stażu emerytalnego, ale nikt ich nie chce zatrudnić, bo są to ludzie już starsi – mówi Becker – a bez zatrudnienia nie mogą osiągnąć wymaganego stażu. Już występowaliśmy do ministerstwa pracy z propozycją, aby wyszło ono z inicjatywą ustawodawczą pozwalającą na takie rozwiązanie.*

PAKT NA RZECZ ZATRUDNIENIA

podpisany w Siemianowicach Śląskich dnia 5 września 2003 r.

Umawiające się strony:

- świadome istnienia problemu ekonomicznego społecznego i politycznego jakim jest bezrobocie,
- zamierzając przyczynić się do jego ograniczenia poprzez wspólne inicjatywy realizowane w ramach polityki regionalnej i międzynarodowej, mające sprzyjać ożywieniu gospodarczemu, tworzeniu nowych miejsc pracy oraz ograniczeniu zjawiska wykluczenia społecznego,
- pragnąc umocnić wzajemne stosunki na drodze partnerstwa i współpracy oraz nadać im nową jakość i wymiar,
- kierując się przekonaniem, iż tylko wspólne działanie i wymiana doświadczeń są drogą do osiągnięcia zamierzonego celu,

postanowiły zawrzeć niniejszy pakt i uzgodniły, co następuje:

- wymieniać doświadczenia i informacje o stosowanych skutecznych metodach przeciwdziałania bezrobociu,
- wspólnie wspierać opracowywanie i realizowanie programów o charakterze regionalnym, pozwalające na korzystanie ze środków pomocowych Unii Europejskiej,
- łączyć inicjatywy mające na celu tworzenie nowych miejsc pracy z działaniami proekologicznymi,
- koordynować działania zapobiegające bezrobociu strukturalnemu w związku z restrukturyzacją przemysłu ciężkiego,
- reagować na potrzeby i problemy rynku pracy w ramach istniejących struktur politycznych i prawnych,
- postulować i dostosowywać szkolenia i programy edukacyjne do aktualnych potrzeb rynku pracy,
- promować współpracę różnych instytucji i organizacji w rozwiązywaniu problemów bezrobocia,
- poszukiwać i podejmować wszelkie inne działania zmierzające do przeciwdziałania bezrobociu, promocji zatrudnienia i lokalnego rozwoju gospodarczego,
- tworzyć warunki sprzyjające współpracy międzynarodowej oraz pozyskiwaniu poparcia i pomocy partnerów zagranicznych dla realizowanych programów,
- ustanowić stałych przedstawicieli w celu realizacji paktu.



Obszar terytorialny paktu podpisanego w Siemianowicach Śląskich

Irena Dryll

WKDS – Łódź: Obrady w cieniu strajków

Wojewódzka Komisja Dialogu Społecznego w Łodzi stara się trzymać rękę na pulsie, nie tracić kontaktu z rzeczywistością, jaka by ona nie była. Dlatego radziła sobie podczas czerwcowej fali strajków w służbie zdrowia.

Zarząd Forum Związków Zawodowych województwa łódzkiego wystąpił do Heleny Pietraszkiewicz, wojewody łódzkiego i przewodniczącej WKDS, z wnioskiem o zwołanie posiedzenia w najszybszym trybie. – *Nie możemy stać obok, gdy wokół się gotuje* – mówił podczas obrad Komisji Waldemar Lutkowski, przewodniczący zarządu, członek WKDS.

W regionie łódzkim 7 czerwca 2006 r., w dniu obrad WKDS, strajkowało 18 spośród 70 ZOZ-ów, ale były to największe szpitale w województwie, m.in. Wojewódzki Szpital Specjalistyczny im. M. Kopernika, gdzie przyjeżdżają codziennie tłumy pacjentów z Łodzi i innych miast Polski oraz Instytut Centrum Zdrowia Matki Polki, jeden z największych szpitali specjalistycznych w kraju. Sytuacji nie uspokoił minister zdrowia Zbigniew Religa, który przyjechał z wizytą. Lekarze zaostrzyli strajk, nie wypełniali dokumentacji medycznej, druków L-4, nie wypisywali większości recept, a w kilka dni później właśnie tam pielęgniarki odeszły na dwie godziny od łóżek małych pacjentów. Nowe szpitale dołączały, w kilku zawieszono strajk. W szpitalu MSWiA, który nie schodził z łam gazet i wizji, dyrektor podpisał porozumienie, ale w kilka dni później sam został dyscyplinarnie zwolniony.

Sytuacja w Łódzkiem była na tyle groźna, że dyrekcja niestrajkującego Uniwersyteckiego Szpitala Klinicznego nr 1 im. Norberta Barlickiego poinformowała wojewodę, że (...) w związku z rozszerzającą się akcją protestacyjną

nie jest w stanie zabezpieczyć i zapewnić właściwą opiekę medyczną nawet pacjentom w stanie zagrożenia życia. – *Dostęp do usług medycznych praktycznie z dnia na dzień maleje* – poinformował Komisję Paweł Paczkowski, dyrektor łódzkiego oddziału NFZ, który został zaproszony na obrady WKDS.

Dorota Jędrzejczyk-Okońska, dyrektor Wydziału Polityki Społecznej Urzędu Wojewódzkiego, zapewniała, że monitoruje rozwój sytuacji (w jej Wydziale znajduje się Biuro WKDS). Dla niektórych jednak samo monitorowanie nie wystarcza. Niejako w tle zasadniczego tematu obrad Komisji: sytuacji w służbie zdrowia, pojawił się wciąż aktualny problem uprawnień WKDS i jej przewodniczącej – wojewody.

W tyglu konfliktów. Przypomnijmy: znowelizowana 18 grudnia 2002 r. ustawa o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (WKDS) poszerzyła ich kompetencje (art. 17a, b i c). **WKDS może rozpatrywać sprawy społeczne lub gospodarcze powodujące konflikty między pracodawcami i pracownikami, jeżeli uzna te sprawy za istotne dla zachowania pokoju społecznego.** W tych sprawach Komisja wyraża opinię lub podejmuje uchwałę o konieczności wyznaczenia osoby z misją dobrej woli, którą może być osoba z listy mediatorów. Natomiast przewodniczący Komisji (wojewoda) w przypadkach wyjątkowych, gdy wymaga tego interes społeczny, może samodzielnie podjąć decyzję o konieczności wyznaczenia mediatora. Koszty misji dobrej woli pokrywa budżet państwa ze środków przeznaczonych na działalność urzędu wojewódzkiego.

W odczuciu członków Komisji, głównie związkowców, istnieje problem konfliktu między funkcją wojewody i funkcją przewodniczącego WKDS (sprawuje ta sama osoba). Działania podjęte podczas strajku – zwołanie sztabu kryzysowego, uruchomienie

Atrapa polskiej demokracji?

- Propozycje dotyczące oceny funkcjonowania WKDS w województwie łódzkim. Sporządzone na podstawie materiałów przesłanych przez członków Komisji:
1. należy dokonać zmian w dotychczasowych zadaniach WKDS, wprowadzając nowe obszary tematyczne związane z działalnością małych i średnich przedsiębiorstw oraz rzemiosła. W tych zmianach należałoby uwzględnić możliwość opiniowania i wnioskowania wszelkich rozwiązań prawno-organizacyjnych;
 2. wszelkie ustalenia dokonywane przez WKDS winny mieć charakter decyzyjny;
 3. działalność WKDS winna znaleźć swoje należne miejsce w środkach masowego przekazu;
 4. rozważenia wymaga również ustalenie zasady rotacji funkcji przewodniczącego WKDS;
 5. dla lepszego funkcjonowania niezbędna wydaje się wzajemna wymiana informacji o poczynaniach innych wojewódzkich komisji dialogu;
 6. poziom wiedzy na temat dialogu społecznego wśród członków Komisji jest różny, stąd też istnieje potrzeba kontynuowania ustawicznego procesu szkolenia, tak jak miało to miejsce w 2002 roku;
 7. należy dążyć do eliminacji występującego niekiedy zjawiska dominacji strony związkowej czy samorządowej;
 8. część członków krytykuje WKDS jako swoistą „atrapę polskiej demokracji”. Uważają jednak, że jest to właściwe miejsce do eliminowania czy wyciszania napięć społecznych.

Zebrała: Hanna Bajsarowicz, Biuro WKDS

telefonu interwencyjnego, spowodowanie korekty mnożnika itp. – to działania właściwe dla funkcji wojewody. Zabrakło – ich zdaniem – przedsięwzięć związanych z funkcją przewodniczącą WKDS, a niektóre decyzje, w odczuciu społecznym, wręcz nie pasowały

do tej roli. Dotyczy to choćby decyzji pani wojewody, aby zawiadomić prokuraturę o możliwości popełnienia przestępstwa przez organizatorów strajków w 10 szpitalach województwa, w tym wymienionym tu szpitalu im. M. Kopernika, Centrum Matki Polki i MSWiA. Nastąpiło to na dwa dni przed posiedzeniem WKDS. – *Chodzi o to, aby wyjaśnić wątpliwości, jakie mają właściciele i dyrektorzy szpitali wobec akcji strajkowej* – tłumaczyła Pietraszkiewicz.

Waldemar Lutkowski (FZZ) odpowiadał, że są ważniejsze sprawy niż badanie, czy protestujący strajkują zgodnie, czy niezgodnie z literą prawa. Jego zdaniem, ludzie nie chcą dobrowolnie kłaść głowy pod gilotynę, więc w większości przypadków przestrzegają ustawy o sporach zbiorowych. W terenie pytają natomiast, co wojewoda, czy marszałek województwa robią, aby te konflikty zgasić. Strona rządowa podejmuje różne kroki, ale tutaj, na miejscu, strajkujący zwracają się wprost do tego, kto kieruje daną placówką, najczęściej dyrektora. – I on, w istocie niewinny, dostaje całe baty.

Województwo łódzkie, jak to ujął związkowiec, w zakresie ochrony zdrowia leży na dnie. I WKDS powinien na wojewodzie wymóc (związkowiec przepraszał za to sformułowanie), aby przekonała ona premiera czy ministra zdrowia, że tę sytuację trzeba poprawić. – *Pani wojewoda może powiedzieć premierowi Marcinkiewiczowi, że sytuacja w województwie jest dramatyczna. Gdy strajkuje większość dużych szpitali, WKDS powinna coś zrobić, chociażby coś zrobić* – apelował Lutkowski.

Cezary Dzierżek, samorządowiec, naciskał na wojewodę. Mówił: – *Jesteśmy zaniepokojeni sytuacją strajko-*

Waldemar Krenc, przewodniczący NSZZ „Solidarność” – Łódź:

– Niektórzy mówią: WKDS niewiele może. Mam doświadczenie osobiste, gdyż sam się zwracałem do pracodawców i innych związków, gdy trzy lata temu strajkował Uniontex i sytuacja wydawała się bez wyjścia. Chodziło o to, aby zmusić właściciela i prezesa do wypłaty należnych wynagrodzeń i szukania porozumienia. I tu wypada wspomnieć, że pracodawcy stanęli wówczas na wysokości zadania, okazali się rzeczywiście partnerem i ja też dla nich byłem (i bywam) partnerem. Konflikty i ich rozładowywanie „trafiają się” nam dość często. Dotyczą one m.in. niewypłacania wynagrodzeń. W zeszłym roku postanowiliśmy wyłonić ze składu WKDS zespół do reagowania na przypadki patologii w sferze płac i ewentualnie prowadzenia działań o charakterze mediacyjnym. Zastanawialiśmy się nad możliwością i celowością włączenia Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych do procesu łagodzenia występujących patologii.

Trzeba sobie uświadomić, że nie ma już instytucji, które odgórnie i bezboleśnie rozwiążą nasze problemy, musimy radzić sobie sami, tu, na miejscu. „Góra” może tylko wspomóc. Tak jest ze służbą zdrowia. Rolą WKDS nie jest rozwiązywanie ogólnokrajowych problemów w tej sferze, my możemy wpływać na eliminowanie problemów w naszym województwie. WKDS od 2–3 lat wkłada wiele wysiłku, aby poprawić sytuację w tym obszarze. Zwiększyły się środki na kontrakty, a dziś Komisja dopracowała się ważnego raportu, na bazie którego można dyskutować np. z NFZ: panowie, zabiegamy o większe środki nie dla naszego widzimisię, ale dlatego że w Łodzi i województwie mamy najgorsze wskaźniki obrazujące stan zdrowia mieszkańców, w tym najwyższy wskaźnik umieralności. Patologie mogą być rozwiązywane poprzez wyższe środki na kontraktację usług służby zdrowia, to jest punkt wyjścia. W przeciwnym razie możemy powiedzieć, po pierwsze nie mamy armat. Stworzenie raportu i powołanie doraźnego Zespołu ds. Służby Zdrowia wskazuje na to, że łódzka Komisja wypracowała przydatny i – mam nadzieję skuteczny – model działania. A ja, wraz z kolegą Bogdanem Osirskim, mam osobistą satysfakcję, że wnioskowaliśmy o raport i podjęcie konkretnych działań już kilkanaście lat temu.

wą, która przekłada się niekorzystnie na restrukturyzację finansową placówek służby zdrowia w powiatach, która jest w stanie znacznego zaawansowania.

Wojewoda i przewodnicząca Komisji w jednej osobie nie dała wyprowadzić się z równowagi. Spokojnie, rzeczowo kontrargumentowała, polemizowała, dyskutowała. – *Prawo wyraźnie mówi, co wojewoda może, a czego nie. Mam określone zadania i postępuję zgodnie z literą prawa. Mam, więc prawo i obowiązek zapytać, co jest legalne, co nie, bo wiążą się z tym określone konsekwencje. A o sytuacji w Łodzi i województwie codziennie, na bieżąco, przekazuję rządowi informacje. Dokładne. Natomiast rząd wyraźnie mówi, co może na chwilę obecną.*

Na początku obrad Komisji wojewoda poinformowała o przyjętym przez Radę Ministrów dzień wcześniej (6 czerwca 2006 r.) rządowym projekcie ustawy o podwyżkach w ochronie zdrowia. Mówiąc w największym skrócie, przewiduje on 30 proc. wzrost funduszu wynagrodzeń – od 1 października br. – dla wszystkich osób zatrudnionych (także na kontraktach) w publicznej służbie zdrowia. Protestujący chcą jednak podwyżek „od zaraz” i dyrektorzy szpitali, również w Łódzkiem, podpisują odnośne porozumienia. Strona rządowa przestrzega, że nie wszystkie placówki mają na to środki, co może pogłębić i tak ogromne trudności finansowe w służbie zdrowia.

„Złamać” czy zakończyć? Argumenty przewodniczącej nie wszystkich przekonały. Zbigniew Jagiełło, wiceprzewodniczący Związku Zawodowego Policjantów, czynnie zaangażowany po stronie pracowników w konflikt w szpitalu MSWiA, przyznaje: – *Pani wojewoda jest od przestrzegania prawa, obowiązują ją określone przepisy, ma okre-*

Idea regionalnego dialogu i WKDS ma sens, bo trzeba rozmawiać, szczególnie o sprawach trudnych. Musimy ścierać się jako strony, aby wypracować najlepsze wnioski. Nie powinno być jednak tak że jedna strona stawia jakąś tezę i nie jest w stanie przyjąć argumentów drugiej strony.

Waldemar Lutkowski przewodniczący zarządu FZZ – członek Zespołu ds. Ubezpieczeń Trójstronnej Komisji: – To, co dzieje się w WKDS-ach, a z drugiej strony w „Trójstronnej”, to jakby dwa światy. Zasięg działania regionalnych Komisji, sprowadza się w praktyce tylko i wyłącznie do wydawania opinii, które i tak nie są wiążące ani dla pracowników, ani dla pracodawców, ani dla administracji rządowej czy samorządowej. Gdy pojawiają się jakieś konflikty, pełnimy funkcję takiego społecznego równoważnika, bo możemy coś zaopiniować, zaapelować. W zeszłym roku wystosowaliśmy „Apel do pracodawców w sprawie przestrzegania bezpieczeństwa pracy”, ale sądząc z naszej oceny stanu bhp, zwłaszcza na budowach, powinniśmy raczej krzyżeć, niż apelować. Jednak brak uprawnień wiąże nam ręce.

Jeśli **WKDS-y mają spełniać w procesie dialogu regionalnego jakąś znaczącą rolę, rozwiązywać problemy i wpływać na kształtowanie atmosfery, klimatu, na pokój społeczny, powinny być w jakiś sposób „prawnie dozbrowione”**. Tylko wówczas będzie można w terenie rozmawiać i rozwiązywać trudne sprawy, nie angażując „Trójstronnej”, która jest zaabsorbowana sprawami ogólnokrajowymi. Koledzy z wielu wojewódzkich Komisji Dialogu potwierdzają, że w mechanizmach dialogu brakuje czegoś takiego, jak konkretne narzędzia, procedury. Spotykamy się, rozmawiamy, współczujemy i – na tym koniec. Czy nie przypomina to, w jakimś sensie, towarzystwa wzajemnej adoracji?

Choć, prawdę mówiąc, dzieje się tak trochę na nasze własne życzenie. Pewnie komuś się tu narażę, ale powiem tak: zwracaliśmy uwagę pani wojewodzie już w lutym, że sytuacja w służbie zdrowia robi się gorąca. Praktycznie zdecydowała się tylko na powołanie Zespołu ds. Służby Zdrowia. Gdyby nie to, że jako zarząd FZZ złożyliśmy wniosek o zwołanie WKDS w okresie strajków, do spotkania mogłoby w ogóle nie dojść. Czy przedstawiciel rządu w terenie ma wyłącznie czekać na dyrektywy z Warszawy? Powtórzę: puenta jest jedna – dozbrowić WKDS-y.

ślone zadania, to oczywiste. Ale – podkreślił – jest także przewodniczącą WKDS, a rolą Komisji jest m.in. zwracanie uwagi na zagrożenia, a to oznacza przekazywanie stronie rządowej naszych wniosków, postulatów i opinii.

– *I ja to robię* – powiedziała, kolejny raz, przewodnicząca. Jak się wydaje, tak naprawdę nie o to chodziło. Z. Jagiełło nie oczekiwał, aby wojewoda ingerowała w konflikt między szpitalem a resortem spraw wewnętrznych. Resort w trakcie strajku groził likwidacją szpitala, potem zwolnieniem lekarzy, a skoro dyrektor tego nie zrobił, sam został dyscyplinarnie zwolniony, ale już po zawieszeniu strajku, do czego walnie się przyczynił. Wojewoda, jako przedstawiciel rządu, była tu w szczególnie niezręcznej sytuacji i nie o brak zaangażowania ma do niej pretensję związkowiec, członek Komisji. Jego zdaniem, pewne jej działania nie pasowały do drugiej roli – przewodniczącej Komisji Dialogu. Dodaje: – *Uruchomienie specjalnej linii, gdzie przyjmuje się w czasie akcji strajkowej skargi mieszkańców Łodzi na służbę zdrowia, czy też skierowanie wniosku do prokuratury o popełnieniu przestępstwa przez organizatorów*

strajku, jest odbierane jako próba zastraszenia środowiska lekarskiego, złamania strajków – mówi Jagiełło.

Wojewoda tłumaczy: – *Telefon ma służyć – i służy – tym, którzy w sytuacji strajkowej potrzebują pomocy, a nie wiedzą, gdzie mogą jej szukać. Jego uruchomienie to mój moralny, obywatelski obowiązek. Tylko w tym celu to zrobiłam.* Wyjaśnia również, że badanie legalności niektórych strajków, nie było próbą ich złamania. Na pewno to była próba, aby je zakończyć, ale nie „złamać” – podkreśla. – *A to, co proponuje prof. Religia w imieniu rządu, to nie tylko pieniądze, ale także organizacyjne i systemowe zmiany.*

Pracodawcy w tym wątku dyskusji nie zabierali głosu. Jednak zapytany o opinię Krzysztof Borkowski, szef łódzkiego BCC i członek WKDS, powiedział: – *Wojewoda musi bronić stanowiska rządowego. Na etapie podejmowania decyzji może dyskutować, ale na etapie wykonawczym – nie, nawet jak się z decyzją nie zgadza. Jest to, jak sądzę, ogólna zasada, dotycząca nie tylko naszej Komisji. Urzędnik albo realizuje polecenie i stanowisko rządu, albo rezygnuje.*

Jest raport i zespół. Problem podwójnej roli Heleny Pietraszkiewicz, choć bardzo ważny dla funkcjonowania Komisji, nie przesłonił innych. Strajki w szpitalach zaostriły tylko dylematy związane z pełnieniem obu tych funkcji. Ale protest i „pistolet strajkowy” miał też, paradoksalnie, pozytywny wpływ na działalność WKDS. Zdynamiczował i przyspieszył prace nad ogromnie ważnym dokumentem: Raportem na temat czynników wpływających na stan ochrony zdrowia mieszkańców województwa łódzkiego. Wstępną jego wersję przedstawił Zdzisław Bujas (Forum ZZ, wiceprzewodniczący Ogólnopolskiego Związku Pielęgniarek i Położnych), członek Zespołu Trójstronnej Komisji ds. Służby Zdrowia. Raport w 12 punktach ujmuje najważniejsze problemy służby zdrowia w regionie. Dotyczą one m.in.: sytuacji demograficznej, spraw pracowniczych, finansowania świadczeń zdrowotnych, strategii polityki zdrowotnej województwa na lata 2006–2013 i in. – *Wśród 16 województw plasujemy się na końcowych pozycjach, Łódź i województwo nadal jest traktowane po macoszemu* – przekonywał Z. Bujas.

Dane są rzeczywiście wymowne. Województwo łódzkie od lat ma najniższy w kraju przyrost naturalny, wyrażający się ujemnym wskaźnikiem (–3,08 w 2004 r. na 1000 mieszkańców, przy średnim dla Pol-

Krzysztof Borkowski, BCC – Łódź, prezes łódzkiej Polfy:

– Łódzka WKDS pełni dość sensowną rolę. Nie jest to ciało, które chce się wszystkim zajmować, choć czasami padają takie propozycje. Zgodnie z ideą dialogu uczestniczyliśmy w rozstrzygnięciu kilku problemów, np. w zakładach bawełnianych Uniontex trzy lata temu prowadziliśmy mediacje, które zakończyły się porozumieniem, w efekcie zakończono strajk. Mieliśmy trochę problemów z sytuacją w Elektrowni Bełchatów i tamtejszej Kopalni Węgla Brunatnego. Poza tym członkowie Zespołu ds. Polityki Zatrudnienia, uczestniczyli w mediacjach w PPKS Radomsko. Jako Komisja akceptowaliśmy wiele porozumień zawieranych pomiędzy pracodawcą i pracownikami, zawieszających stosowanie przepisów prawa pracy.

Zdrowiem zajmujemy się właściwie w sposób ciągły. W 2003 roku zorganizowaliśmy posiedzenie WKDS z udziałem parlamentarzystów i władz samorządowych oraz ministra zdrowia.

Sądzę, że dialog jest u nas dobrze realizowany. Wynika to też z profesjonalnego poziomu związkowców i przedsiębiorców. Tylko czasami związkowcy przesadzają. Na przykład kolejarze naciskali, aby nie likwidować połączeń regionalnych i je wciąż dofinansowywać. Przekonywałem, aby związki zajmowały się dobrem pracujących kolejarzy, bo dobrem pasażerów powinien zająć się marszałek województwa. W sumie obie strony potrafią podchodzić do pojawiających się problemów w miarę spokojnie, bez niepotrzebnych emocji, np. poruszaliśmy bardzo istotny i kontrowersyjny problem funduszy unijnych – ich poziom i wykorzystanie. Przyjęliśmy stanowisko wyrażające opinię Komisji o konieczności uproszczenia procedur dotyczących realizacji programów współfinansowanych z funduszy strukturalnych, a zwłaszcza programu ZPORR (rozwój regionalny). Wysłaliśmy je do minister Grażyny Gęsickiej i do innych WKDS, po to, aby naciskać na władzę w sprawie uproszczenia procedur.

Jestem przeciwnikiem dodatkowych uprawnień i tematów dla WKDS. Wystarczy rola opiniotwórcza. Kompetencje ma wojewoda. I tyle. Natomiast, dobrze, że udaje nam się pełnić ważne funkcje w sytuacjach, gdy trzeba pomagać w rozstrzygnięciu konfliktów i trudnych problemów. Obawiam się, że znaczne zwiększenie uprawnień, a niektórzy mówią nawet o przyznaniu inicjatywy ustawodawczej, oznaczałyby zarazem upolitycznienie. Nie jestem więc do tego przekonany. Trzymajmy się istniejącej formuły, która jest niezła. Nie bardzo sobie wyobrażam, aby przedsiębiorcy, którzy podejmują tę „dialogową” działalność czysto społecznie, byli w stanie zwiększyć i profesjonalizować zakres działania. Wymagałoby to większego zaplecza logistycznego i prawnego. W innej sytuacji są związkowcy, oni mają etaty, robią to w godzinach pracy. Podobnie administracja. W sumie doszłoby do zachwiania równowagi, przedsiębiorcy mogliby znaleźć się na słabszej pozycji. A tego nie chciałbym.

ski – 0,2). Ma też zwiększający się odsetek ludności w wieku poprodukcyjnym (analogicznie: 17,7 proc. i 15,3 proc.). Według danych GUS dalsze przeciętne trwanie życia dla osoby urodzonej w 2004 r. wynosi w tym województwie dla kobiet 78,4 lat i jest krótsze od przeciętnego dla Polski o trzy czwarte roku, dla mężczyzn 69,1 lat i jest krótsze o ponad półtora roku. Łódzkie niekorzystnie wypada także pod względem innych wskaźników, jest na ostatnim 16 miejscu, jeśli chodzi o **współczynnik umieralności ogólnej** (11,7 zgonów na 1000 mieszkańców, przy

średnim dla Polski 9,5); zły jest współczynnik zgonów z powodu chorób układu krążenia, zgonów z powodu nowotworów złośliwych i zgonów z powodu chorób układu trawiennego.

Na tle tych kilku danych optymistycznie zabrzmiała informacja dyrektora P. Paczkowskiego (NFZ): – *Środki przyznane ostatnio Łodzi z algorytmu uwzględniają strukturę wiekową i ryzyko zdrowotne. Znakomicie podniosło to nasze przychody na 2006 r. Z kolei Waldemar Krenc, lider łódzkiej „Solidarności” mówi: – Dopominałem się o przygotowanie raportu już w 1993 r., kiedy nikomu jeszcze nie śniło się o WKDS – pozycja Łodzi pod wieloma względami jest bowiem najgorsza. Stąd też bardzo poważna ranga tego dokumentu, proponuję go przyjąć.*

Z. Bujas zapewnia, że po akceptacji Komisji, która przyjęła wstępną wersję raportu, dokument będzie uzupełniany i dopracowywany. – *Zwrócimy się do ekspertów, poszukamy konsultantów* – podkreśla związkowiec.

Napięta sytuacja zdopingowała Komisję także do realizacji od dawna dyskutowanego przedsięwzięcia – powołania doraźnego Zespołu ds. Ochrony Zdrowia. Za uchwałą (nr 1 z 2006 r.) opowiedziało się 13 spośród obecnych członków komisji, dwóch się wstrzymało. W jego skład weszli (po dwóch) przedstawiciele wszystkich czterech stron reprezentowanych w WKDS: rządowej, pracowników, pracodawców, samorządu. Przewodniczącym został współautor raportu Z. Bujas.

Można bez przesady powiedzieć, że łódzka Komisja Dialogu wyposażyła się w dwa ważne narzędzia umożliwiające skuteczniejsze opiniowanie i w konsekwencji rozwiązywanie dramatycznie trudnych problemów ochrony zdrowia miejscowej społeczności. A problem dwoistej roli przewodniczącego lub przewodniczącej WKDS pozostaje otwarty.

Helena Pietraszkiewicz, wojewoda łódzki, przewodnicząca WKDS, uważa, że konflikt wokół szpitali nie podważa idei regionalnego dialogu. – *WKDS ma sens, bo trzeba rozmawiać, szczególnie o sprawach trudnych. Musimy ścierać się jako strony, aby wypracować najlepsze wnioski. Nie powinno być jednak tak, aby jedna strona miała przewagę nad drugą. A niejednokrotnie bywa tak, że jedna strona stawia jakąś tezę i nie jest w stanie przyjąć argumentów drugiej strony. Tymczasem w nazwie Komisji jest przecież „dialog”. Dialog ma prowadzić do kompromisu po to, aby wspólnie dochodzić do celu.*

Na ostatnim naszym spotkaniu w sprawie strajku nie mówiłam w ogóle o mediacji. Najpierw musi być stanowisko, wypracowany jakiś kierunek działania i w momencie, w którym okazuje się, że w tym i tym punkcie istotnie się różnimy, prosimy mediatora, osobę dobrej woli, i on ewentualnie spór rozstrzyga.

Gdy patrzyłam na osoby, które strajkują, nie widziałam postaw: typu „nie rozmawiamy, bo nie”. Wówczas, gdy się pojawia, można i warto powoływać mediatorów. Wcześniej – nie. Jeśli ktoś czyni inaczej, mam wrażenie, że kierują nim względy polityczne. W obecnej sytuacji, wielka, często przesadzająca, jest rola organów założycielskich, dyrektora, zarządu. Ja nie jestem stroną, jest nią właśnie pracodawca, dyrektor, w pewnym sensie NFZ.

Jeśli WKDS-y mają odgrywać w procesie dialogu regionalnego jakąś znaczącą rolę, rozwiązywać problemy i wpływać na kształtowanie atmosfery, klimatu, na pokój społeczny, powinny być w jakiś sposób „prawnie dozbrojone”.

Andrzej Zybała

Władza dialogu

Dobrze skonstruowane mechanizmy dialogu społecznego i jego wysoka kultura stwarzają władzom państw narodowych szansę na odzyskanie przynajmniej części wpływów i instrumentów realnego rządzenia, traconych na skutek globalizacji i innego typu międzynarodowych współzależności.

Przynajmniej od 2–3 dekad mamy do czynienia ze zjawiskami, które zmieniają pozycję państw narodowych i możliwości ich działania jako realny czynnik sprawczy. W najwyższym stopniu na ich pozycję wpływają olbrzymie zmiany występujące w światowej gospodarce, która zaczęła funkcjonować w skali globalnej i na tym poziomie kształtowane są najważniejsze mechanizmy przesądzające o sytuacji gospodarczej na poziomie lokalnym. Prawa ekonomii wymknęły się spod kontroli czynników narodowych. Rządy większości krajów tracą wpływ na rozstrzygnięcia w wielu istotnych dla siebie zakresach – lokowania inwestycji, kreowania miejsc pracy. Powyższe uwagi brzmią dzisiaj już dość banalnie, natomiast wciąż brakuje zrozumienia metod, jak państwa narodowe mogą jednak dalej w sposób realny funkcjonować, panując nad zakresem swojej odpowiedzialności, czyli nad sprawami, które mają wpływ na pomyślność ich obywateli.

Państwa członkowskie Unii Europejskiej dostrzegają swoją zmienioną sytuację jeszcze wyraźniej niż inne kraje. Ich przywódcy na co dzień widzą, że znaczna część prawa stanowiona jest na poziomie Wspólnoty. To samo dotyczy polityki rolnej, handlowej itp. Warto też wspomnieć o zasadzie narodowego traktowania w kwestii dostępu zagranicznych inwestorów do zleceń publicznych, inwestycji, do udziału w prywatyzacji. W przypadku większości krajów polityka monetarna jest także poza zasięgiem wewnętrznych decyzji. Banki centralne muszą liczyć się z tym, jakie są stopy procentowe

najważniejszych walut, nie są też w stanie zwykle obronić kursów walutowych na korzystnym dla siebie poziomie. To ostatnie udaje się tylko krajom, które są odpowiednio zasobne, duże albo zdeterminowane.

Władza w stanie rozproszenia. Mechanizmy demokracji na poziomie narodowym wystawione są na ryzyko zarzutu o fasadowość. Ktoś może powiedzieć, po co głosować i wybierać skoro w najważniejszych kwestiach i tak nie ma wyboru, bo decydują czynniki znajdujące się poza kontrolą obywateli. Władza publiczna „wycieka” z poziomu narodowego. W tej sytuacji większość państw stara się jednak konstruować strategie, które mają im pozwolić na utrzymanie wpływu na bieg spraw dotyczących ich obywateli, ich terytorium. Postrzegane jest to jako sprawa bezpieczeństwa narodowego. Zresztą obywatele-wyborcy wciąż domagają się, aby ich państwa zachowały jak najwięcej przestrzeni do suwerennych decyzji.

W zasadzie większość dzisiejszych debat dotyczy właśnie powyższych problemów. Przybierają one tylko różne formy. Na przykład we Francji kilka miesięcy temu wywołano temat patriotyzmu ekonomicznego. Rządzącym i wielu obywatelom wydaje się tam, że jest to sposób na zachowanie zdolności do rządzenia swoim krajem. Rząd interweniował w paru przypadkach na rzecz utrzymania udziałów francuskiego kapitału w ważnych firmach. Gdy pojawiły się pogłoski, że Pepsi-Cola może przejąć Danone, rząd zapowiedział koncentrację narodowego kapitału, aby nie dopuścić do tego. W innym przypadku zapowiedziano fuzję dwóch narodowych firm energetycznych, aby nie dopuścić do przejęcia jednej z nich przez hiszpańskiego inwestora. Tego typu przykładów jest sporo. Dotyczą one większości państw, w tym Niemiec, Włoch, Hiszpanii. Te kraje mają spore zasoby lokalnego kapitału i władze narodowe robią wszystko, żeby wspierać ich działania.

Podobne mechanizmy funkcjonują w obrębie polityki handlowej. Państwa szukają najróżniejszych sposobów,

aby ograniczać import, a uprzywilejowywać eksport. To wszystko służy wzmocnieniu wpływu narodowych czynników na lokalną gospodarkę. W konsekwencji służy to poczuciu bezpieczeństwa, które wynika z odczucia, że ma się wpływ na to, co dzieje się we własnej gospodarce.

Pakty dla utrzymania władzy. Przywódcy narodowi zdają sobie sprawę, że jeśli ich państwo zachowuje władzę nad swym losem, to jest ona co najwyżej rozproszona w międzynarodowym otoczeniu, w którym funkcjonują. Rzecz w tym, jak te wszystkie elementy puzzli poukładać w jakąś logiczną całość, aby zachować sterowność na własnym poziomie. Zdaniem Adelheid Hege służyły też temu pakty społeczne rozwijane intensywnie w latach 80. i 90. Stały się one sposobem na zachowanie pod kontrolą ważnych czynników życia zbiorowego wpływających na realia społeczne, w tym na równowagę społeczną, zdolność do rozwoju itp. Celnie pisze, że umowy społeczne miały być instrumentem, poprzez który partnerzy sprawdzali wzajemną zdolność oddziaływania na grupy i w ogóle na stosunki społeczne w swoich krajach. Paktowanie miało usmierzyć obawy związane z olbrzymimi zmianami w realiach społecznych lat 90. wywołanymi rosnącą globalizacją, która kruszyła władzę państwa narodowych. Uważano, że powstaje groźba dla istniejących więzi i jedności społecznej. Hege pisze: *Z tej perspektywy, być może, ważniejszy jest sam fakt prowadzenia negocjacji niż osiągnięcie explicite ich celów. Wtedy partnerzy uznają implicite i potwierdzają wzajemnie swe strefy wpływów¹.*

Hege twierdzi, że na przykład przywódcy związków zawodowych zaakceptowali politykę paktów społecznych, ponieważ zdawali sobie sprawę, iż nowa sytuacja

W wielu krajach pakty stały się próbą zbiorowej i narodowej reakcji na zmieniające się realia geoekonomiczne, w tym głównie na wzmagającą się konkurencję gospodarczą, przemiany technologiczne. Wymagało to uruchomienia procesu dostosowania krajów. Stawka była bardzo wysoka: zdolność do rozwoju i zachowanie poziomu życia.

ekonomiczna wymusza kompromisy w realiach, które określa wzrastająca niepewność, co do perspektyw na przyszłość. *Kryzys w zatrudnieniu i zachwianie równowagi sił społecznych doprowadziły związki zawodowe do uznania nowej sytuacji ekonomicznej wiążącej się z koniecznością rezygnacji z korzyści, które zostały wynegocjowane w spokojniejszych czasach, zwłaszcza w dziedzinie płac.*

Ciekawy przykład postrzegania partnerstwa i dialogu można zobaczyć we Włoszech. W opublikowanej tam Białej Księdze na temat rynku pracy (dokument rządowy, 2001) współdziałanie partnerów społecznych postrzegano jako coś więcej niż budowanie dobrych relacji między pracodawcami a pracobiorcami i rządem. Partnerstwo uznano jako pożądane narzędzie zarządzania sprawami kraju, zwłaszcza w obliczu wielkich wymogów związanych z dostosowaniem państwa do realiów międzynarodowej rywalizacji, w szczególności w gospodarce.

W powyższym duchu rolę partnerstwa społecznego postrzega także Bertie Ahern, premier Irlandii, który jest zdania, że służy ono utrzymaniu strategicznej koncentracji na narodowych priorytetach, a także tworzy warunki do realizowania strategicznych celów państwa: wzrostu zatrudnienia, stabilności fiskalnej, restrukturyzacji gospodarki w odpowiedzi na wyzwania i szanse, poprawy standardu życia. Partnerstwo uznaje za praktyczny mechanizm rozwiązywania problemów².

Powyższe staje się w pełni zrozumiałe, gdy uwzględnimy stanowisko Martina Rhodesa, który twierdzi, że partnerzy społeczni, a więc reprezentanci środowiska pracodawców i pracobiorców, zajmują ważne miejsce w dzisiejszej strukturze dystrybucji władzy (władzy jako wpływu na otoczenie). Mogą ją zintegrować i tak kształtować swoje otoczenie, aby nadal realizować – pomimo zmieniających się warunków – ważne cele dla własnych środowisk. Podkreśla, że ta strategia przynosi pożądane owoce, ponieważ państwa kontynentalnej Europy zachowały wielką siłę ekonomiczną swoich gospodarek, odnotowują znaczne sukcesy eksportowe (np. Niemcy, Irlandia, Holandia)³.

Pakty stały się zatem próbą zbiorowej i narodowej reakcji na zmieniające się realia, w tym głównie na wzmagającą się konkurencję gospodarczą, przemiany technologiczne, które przekształcały otoczenie. Wymagało to uruchomienia procesu dostosowania krajów. Stawka była bardzo wysoka. Chodziło o to, aby w nowych warunkach globalnej konkurencji, zachować dawny

poziom życia, czyli być w stanie zdobywać dochód i nadal cieszyć się zaletami nowoczesnego rozwoju. Dla partnerów społecznych i rządów stało się jasne w ostatnich latach – podkreśliła to też ostatnio Angela Merkel, niemiecka kanclerz – że nie można już uważać swojego obecnego poziomu życia za rzecz przesądzoną, czy jakoś zagwarantowaną. Państwa muszą wciąż na nowo potwierdzać swoją pozycję i konkurencyjność w walce, której stawką jest zdolność do osiągania dochodów. W obecnej globalnej gospodarce, gdzie kraje konkurują o dochód, zaszczyt i wciąż zachodzą zmiany, które zmieniały wszystko, czy niemal wszystko. Weszły do niej przecież olbrzymie kraje, jak: Chiny, Indie, Wietnam, Brazylia, które wniosły ogromne zasoby pracy i... niedostateczny popyt na nową produkcję. To zmienia proporcje niemal w każdym obszarze, w którym funkcjonuje państwo i jednostka, zwłaszcza na rynku pracy.

Manzano w tarapatkach. Zmiany w otoczeniu na różny sposób wpływały na poszczególne kraje. Wiele zależało od tego, jaką pozycję zajmowały w globalnej gospodarce i na czym ona polegała. Warto zwrócić uwagę na Włochy. Otóż jest to kraj z taką strukturą gospodarki, która niejako skazywała go na rywalizację z najtrudniejszymi konkurentami, najtrudniejszymi to znaczy z takimi, którzy uderzali w najczulszy punkt, czyli w dotychczasowe koszty pracy, które przekładają się przecież na dochody, i tym samym na poziom życia obywateli. Włosi stanęli w obliczu konkurentów z Chin, a wynikało to z tego, że są producentami w branżach, do których weszli Chińczycy. Cenimy Włochów przecież nie za elektronikę czy wyrafinowane technologie, lecz za niebanalną stylistykę ubrań, butów lub mebli. Ale, działając w takich właśnie sektorach, jest się skazanym na konkurencję z Państwem Środka. Tygodnik „Time” (21.03.2006) opisywał los małego regionu Manzano w północno-wschodniej części Włoch, który słynął z produkcji krzeseł (w najlepszym okresie produkowano tam około jedną trzecią wszystkich krzeseł sprzedawanych we Włoszech). Trzy lata temu zaczęła się tam gehenna, która przeorientowała życie niemal wszystkich mieszkańców. Zbankrutowało ponad 200 z ok. 1100 firm, a reszta walczy o byt. Przetrwały te, które umiały w sposób drastyczny obniżyć koszty, a czyniono to między innymi poprzez przenoszenie produkcji do innych krajów, tańsze zakupy surowców w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, a nawet w... Chinach. Wiele firm zdecydowało się na połączenie działalności,

aby zwiększyć skalę produkcji, co zwykle pozwala na obniżenie kosztów.

Kłopoty tego regionu to tylko przykład. Włosi mają problem z zachowaniem stabilności całej gospodarki. Kraj zadłużony jest po uszy (120% PKB), nie może dostosować się do wymogów unijnych choćby w zakresie deficytu budżetowego. W ostatnich trzech latach wzrost gospodarczy był tam mikroskopijny⁴. Spadała wydajność. Przy całych trudnościach Włosi sięgnęli jednak po właściwe metody. Uruchomili intensywny proces dialogu społecznego, aby wydobyć ze społeczeństwa wszystko to, co jest potrzebne, aby sprawić, że kraj dostosuje się do wymogów konkurencyjności. Za kluczowe uznali porozumienie społeczne wokół metod ustabilizowania gospodarki (przede wszystkim wyjście z inflacji) oraz właściwego ukształtowania stosunków pracy poprzez układy zbiorowe⁵. Aby ten pierwszy cel osiągnąć, konieczna była umowa społeczna pozwalająca na wyjście z mechanizmu indeksacji płac, który uznawany był za motor napędowy inflacji. Partnerzy społeczni zgodzili się na wyjście z niego i realizowanie polityki umiarkowanych płac. Co więcej, powstał również konsensus w sprawie regulowania polityki płac poprzez układy zbiorowe pracy na poziomie branż i przedsiębiorstw. W tym sensie kończyła się formuła dialogu jako forum konsultacji w zakresie polityki płac i dochodów. Rząd otworzył jednak nowe pole dialogu w zakresie kreowania dla kraju polityki zapewniającej mu konkurencyjność. Natomiast zasadniczym obszarem dialogu stał się rynek pracy i jego modernizacja.

Włosi dokonali ważnych zmian, które pomogły im w adaptacji do nowych warunków gospodarczych. Pomimo trudnej sytuacji wyjściowej, weszli do strefy euro, która wymagała znacznego dostosowania w dziedzinie makroekonomii. Parametry makroekonomiczne były tu zwykle bardziej rozchwiane niż gdzie indziej.

Irlandzkie pakt były ciekawym przykładem strategicznych ustaleń, które miały zapewnić krajowi zdolność do rozwoju i pokonania nawarstwiających się problemów w latach 80.

A jednak uporządkowano je na tyle, aby znaleźć się w gronie krajów, które mogły wprowadzić euro. Włosi przyjęli nową walutę, wiedząc, że tracą ważne instrumenty wpływu na swoją gospodarkę. Otóż nowa waluta sprawia, że nie można już stosować mechanizmu dewaluacji własnego pieniądza, aby poprawić konkurencyjność rodzimej produkcji. Kiedyś właśnie to robiono co pewien czas. Teraz kurs nowej waluty i wartość tego pieniądza nie zależy od czynników wewnętrznych. To wielkie ograniczenie.

Partnerstwo na rzecz konkurencyjności. Trudno nie zgodzić się z oceną Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP), która zaznacza, że w UE dialog stał się częścią europejskich dążeń do osiągnięcia konkurencyjności na globalnym rynku⁶. W wielu krajach członkowskich uznano, że paktowanie umożliwi mobilizację społeczną potrzebną do zbudowania w nowy sposób zasad, które zapewnią im zachowanie konkurencyjności i w konsekwencji możliwość rozwoju w zmieniających się burzliwie realiach. MOP podkreśla zwłaszcza rolę dialogu społecznego w zarządzaniu rynkami pracy. W tym obszarze rzeczywiście koncentrowały się wysiłki partnerów społecznych w trakcie paktowania. Wszystkim stronom zależało na dobrej kondycji rynku pracy, bo przyczynia się do zachowania miejsc pracy na własnym obszarze. Dlatego podkreślano znaczenie intensywnych działań umożliwiających pracownikom zdobywanie najwyższych kwalifikacji, co jednocześnie zawsze jest drogą do podnoszenia konkurencyjności firm i całej narodowej gospodarki. Procentowało to zwłaszcza w sektorach najbardziej zaawansowanych technologicznie, które są szczególnie ważne dla narodowych gospodarek, ponieważ to one zapewniają najwięcej dochodu i podnoszą szanse rozwojowe kraju.

W raporcie włoskiego ministerstwa pracy i polityki społecznej, który był wprowadzeniem do paktu społecznego z 2002 roku, autorzy piszą o jakościowym zatrudnieniu (*quality employment*), i nie chodzi tu tylko o zatrudnienie odpowiednio dobrze płatne, czy o odpowiednio wysoko chronione przez Kodeks pracy. Chodzi o takie zatrudnienie, które daje pracownikom perspektywę stałego podnoszenia kwalifikacji zawodowych⁷. W szczególności chodzi o to, aby ci, którzy mają niskiej jakości miejsca pracy zyskali szansę na przesunięcie się na drobinie zawodowej. Jest to wyraz troski o pracowników i ich potencjał. Również przywódcy UE na szczy-

cie w Lizbonie (2000) i na następnych mówili nie tylko o większej liczbie miejsc pracy, ale również o lepszych miejscach pracy. Wypływa to z przekonania, że warunkiem powodzenia w globalnej gospodarce jest posiadanie zasobu pracowników, którzy są w stanie tworzyć produkty na najwyższym poziomie. Ponadto jednym z wymiarów rywalizacji w dzisiejszej gospodarce jest konkurowanie o najwyższe kwalifikacje ludzkie. Najlepsi fachowcy zyskują niemal status ponadnarodowy i prawie wszystkie państwa zabiegają o nich, tworząc im specjalne warunki do osiedlania się.

Irlandzkie paktowanie. Dla znawców przedmiotu szczególnym przypadkiem są irlandzkie doświadczenia z paktowaniem. Rzecz w tym, że kraj wywodzi się raczej z anglosaskiej tradycji kształtowania stosunków pracy, w której unika się układów powyżej poziomu przedsiębiorstwa. Soren Kaj Andersen twierdzi nawet, że tamtejszy dialog miał charakter antagonistyczny z *wiarą w stały konflikt interesów pracodawców i organizacji pracy*⁸. Tymczasem od 1987 roku mamy w Irlandii do czynienia z całym ciągiem paktów społecznych. Oznacza to, że Irlandczycy byli w stanie przezwyciężyć dotychczasowe tradycje i ustanowić nowe mechanizmy społeczne, które bardziej odpowiadały wymogom czasu i sytuacji. Zdaniem Sorena Kaj Andersena irlandzkie pakty były przede wszystkim reakcją na głęboki kryzys gospodarczo-społeczny. Partnerzy społeczni i rząd czuli, że zewnętrzne realia nakazują stworzenie nowej strategii wyjścia z niego, a to narzuca konieczność porozumień społecznych. Uznano, że niezbędne jest spełnienie ramowych wymagań dla zapewnienia rozwoju. Zaliczono do nich stabilność makroekonomiczną (niskie stopy procentowe i niska inflacja), a także utrzymanie poziomu opieki społecznej na właściwym poziomie (aby skutecznie przeciwdziałać marginalizacji społecznej).

Irlandzkie pakty były ciekawym przykładem strategicznych ustaleń, które miały zapewnić krajowi zdolność do rozwoju i pokonania nawarstwiających się problemów z lat 80. Kolejne pakty przynosiły coraz silniejsze zaangażowanie stron w analizy pokazujące wymogi, jakie kraj musi spełnić, aby zachować zdolności rozwojowe. Były też wyrazem wspólnego budowania narzędzi samotransformacji w warunkach wymagających tego. Na przykład Pakt Partnerstwo 2000 z 1996 roku jest formą nakreślonej strategii przeprowadzenia irlandzkiej gospodarki w warunki i wymogi XXI wieku. Kluczowym jego celem był rozwój efektywnej i nowo-

czesnej gospodarki zdolnej do wysokiego i trwałego wzrostu gospodarczego i wzrostu zatrudniania, a także zdolnej do działania w warunkach międzynarodowych ograniczeń. Za cel strategiczny uznano również bardziej inkluzywne inspołeczeństwo, zmniejszanie długoterminowego bezrobocia oraz równiejsze dystrybuowanie owoców wzrostu gospodarczego⁹.

Pakt z 1996 r. bardzo szeroko określał warunki osiągnięcia tak pojętego rozwoju Irlandii. Uznawał, że koniecznością jest aktywne zarządzanie gospodarką również z pozycji państwa. Nie jest bowiem tak, że gospodarka samoreguluje się we wszystkich aspektach. Jej rozwój wymaga czynników pozaekonomicznych, jak choćby sprawnego sektora publicznego, wydajnych służb pomocy społecznej, edukacji dostosowanej do potrzeb gospodarki. Partnerzy uznali, że wzrost gospodarczy nie załatwia wszystkiego sam z siebie. Wzrost wymaga świadomego zarządzania, aby zablokować wyłanianie się potencjalnych zagrożeń, np. powiększającej się marginalizacji części społeczeństwa, niedokształcenia części zasobów pracy itp.

Forsowanie reform. W najnowszym raporcie Employment Outlook 2006¹⁰ eksperci z OECD twierdzą – również na przykładzie Irlandii – że wdrożenie mechanizmów dialogu przyczyniło się do przeforsowania reform, które były niezbędne z punktu widzenia możliwości rozwoju. Pozwoliły one w pewien sposób na nowe ułożenie i uzgodnienie interesów różnych grup społecznych z interesami społeczeństwa i gospodarki jako całości. *Podstawą tych paktów była chęć partnerów do stawienia czoła problemom, przed którymi stała gospodarka, za pomocą wspólnego podejścia opartego na umiarkowanych płacach i pobudzeniu konkurencyjności, przy zachowaniu – choć z reformami – państwa dobrobytu.*

W wielu krajach pakt były katalogiem wzajemnych kompromisów ze strony partnerów społecznych. Ich celem było pogłębienie konkurencyjności narodowych gospodarek. Na przykład rządy oferowały w zamian za umiarkowanie w żądaniach płacowych – które mogły przecież podważyć konkurencyjność danego kraju – niższe podatki nakładane na pensje. Związki zawodowe godziły się zazwyczaj na odejście od indeksacji płac. W Holandii w ramach Paktu Wassenaar z 1982 r. zgodziły się dodatkowo najpierw na obniżenie płacy minimalnej o 3 procent, a później na zamrożenie jej do 1989 r. W wielu krajach związki zgadzały się też na skrócenie okresu

pobierania zasiłków dla bezrobotnych i obniżenie innych przywilejów. Dużo ustępstw czynili także pracodawcy. Na przykład w niektórych krajach godzili się na proces redukcji czasu pracy jako krok w stronę nowej dystrybucji pracy i dochodu. Zawierali porozumienia w sprawie objęcia regulacjami socjalnymi pracowników zatrudnianych na nietradycyjne umowy o pracę (umowy czasowe, na niepełny wymiar) itp.

Kompromisów nie zawierano bez powodu. Partnerzy społeczni i rządy analizowali, jak głęboko muszą przekształcać swoje kraje, aby ich państwa wciąż były w stanie konkurować i zapewniać szanse rozwojowe swoim społeczeństwom i gospodarkom. Służyły temu pakt, które jednocześnie były wieloletnimi strategiami rozwojowymi. Ciekawym przypadkiem takiego podejścia wydaje się być ramowe porozumienie partnerów społecznych w Irlandii, którzy przyjęli obszerny dokument pt. „W kierunku 2016”. Partnerzy dialogu społecznego patrzą tam na problemy swojego kraju w długiej perspektywie czasowej. Nie ma w tym jednak cienia przesady. Strategiczne planowanie rozwoju wymaga tego. Wymaga też tego, wspomniane na początku tekstu, odzyskiwanie władzy traconej przez państwa na skutek rosnącej międzynarodowej współzależności, której podlegają kraje w coraz większym zakresie.

Podsumowując, warto stwierdzić, że pakt i porozumienia społeczne stawały się sposobem na odzyskanie władzy wpływania na swoje losy i władzy, która zaczęła ginąć w globalnych labiryntach i współzależnościach. Ta władza, zwłaszcza w rękach publicznych, wciąż jest potrzebna na poziomie narodowym, aby z powodzeniem dbać o społeczną harmonię oraz wszechstronny rozwój.

¹ Adelheid Hege, Pakt społeczny i uprawnienia partnerów społecznych, w: Negocjacje, Droga do paktu społecznego, (red. T. Kowalak), IPSS, Warszawa 1995, ss. 28–29.

² Towards 2016. Ten-Year Framework Social Partnership Agreement 2006–2016, Department of the Taoiseach, Dublin 2006.

³ Martin Rhodes, The Political Economy of Social Pacts ‘Competitive Corporatism’ and European welfare Reform, w: The New Politics of the Welfare State (ed. Paul Pierson), Oxford University Press, Oxford 2001.

⁴ <http://www.oecd.org/dataoecd/7/5/20209190.pdf>.

⁵ White Paper on the Labour Market in Italy. Proposals for Active Society and Quality Employment, Rome 2003, s. 31.

⁶ Ludek Rychly, Marketa Vylitova, National Social Dialogue on Employment Policies in Europe, ILO Geneva 2005, s. 4.

⁷ White Paper on the Labour Market in Italy. Proposals for an Active society and Quality Employment, Rome 2003.

⁸ Soren Kaj Andersen, *Dialog społeczny europejskie tradycje państwowe. Systemy i praktyka dialogu społecznego w Irlandii, Hiszpanii, Holandii i Danii*, Phare PL2000, Działanie 1.2.e, czerwiec 2002.

⁹ Partnership 2000, Department of the Taoistach, 2000, s. 3.

¹⁰ OECD Employment. Outlook, 2006. Boosting Jobs and Income, s. 196.

Kazimierz W. Frieske

Dwa oblicza rynku pracy

Rząd i partnerzy społeczni przywiązują zwykle wielką wagę do problemu bezrobocia, zwłaszcza, gdy ono rośnie, albo przekracza „cywilizowane rozmiary”. Ale powinni zwracać baczniejszą uwagę na więcej zjawisk dziejących się na rynku pracy. Niewątpliwie ich większej uwagi wymaga sprawa zaostrzających się podziałów na pracę „porządną” i „byle jaką”.

Poniżej chciałem naświetlić problem, który określany jest mianem segmentacji, tj. utrwalania się podziału na pracę „porządną” – czyli stabilną, a więc chronioną przepisami, na pełny etat, stosunkowo dobrze opłacaną, stwarzającą szanse rozwoju zawodowego, awansu etc., oraz pracę „byle jaką” – czyli wykonywaną na podstawie krótkoterminowych umów, często w niepełnym wymiarze, pracę opłacaną marnie i pozbawioną nadziei na powiązanie indywidualnego wysiłku z szansami na zawodowy sukces.

Elżbieta Kryńska na podstawie badań z lat 90. pisała: *...na rynku pracy wykształcił się segment o wyraźnie korzystnych (stabilnych, wysoko płatnych) miejscach pracy i segment charakteryzujący się odwrotnymi cechami. Do tego pierwszego należały miejsca pracy i pracujący w instytucjach finansowych, ubezpieczeniowych oraz administracji i wymiaru sprawiedliwości. Drugi tworzyły miejsca pracy i zatrudnieni w handlu oraz rolnictwie. W obu tych segmentach mechanizmy kształtowania płac cechowały się odmiennym sposobem wynagradzania...¹.*

Jest wielu krytyków tak zarysowanego obrazu dwóch części rynku pracy. Należą do nich choćby entuzjaści rozmaitych form elastycznego zatrudnienia. Oni obstają, na przykład, przy tym, że praca w niepełnym wymiarze – niezależnie od swoich konsekwencji dochodowych – ma wiele zalet, bo np. sprzyja aktywizacji zawodowej tych

wszystkich, którzy nie chcą lub nie mogą wykonywać jej w pełnym wymiarze. Uważają, że ta postać pracy pełni ważne funkcje emancypacyjne, pozwala na zachowanie zdolności do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy w przyszłości etc.

Dane sugerują jednak, że osoby podejmujące pracę w niepełnym wymiarze robią to nie tyle jako konsekwencja ich indywidualnych preferencji, ile wynika to z braku tradycyjnych ofert pracy. Co więcej, cząstkowe, choć znamienne analizy tej problematyki w innych krajach UE wskazują na to, że pracownicy zatrudnieni w niepełnym wymiarze czasu pracy wielokrotnie częściej, aniżeli pracownicy pełnoetatowi² otrzymują wynagrodzenia kwalifikowane jako niskie, tj. nieosiągające poziomu 60 proc. mediany wynagrodzeń. Na dodatek, podobnie jest gdy weźmiemy pod uwagę pracę osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze w zależności od płci, wieku, stażu pracy, historii zatrudnienia czy kwalifikacji².

W podobny sposób toczy się dyskusja dotycząca wad i zalet pracy wykonywanej w ramach krótkookresowych kontraktów czy umów o dzieło. Wśród pracujących w taki sposób są zapewne wysoko wykwalifikowani specjaliści, którzy cenią sobie oczywiście zalety tego rozwiązania i przedkładają je nad wady – takie, na przykład, jak konieczność zapewniania sobie własnej sieci bezpieczeństwa socjalnego. Ale ta grupa zawodowa z całą pewnością nie jest zjawiskiem powszechnym. Dane gromadzone m.in. przez Eurostat pokazują, że dla przynajmniej połowy wszystkich zatrudnionych w trybie krótkoterminowych kontraktów – podstawowym powodem podjęcia tego rodzaju zatrudnienia są trudności ze znalezieniem stałej pracy³. Dalsze konkluzje analizy Eurostatu potwierdzają także i tę część tezy o segmentacji rynku pracy, która kładzie nacisk na to, że obie jego części są od siebie dość konsekwentnie izolowane: *...znacząca część osób zatrudnionych na podstawie umów na czas określony znajduje się na marginesie rynku pracy, regularnie, podejmując i tracąc tego rodzaju pracę – zwłaszcza w krajach takich, jak: Grecja, Hiszpania, Francja, Włochy, Finlandia*

i Szwecja⁴. Ponadto, gdyby nawet zatrudnieni na krótkoterminowych kontraktach mieli takie prawa jak stali pracownicy, to trudno byłoby wyobrazić sobie, że sprawą zajęłyby się organy Unii Europejskiej. Otóż w tej kwestii istnieją przynajmniej dwie dyrektywy regulujące sytuację pracowników zatrudnionych na czas określony (dyrektywa z 25 czerwca 1991 roku dotycząca wspierania usprawnień w BHP dla pracowników zatrudnionych terminowo albo czasowo i dyrektywa dotycząca ramowych porozumień pracy na czas określony [31999L0070/99/70/EC]).

Segmenty socjalistyczne i kapitalistyczne. Analizy socjologów i ekonomistów dość dokładnie pokazują, jakie są mechanizmy powstawania opisywanych powyżej segmentów na rynku pracy. Wiemy, jakie były powody ich powstawania w gospodarkach centralnie sterowanych⁵, a jakie są w mniej czy bardziej wolnorynkowych społeczeństwach. Fakty wskazują na to, że coraz szersze wykorzystywanie zatrudnienia na czas określony pozwala na obniżenie kosztów pracy. Warto może jednak powiedzieć, że ta – dość powszechnie akceptowana – teza bywa też kwestionowana. Wprawdzie cząstkowe, ale interesujące dane empiryczne sugerują, że – po pierwsze – *zainteresowanie zarządu wykorzystywaniem czasowych pracowników jest reakcją na poziom pracowniczego buntownictwa [insurgency] w firmie i jakości stosunków pracowniczych...*

i – po drugie – wyniki sugerują, że *...istnieją ukryte koszty menedżerskie skojarzone z wykorzystaniem niestałych pracowników [contingent workers], ...ukryte koszty menedżerskie zdecydowanie rosną, ...wprowadzenie niestałych pracowników, którzy są przypuszczalnie mniej kosztowni i bardziej elastyczni, paradoksalnie wydaje się wymagać dodatkowego zastosowania struktur organizacyjnego zarządzania, które mogą być zarówno sztywne i kosztowne w długiej perspektywie, ...pracodawcy, którzy adoptują systemy niestałego zatrudnienia opartego na ogólnym założeniu, że redukują koszty pracy i zwiększają elastyczność mogą podejmować decyzje oparte na domysłach, biorąc pod uwagę możliwy wzrost w kosztach administracyjnych i kosztach transakcyjnych...*⁶.

Niepełne zatrudnienie – koncepcja underemployment.

Stan rzeczy na rynku pracy pozwala kwestionować prostą opozycję „zatrudnienie – bezrobocie”. Oznacza to, że powstają swoiste „stany pośrednie”, które są opisywane często jako „niepełne zatrudnienie” (*underemployment*). Termin ten rozumiany jest wprawdzie ciągle jeszcze w dość różny sposób, ale kształtuje się tu już wyraźna terminologiczna konwencja. Niepełne zatrudnienie – to praca osób w niepełnym wymiarze, którzy woleliby pracować w pełnym wymiarze, to praca dorywcza i wykonywana na podstawie krótkookresowych kontraktów,



Koncepcja niepełnego zatrudnienia stawia na porządku dnia pytanie o to, czy rzeczywiście warto bronić przeświadczenia, wedle którego lepsza jest praca jakakolwiek, niż brak pracy

ale osób, którzy szukają stałego zatrudnienia. Niepełne zatrudnienie – to także sytuacja pracownika, który uważa, że jest zatrudniony na stanowisku niewymagającym tak wysokich kwalifikacji czy kompetencji jakie posiada.

Koncepcja „niepełnego zatrudnienia” stawia na porządku dnia pytanie o to, czy rzeczywiście warto bronić świadczenia, wedle którego „lepsza praca jakakolwiek niż brak pracy”. Politycy społeczni znakomicie wiedzą, że nie zawsze tak jest. Widzą jasno ten problem, gdy usiłują pogodzić wypłaty z systemu zabezpieczenia społecznego z wysokością płacy minimalnej. Problem widzą też jasno psychologowie gromadzący dowody, że praca, która nie przynosi oczekiwanych – materialnych, statusowych czy emocjonalnych – satysfakcji, może łączyć się z analogicznymi i równie groźnymi konsekwencjami mentalnymi, co brak pracy.

Konkluzje jednego ze studiów tego rodzaju sugerują to zupełnie wyraźnie: *...najważniejszy wynik sprzeczny do stwierdzenia, że nie ma zasadniczej różnicy między osobami bezrobotnymi i osobami wykonującymi pracę marnej jakości... W porównaniu ze studentami i osobami wykonującymi pracę o dobrej jakości członkowie obu tych grup uzyskiwali równie niskie wyniki na skalach depresji, wartości pracy i poczucia kontroli...⁷*. Podobne rezultaty przynoszą także i inne badania, których autorzy utrzymują, że *...uzyskane wyniki sugerują, że underemployment ma dla absolwentów szkół średnich bardzo podobne, psychologiczne konsekwencje co bezrobocie...ma negatywny wpływ na zadowolenie z pracy, motywację do pracy i zaangażowanie i ogólne zadowolenie z życia...⁸*.

Niepełnozatrudnieni. Nie widać poważniejszych powodów, dla których Polskę miałyby omijać procesy

Dane GUS-u pokazują, że 1/3 pracujących w niepełnym wymiarze w Polsce, podjęło tego typu zatrudnienie jako rezultat indywidualnego wyboru, ale dla kolejnych 30% pracujących w ten sposób była to konsekwencja niemożności znalezienia tradycyjnego etatu.

segmentacji rynku pracy, jakie występują w krajach rozwiniętych. Na podstawie danych GUS-u można wskazać na kilka interesujących cech pracy w niepełnym wymiarze. Osoby zatrudnione w ten sposób stanowiły w 2004 r. nieco powyżej 10% ogółu zatrudnionych. Podobny odsetek pracuje w ten sposób w kilku spośród starych krajów UE, np. we Włoszech, Hiszpanii czy Grecji. W innych krajach jest on, co najmniej dwukrotnie wyższy: w Holandii to ponad 35%, w Szwecji, Danii i Wielkiej Brytanii nieco ponad 20%.

We wszystkich starych krajach „15” UE zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy dotyczy – w różnych proporcjach – przede wszystkim kobiet. W Holandii kobiety wykonują pracę w niepełnym wymiarze trzykrotnie częściej niż mężczyźni, w Wielkiej Brytanii i we Francji czterokrotnie częściej, w Belgii i w Danii, siedmiokrotnie częściej. Tak więc – już poza sporem o to, czy praca w niepełnym wymiarze czasu pracy jest wyrazem uprzywilejowania czy może dyskryminacji – w większości krajów UE jest to taki obszar rynku pracy, który zaludniają przede wszystkim kobiety⁹.

W Polsce jest inaczej: wśród osób zatrudnionych w ten sposób przewaga kobiet jest stosunkowo niewielka, jest ich 58%. Nie ma też większych różnic między kobietami i mężczyznami zatrudnionymi w niepełnym wymiarze czasu pracy z uwagi na długość jej wykonywania – blisko połowa i jednych i drugich pracuje 20–29 godzin tygodniowo, kobiety nieco częściej niż mężczyźni pracują mniej niż 30 godzin w tygodniu. W sumie sytuacja osób pracujących krócej niż 40 godzin w tygodniu, jest taka: około połowy z nich pracuje mniej niż 30 godzin tygodniowo, 1/4 pracuje krócej niż 20 godzin i 1/4 więcej niż 30 godzin.

Warto też zauważyć, że skala natężenia niepełnego zatrudnienia jest dość nierówno rozłożona w strukturze terytorialnej kraju. Nie ma związku z terytorialnym zróżnicowaniem wskaźnika bezrobocia. Umożliwia to postawienie tezy, że w przekroju terytorialnym praca w niepełnym wymiarze nie jest mniej czy bardziej sformalizowaną postacią zjawiska znanego jako job-sharing, czyli dzielenia się pracą.

Najwyraźniej praca w niepełnym wymiarze nie jest też funkcją ani szczególnie wysokiego, ani też szczególnie niskiego poziomu aktywności zawodowej. Generalnie rzecz biorąc, terytorialne różnice aktywności zawodowej Polaków wydają się niewielkie i nie nakładają się na terytorialne zróżnicowanie zatrudnienia w niepełnym wymiarze.

Dane GUS-u pokazują, że 1/3 pracujących w niepełnym wymiarze w Polsce podjęło tego typu zatrudnienie jako rezultat indywidualnego wyboru, ale dla kolejnych 30% pracujących w ten sposób była to konsekwencja niemożności znalezienia tradycyjnego etatu. Nieco inaczej: w niepełnym wymiarze czasu pracy zatrudnionych jest około 1,5 mln ludzi i dla około 500 tys. była to jedyna dostępna forma zatrudnienia¹⁰. Powyższe osoby to – według nomenklatury BAEL-u – niepełnozatrudnieni¹¹.

Tak więc, obraz, jaki wyłania się z tych informacji, jest w ogólnym zarysie taki: osoba niepełnozatrudniona, tj. pracująca krócej aniżeli standardowe 40 godzin tygodniowo – to taka, która nie może znaleźć sobie zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy, to raczej kobieta, pracownik najemny zatrudniony przez prywatnego pracodawcę. Jeśli osobą niepełnozatrudnioną jest mężczyzna, to dwukrotnie częściej, aniżeli niepełnozatrudniona kobieta, wykonuje on pracę na własny rachunek lub – również dwukrotnie częściej – jako pracownik wspomagający prowadzenie rodzinnego „interesu”.

Praca na czas określony. Niepełnozatrudnienie to także praca wykonywana na podstawie umowy na czas określony. W ten sposób pracowało w Polsce w III kwartale 2005 r. ponad 26% wszystkich zatrudnionych. To dwukrotnie więcej niż wynosi średnia – poza Finlandią, Portugalią i Hiszpanią – w pozostałych krajach UE-25¹². Tylko w Hiszpanii pracownicy zatrudnieni na czas określony stanowili większy – aniżeli w Polsce – segment ogółu pracujących (34,4% w końcu 2005 r.)¹³.

Formalnie rzecz biorąc, pracownicy zatrudnieni na czas określony mają tylko ten kłopot, że wiedzą dokładnie, aniżeli pracownicy zatrudnieni na czas nieokreślony, kiedy muszą się zacząć rozglądać za następną pracą¹⁴. Poza tym Kodeks pracy (art. 11) nakazuje równe traktowanie pracowników bez względu na rodzaj umowy o pracę. Trudno byłoby kwestionować intencje ustawodawcy zawarte we wskazanym przepisie, a jednak praktyka życiowa idzie swoją drogą. Trudno spodziewać się, że osoby zatrudnione na czas określony mogą liczyć, że pracodawca będzie wysyłać je na szkolenia, wpisywać w porządek awansów, umożliwiać korzystanie z rozmaitych pozapłacowych dobrodziejstw zatrudnienia – a zatem z tych wszystkich, istotnych przecież, nagród, które budują lojalność pracownika wobec firmy. Ponadto życie pokazuje, że pracownicy zatrudnieni na czas określony traktowani są jako mniej wiarygodni partnerzy transakcji zawieranych na rynku. Na przykład firma

Sferia – konkurentka TP SA na rynku telekomunikacyjnym – umieszcza w dokumentach, że wiarygodny klient to taki, który posiada zatrudnienie na czas nieokreślony. Wówczas nie płaci kaucji za sprzęt¹⁵. W poradniku dla osób szukających kredytu mieszkaniowego czytamy: ... *weryfikacja zdolności kredytowej zależy przede wszystkim od ...formy zatrudnienia (umowa o pracę na czas określony/nieokreślony)...*¹⁶.

Niestety, trudno bliżej scharakteryzować na podstawie dostępnych danych osoby zatrudnione na czasowych kontraktach. W połowie 2005 r. było ich ponad 2,6 mln, wśród nich 34% to osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym, a 28,5% z wykształceniem średnim zawodowym. Nieco, ale niewiele, częściej (55,2%) pojawiają się wśród pracowników zatrudnionych na czas określony mężczyźni. Inaczej, nawiasem mówiąc, jest w starych krajach UE: bez względu na to, jak wielką część ogółu pracowników najemnych stanowią osoby zatrudnione na czas określony, zawsze jest wśród nich nieco więcej kobiet¹⁷.

Ponad połowa w Polsce mężczyzn i jedna trzecia kobiet tej grupy zatrudnionych to osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym lub niższym. Wśród pracowników zatrudnionych na czas określony 454 tys. (18%) to osoby z wykształceniem wyższym i wskaźnik ten pozostaje podobny zarówno dla kobiet, jak i dla mężczyzn. Uogólniając, pracownik zatrudniony na czas określony to niemal równie dobrze kobieta lub mężczyzna, jeśli jest on mężczyzną, to bardziej prawdopodobne, że ma niskie kwalifikacje zawodowe, jeśli zaś jest kobietą – że ma wykształcenie średnie zawodowe.

Jak pisał przed laty Ralph Dahrendorf: ...społeczeństwa nowoczesne są społeczeństwami pracy, zbudowanymi na etyce pracy i podziale ról zawodowych... stanowiska pracy są biletem wstępu do świata zasobów ...Jednakże okazuje się, że dla sporej części Polaków idea „państwa pracujących” (workfare state) pozostaje pustym frazesem, które ma zastąpić umierające podobno „państwo dobrobytu” (welfare state).

Strefa niskich wynagrodzeń. Polskie *underemployment* to świat ludzi, którzy pracują, a jednak nie mogą wybić się na gospodarczą samodzielność. Ich zarobki są niskie i lokują ich w sferze biedy. Choć w dziedzinie wynagrodzeń nie tylko oni mają powody do narzekań. Badania GUS za 2004 rok pokazują, że w Polsce około 1–1,2 mln pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy uzyskuje zarobki kwalifikowane jako niskie. W sumie, sprowadza się to do stwierdzenia, wedle którego mniej więcej co 10–11 zatrudniony na pełnym etacie otrzymuje takie właśnie wynagrodzenie¹⁸. Jest to wynagrodzenie poniżej 1184 zł, czyli poniżej 50% wynagrodzenia przeciętnego brutto w gospodarce. Na podstawie danych BEAL można ustalić, że do grupy niskich wynagrodzeń należy ponad połowa ludzi zatrudnionych w zawodach opisanych jako pracownicy usług osobistych i sprzedawcy, także blisko połowa pracowników zatrudnionych przy pracach prostych, jedna czwarta robotników przemysłowych i rzemieślników, co piąty zatrudniony w rolnictwie czy leśnictwie, także co siódmy pracownik biurowy. Z kolei z badania „Diagnoza Społeczna 2005” wiemy, że finansowo niesamodzielnych, otrzymujących pomoc, jest około 10% pracowników gospodarstw domowych¹⁹.

Na tym jednak nie koniec – pamiętajmy, że wśród ogółu zatrudnionych jest też ok. 1,5 mln tych, którzy wykonują pracę w jej niepełnym wymiarze – co przekłada się przecież na równie niepełne wynagrodzenia. Nie wiemy, jaka jest ich wysokość, ale wystarczy przyjąć, że tylko połowa otrzymuje pensję nie wyższą niż 1184 zł, aby zaproponować tezę, wedle której około 2 mln spośród 14 mln pracujących – a więc co siódmy zatrudniony – zarabia niewiele. W ogólnych zarysach konkluzja ta jest zbieżna z wynikami komercyjnego Internetowego Badania Wynagrodzeń. Prezentowane tam dane mówią m.in. o tym, że 10% ogółu osób uczestniczących w bada-

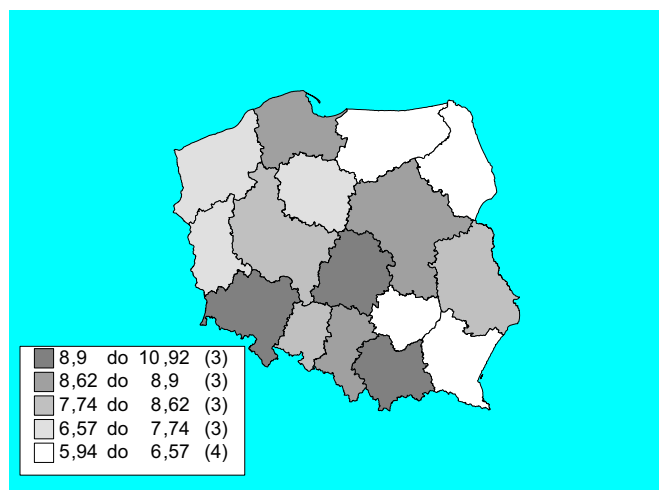
niu zarabia mniej niż 1100 zł, 25% szeregowych pracowników zarabia poniżej 1170 zł.

Na podstawie dostępnych danych nie umiemy jeszcze powiedzieć, w jaki sposób i w jakim zakresie niskie wynagrodzenia przekładają się na niskie dochody w tych gospodarstwach domowych, w których przynajmniej jedna osoba pracuje.

Bieda z pracy. Zagadnienie konsekwencji niepełnego zatrudnienia wywołuje temat, z którym na razie trudno nam sobie zwykle poradzić. Chodzi o biedę będącą rezultatem podejmowania prac z gatunku byle jakich, czyli podjętych najczęściej na czasowe kontrakty czy w niepełnym wymiarze czasu pracy. Trudno to sobie jeszcze uzmysłowić, ponieważ tradycyjnie praca jest postrzegana jako klucz do wyjścia z biedy.

Natomiast radzimy sobie z rozumieniem biedy będącej skutkiem bezrobocia – jakkolwiek byłaby ona bolesna. Dlatego staramy się ją łagodzić, tworząc zinstytucjonalizowane wzorce wsparcia dochodowego w ramach systemu zabezpieczenia socjalnego i wypracowując metody służące ponownemu zatrudnieniu bezrobotnych. Społeczeństwo w ten sposób oswaja bezrobocie i jego konsekwencje. Z kolei znacznie skromniejsza jest oferta pomocy zorganizowanego społeczeństwa dla ludzi mających pracę z gatunku byle jakich. Uznaje się, że ich brak sukcesów – w społeczeństwie zorientowanym na osiągnięcie – tłumaczy się różnymi indywidualnymi wadami, nie zaś strukturalnymi determinizmami (jak w przypadku bezrobocia). W rezultacie stają się oni obiektami mniej lub bardziej widocznych zabiegów segregacyjnych. W ten sposób odtwarza się – znana

Zatrudnieni w niepełnym wymiarze czasu pracy wg województw (% ogółu zatrudnionych, 2003 r.)



Tradycyjnie praca uznawana jest za klucz do wyjścia z biedy. Tymczasem wiele kategorii zatrudnienia na czasowe kontrakty czy w niepełnym wymiarze rodzi osobliwą kategorię biednych pracujących

z XIX-wiecznych lustracji społecznych – osobliwa kategoria strukturalna opisywana wtedy jako *working poor*. Wobec nich jesteśmy w dużej mierze bezradni, bo instytucjonalna struktura naszych społeczeństw jest budowana z myślą o tym, że warto podejmować trud wykonywania pracy. Jak pisał przed laty Ralph Dahrendorf: *...społeczeństwa nowoczesne są społeczeństwami pracy, zbudowanymi na etyce pracy i podziale ról zawodowych... stanowiska pracy są biletem wstępu do świata zasobów...*²⁰. Jednakże okazuje się, że dla sporej części Polaków idea „państwa pracujących” (*workfare state*) pozostaje pustym frazesem, które ma zastąpić umierające podobno „państwo dobrobytu” (*welfare state*).

Rekomendacje. Czy można temu jakoś zaradzić? Ekonomisci zwykle niechętnie myślą o interwencjach w mechanizmy rynkowe, choć akurat na rynku pracy tradycja takich interwencji jest wyjątkowo długa. Różne kraje podejmują interwencje chroniące dochodową sensowność pracy. Przypomnę choćby tzw. *negative income tax* w Stanach Zjednoczonych – ale to, jakie powinny one być w szczegółach – to kwestia rozumu technicznego ekspertów. Ważniejsze wydaje się zerwanie ze zwyczajem powtarzania – niczym hinduskiej mantry – tezy mówiącej o tym, że lepsza praca jakakolwiek niż brak pracy. Okazuje się, że jest to teza bałamutna, że praca byle jaka jest równie zła co bezrobocie. Uporczywie jesteśmy też przekonywani o tym, że uniwersalnym lekarstwem na kłopoty rynku pracy są tzw. elastyczne formy zatrudnienia. Tyle w tym prawdy, ile w reklamach „Balsamu Wuja Jima”, który miał ponoć leczyć skrofuły i zapewniać szczęście. Elastyczne formy zatrudnienia – dla niektórych rzeczywiście dogodne – jeśli masowo stosowane – są formą eksternalizacji ryzyka gospodarczego i przetrzucenia jego kosztów albo na samych pracowników, albo na podatników – a zatem na nas wszystkich. Bez uświadomienia sobie tych prawd, bez podjęcia wysiłku odklamania rzeczywistości, próby rozwiązania problemu *underemployment* będą jedynie polityczną kosmetyką.

- ⁵ Henryk Domański, Segmentacja rynku pracy a struktura społeczna, Ossolineum 1987, s. 223.
- ⁶ Brian Ussi i Zoe I Barsness, Contingent Employment in British Establishments: Organizational Determinants of the Use of Fixed-Term Hires and Part-Time Workers, *Social Forces*, vol. 76, No 3, marzec 1998, s. 999.
- ⁷ Gordon E. O'Brien and N. T. Feather, The relative effects of unemployment and quality of employment on the affect, work values and personal control of adolescents, *Journal of Occupational Psychology* (1990), 63, s. 162.
- ⁸ Daniel C. Feldman, William H. Turnley: Underemployment Among Recent College Graduates, *Journal of Organizational Behavior*, Vol. 16 (listopad 1995), s. 701–702; por. również: Daniel S. Friedland i Richard H. Price: Underemployment: Consequences for the Health and Well-Being of Workers, *American Journal of Community Psychology*, Vol. 32, Nos. 1/2, September 2003.
- ⁹ Kees Le Blansch, Guido Muller, Patricia Wijntuin: Atypical Work in the EU, Parlament Europejski, Directorate General for Research, Social Affairs Series, SOCI 106, 2000, s. 72–72.
- ¹⁰ Typowe i nietypowe formy zatrudnienia w Polsce w 2004 r. GUS, Warszawa 2005, s. 17–18.
- ¹¹ Osoby w wieku 15–74 lata pracujące (łącznie we wszystkich miejscach pracy) mniej niż 40 godzin tygodniowo, które chciałyby pracować dłużej niż obecnie i gotowe są podjąć inną lub dodatkową pracę w ciągu 2 tygodni... – Aktywność Ekonomiczna Ludności, II kwartał 2005, GUS 2005, s. 30.
- ¹² Sylvain Johuette, Fabrice Romans: EU Labor Force Survey, Principal Results 2004, s. 8.
- ¹³ Fabrice Romans i Ómar S. Hardarson: Labour Market Latest Trends – 3rd quarter 2005.
- ¹⁴ Bałamutna wydaje się teza, wedle której zatrudnienie na czas określony jest drogą do zatrudnienia na czas nieokreślony, a więc i wszystkich korzyści, jakie się wiążą z tym drugim: w „starych” krajach UE średnio około 40% bezrobotnych to ludzie, którzy nie mogą znaleźć sobie pracy po zakończeniu okresu zatrudnienia na czas określony, por.: Ana Franco & Karin Winqvist: At the margins of the labour market? Women and men in temporary jobs in Europe, Eurostat, KS-NK-02-013-EN-N, s. 1.
- ¹⁵ Por. <http://sferia.republika.pl/dokumenty.html>.
- ¹⁶ Por. www.kredyt-mieszkalniowy.net.pl
- ¹⁷ Ana Franco & Karin Winqvist: At the margins of the labour market? Women and men in temporary jobs in Europe, Eurostat, KS-NK-02-013-EN-N, s. 1.
- ¹⁸ Obliczenia własne na podstawie: Struktura wynagrodzeń według zawodów w październiku 2004 r., Tablica 4 i Tablica 12, GUS, Warszawa 2005;
- ¹⁹ Janusz Czapiński i Tomasz Panek: Diagnoza Społeczna 2005, Załącznik 1, s. 97 i 99.
- ²⁰ Ralph Dahrendorf, *Nowoczesny Konflikt Społeczny*, Warszawa 1993, s. 227.

¹ Elżbieta Kryńska, Segmentacja rynku pracy. Podstawy teoretyczne i analiza statystyczna, Łódź 1996, s. 208.

² Vanessa Gash, The Labour Market Outcomes of Atypical Employment in Ireland and Denmark, Combat Poverty Agency, Working Paper 05/03, August 2005.

³ Ana Franco i Karin Winqvist, At the margins of the labour market? Women and men in temporary jobs in Europe; Eurostat, Population and Social Conditions, Theme 3, 13/2002.

⁴ Jw., Tamże, str. 6.

Włodzimierz Pańków, Barbara Gąciarz

Polska praca na europejskim tle

Przemiany na polskim rynku pracy – jak i w innych krajach postkomunistycznych – zbiegły się z nowymi trendami występującymi w krajach rozwiniętej Europy. Wiele analiz podkreśla, że najnowsza faza kapitalizmu w tych krajach rodzi zakłócenia w funkcjonowaniu instytucji służących zapewnieniu stanu równowagi między kapitałem a pracą.

Analizy ostatnich lat przynoszą koncepcje mówiące o nadejściu ery zdezorganizowanego kapitalizmu lub też o końcu zorganizowanego kapitalizmu. Są one budowane na podstawie obserwacji takich zjawisk, jak przemieszczanie się większości pracujących z tradycyjnej działalności produkcyjnej do działalności usługowej, na kanwie wzmagającego się procesu uelastyczniania form zatrudniania pracowników, który oznacza odchodzenie od umów długoterminowych, bądź w ogóle rezygnacji z umów. Organizacje pracobiorców i pracodawców tracą przy tym potencjał organizacyjny i mobilizacyjny. Wzrasta odsetek ludzi pracujących na własny rachunek i pracujących w firmach rodzinnych. Ponadto duża część dorosłej populacji pozostaje poza zarobkowaniem, a więc w przedłużającym się okresie edukacji, w sferze prac domowych czy też, po prostu, w fazie postzarobkowej, a więc na rentach i emeryturach.

W części krajów nasila się bezrobocie i migracja zarobkowa. To ostatnie zjawisko jest dodatkowo stymulowane przez proces rozszerzenia Unii Europejskiej, w której jednym z fundamentów jest swoboda przemieszczania się i osiedlania ludzi. Pomimo ograniczeń obserwujemy sporych rozmiarów emigrację zarobkową

na linii Wschód – Zachód. Jest to powtórzenie procesu, który miał miejsce np. po przyjęciu Hiszpanii i Portugalii do UE, a który na stałe utrwalił pewne trendy w zatrudnieniu, np. w krajach Beneluksu sektor obsługi hotelowej i pomocy domowej jest zdominowany przez imigrantów z Półwyspu Iberyjskiego.

Powyższe zjawiska związane są też z nastaniem w krajach najbardziej rozwiniętych okresu posttaylorizmu, czyli nowego ukształtowania organizacji pracy. Nie ma w niej dawnych liniowych zależności i następujących po sobie czynności pracowników. Potencjalnie może to oznaczać wzmocnienie się demokratyzacji w stosunkach pracy, czyli m.in. rosnący wpływ pracowników na to, co się dzieje w ich zakładach pracy. Ale nie jest sprawą oczywistą, że odnosi się to do nowych członków Unii Europejskiej. Tutaj restauracja gospodarki rynkowej oznaczała i oznacza często powrót do elementarnych form taylorizmu, tzw. nałożenie odpowiedzialności i wzmocnienie roli kadr kierowniczych oraz wszelkiego rodzaju nadzorców.

Od kilkunastu lat gromadzona jest wiedza na temat powyższych tendencji rozwojowych. Odwołuje się ona do intuicji badaczy, wycinkowych obserwacji, a także coraz bardziej systematycznych, porównawczych badań o charakterze międzynarodowym. Znakomitym przykładem takich badań jest „Eurosondaż”. Stwarza on świetną okazję do przyjrzenia się temu, co się dzieje w sferze pracy w różnych grupach krajów europejskich i jak na tym tle rysuje się obraz stosunków i warunków pracy w Polsce. Analizy wskazują, że przemiany zachodzące u nas można interpretować jako proces będący konsekwencją wpływu tzw. zdezorganizowanego kapitalizmu lub też pochodną końca zorganizowanego kapitalizmu. Te procesy, podobnie jak na Zachodzie, u nas również utrudniają funkcjonowanie instytucji, które służą budowaniu równowagi w stosunkach pracownicy–pracodawcy.

Rzecz w tym, że wspomniane powyżej procesy „de-regulacyjne” w ogóle nie występowały do niedawna w polskiej gospodarce. Obecnie jesteśmy świadkami ich początkowej fazy, związanej z włączaniem się Polski w międzynarodowe procesy integracyjne. Na przykład pojawiła się szeroka sfera niezorganizowanego kapitalizmu, czyli pozbawiona instytucji regulujących stosunki między kapitałem a pracą, jako rezultat szybkiego i dynamicznego procesu tzw. prywatyzacji założycielskiej. W ciągu ostatnich 16 lat powstało kilka milionów drobnych firm. Ponadto mamy do czynienia z zanikaniem związków zawodowych w części firm. Było to i jest związane z przekształceniami własnościowymi.

Niezorganizowany kapitalizm. Wspomnianych koncepcji „niezorganizowanego kapitalizmu” nie można zastosować do polskich warunków w całej rozciągłości. Polska nie przechodziła bowiem takich faz rozwojowych, jak Zachód. Pierwszą fazę stanowił kapitalizm liberalny, określane przez niektórych ekonomistów jako „dziki kapitalizm”. Fazą drugą był kapitalizm zorganizowany, oparty na szeroko rozumianych kontraktach społecznych między kapitałem a pracą, planowaniu i interwencjonizmie. Faza trzecia, w którą wkroczyły kraje Zachodu, ma oznaczać „...koniec kapitalizmu zorganizowanego...”. Przy czym „dezorganizacja ekonomiczna pociąga za sobą dezorganizację społeczeństwa obywatelskiego wyrażającą się we fragmentacji i mnożeniu grup interesów, z czym idzie w parze dezorganizacja instytucjonalna i kulturowa...”.

W przypadku Polski można raczej mówić o współistnieniu różnych form stosunków pracy: niewątpliwie istnieją enklawy „dzikiego kapitalizmu”, jak na razie słabo zbadane, ale równocześnie istnieje jeszcze sfera zinstytucjonalizowanych stosunków między pracodawcami i pracownikami, przy czym stanowi ona głównie dziedzictwo poprzedniego systemu, a szczególnie jego końcowej fazy. Jest również faktem, że ulega poszerzeniu sfera niezorganizowanego kapitalizmu, przy czym nie jest wykluczone, że w miarę, jak małe firmy będą rosły i przechodziły do kategorii „średnich” lub „średnio dużych” mogą w nich pojawić się związki zawodowe lub inne formy przedstawicielstw pracowniczych. Poza zdolnością pracowników do samoorganizacji, pewną rolę mogą tu odegrać istniejące związki zawodowe, a także prawodawstwo, które będzie musiało przyswoić i w jakimś stopniu wdrożyć

regulacje prawne obowiązujące w tym zakresie w krajach Unii Europejskiej.

Sytuacja na polskim rynku pracy w rezultacie oddziaływania powyższych zjawisk wydaje się mało atrakcyjna na tle europejskim. Nie przyciąga on chętnych do podejmowania pracy w Polsce (jeśli nie liczyć obywateli części krajów postsowieckich). Wprost przeciwnie, należy się liczyć z dalszym odpływem rodzimych pracowników. Prawdziwym wyzwaniem pozostaje zjawisko „drenażu mózgow”, czyli przechwytywania najlepiej wykształconych polskich pracowników przez te kraje Zachodu, które zaoferują im najlepsze warunki pracy i płacy. Jest rzeczą możliwą, że stopniowo zmusi to polskich pracodawców do większej troski o swoich podwładnych i porzucenia zgubnej, na dalszą metę, filozofii zarządzania zasobami ludzkimi, zakładającej przede wszystkim ograniczanie tzw. kosztów pracy i niewidzącej potrzeby – czy wręcz konieczności – pomnażania i wykorzystywania tzw. kapitału ludzkiego, szczególnie intelektualnego.

Kwestia socjalna. Europejski Sondaż Społeczny pozwala stwierdzić, że Polska, podobnie jak inne kraje postkomunistyczne, nie uporała się z zasadniczym dla przyszłości naszych społeczeństw i państw problemem, którego istota sprowadza się do sposobów i środków zintegrowania szeroko rozumianej „klasy pracującej” z nowym systemem gospodarczym i politycznym. Zjawiska z zakresu poziomu, struktury i destabilizacji zatrudnienia, utrzymywania się wysokiego poziomu bezrobocia, „socjalizacji”, marginalizacji szeregu grup i środowisk społecznych, szczególnie młodych – to wszystko symptomy występowania tej kwestii, która może być nazwana „kwestią socjalną”, ale której konsekwencje przenoszą się już coraz wyraźniej do sfery politycznej. Wyartykułowany w ostatnich miesiącach podział na „partie liberalne” i „partie socjalne” oraz

W Polsce można mówić o współistnieniu różnych form stosunków pracy: istnieją enklawy „dzikiego kapitalizmu”, jak na razie słabo zbadane, ale równocześnie istnieje wciąż sfera dobrze zinstytucjonalizowanych stosunków między pracodawcami i pracownikami.



We wszystkich cytowanych zestawieniach Polska lokuje się na pierwszym lub drugim miejscu, w sferze poczucia destabilizacji zatrudnienia

wszystkie konwulsje i konflikty z tym związane wskazują na to, że również liderzy polityczni i państwowi nie mogą dłużej nie dostrzegać powyższej kwestii, licząc, że zostanie ona rozwiązana dzięki działaniu mechanizmów rynkowych lub, szerzej, gospodarczych. Kilkunastoletnie, negatywne doświadczenie w coraz większym stopniu zmusza nas do poszukiwania nowej syntezy środków i sposobów – w tym także politycznych – rozwiązywania tej kwestii. Wygląda na to, że spora grupa krajów europejskich, w tym także Polska, zmuszona będzie do głębokiej rewizji wypracowanej i stosowanej przez ostatnie kilkanaście lat doktryny transformacji, kładącej nacisk, z jednej strony – na spontaniczne procesy dostosowawcze, z drugiej zaś – na transfer wzorów instytucjonalnych i środków materialnych ze „starej” Europy i, szerzej, „starego świata”. Otwiera to przed krajami naszej strefy konieczność bardzo poważnej debaty na temat zasad i mechanizmów przekształcania gospodarczej i społecznej rzeczywistości.

Europejski Sondaż Społeczny pozwala na przyjrzenie się kluczowym zjawiskom na rynkach pracy i dokonanie porównań. Poniżej spróbujemy przeanalizować sytuację Polski i jej odniesienia do innych rynków pracy, aby ocenić na przecięciu jakich wpływów i zjawisk znajdujemy się.

Formy zatrudnienia (tabela 1). Rozwój rynku pracy oceniany jest często obecnie na podstawie skali upowszechnienia elastycznych form zatrudnienia. Uważane są one za nowoczesne czy cywilizowane. Pozwalają pracodawcom na łatwe zarządzanie, przeorganizowywanie procesów wytwarzania, itp. Mogą oni stosunkowo łatwo wymieniać pracowników, a przy tym obniżać koszty itp. Pod tym względem nasz rynek pracy jest wysoko cywilizowany, ponieważ mamy bardzo szerokie upowszechnienie umów o zatrudnianiu na czas określony. Ponad 1/4 polskich respondentów stwierdza, że

zatrudniona jest na podstawie umowy o pracę na czas określony. Jedynie pracownicy zatrudnieni w firmach hiszpańskich pracują częściej w ten sposób. Pozostali cieszą się bardziej stabilnymi formami zatrudnienia. W większości krajów europejskich na umowach na czas określony pracuje od 9,1 proc. (Estonia) do 19,4 proc. (Portugalia). Przeciętna częstość stosowania tych umów w krajach Europy to 15,7 proc. Jest faktem wartym podkreślenia, że w kilku krajach „starej” Europy, tzn. Grecji (41,2 proc.), Wielkiej Brytanii (23,5 proc.), Danii (12 proc.) i Norwegii (11,8 proc.) pracownicy są dość często zatrudniani bez formalnej umowy o pracę. Taka praktyka jest również udziałem co dziesiątego pracownika w Słowenii, Hiszpanii, Belgii, Austrii i Portugalii. Natomiast w Polsce występuje ona stosunkowo rzadko (6,5 proc. pracowników), najrzadziej zaś jest ona stosowana w Finlandii, Czechach i Szwecji.

Trzeba w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że te bardziej elastyczne formy zatrudnienia są związane przede wszystkim z dynamiką wzrostu małej i średniej przedsiębiorczości oraz sektora usługowego (turystyka, hotelarstwo, gastronomia). Sztywne reguły zatrudnienia utrzymują się natomiast w krajach przywiązanych do

Tabela 1. Czy pracuje P. na umowę (jaką)? (w %)

Kraj	Rodzaj umowy			Ogółem
	Na czas nieokreślony	Na czas określony	Bez podpisanej umowy	
Austria	76,7	13,8	9,5	100,0
Belgia	78,0	12,4	9,6	100,0
Szwajcaria	82,9	10,7	6,4	100,0
Czechy	79,6	17,7	2,6	100,0
Niemcy	81,1	14,2	4,7	100,0
Dania	74,0	14,0	12,0	100,0
Estonia	87,5	9,1	3,4	100,0
Hiszpania	63,1	27,3	9,6	100,0
Finlandia	73,8	24,3	1,8	100,0
Wielka Brytania	65,5	11,0	23,5	100,0
Grecja	42,6	16,2	41,2	100,0
Luksemburg	82,4	10,8	6,8	100,0
Norwegia	76,8	11,4	11,8	100,0
Polska	66,9	26,6	6,5	100,0
Portugalia	71,1	19,4	9,5	100,0
Szwecja	79,7	17,6	2,7	100,0
Słowenia	75,7	13,8	10,5	100,0

reguł zatrudnienia w wielkich firmach przemysłowych, a tak naprawdę w społeczeństwach, w których działają dostatecznie silnie związki zawodowe.

Polska właścicieli. O stopniu upowszechnienia różnorodnych form pracy świadczy także odsetek osób, które są właścicielami firm. Polska znowu lokuje się na czele europejskiego zestawienia. Jest bowiem na trzecim miejscu (18 proc.) tuż po Portugalii i daleko za Grecją, nieznacznie wyprzedzając takie kraje, jak Hiszpania (16,6 proc.) i znacznie bardziej wysoko rozwinięte kraje, jak: Szwajcaria, Finlandia, Belgia, Szwecja czy Dania. Odsetek właścicieli w Polsce jest wyższy o 50 proc. od średniej w badanych krajach europejskich. Ale zatrudnienie w tzw. firmach rodzinnych stanowi nieznaczny odsetek wśród ogółu zatrudnionych, podobnie jak w większości badanych krajów, z wyjątkiem Grecji, Słowenii, Szwajcarii i Finlandii.

(Mała) destabilizacja zawodowa. Elastyczne formy zatrudniania są wygodne pod pewnymi względami, ale związane są z kosztami społecznymi. Okazuje się, że aż 46,9 proc. badanych Polaków uważa, że obecna ich praca nie daje im poczucia pewności zatrudnienia i tylko nieznaczna większość badanych (53,1 proc.) wyraża opinie przeciwną (tabela 2). Odsetek Polaków o całkowicie

negatywnych opiniach w tej sprawie jest niemal dwukrotnie wyższy niż odsetek wszystkich Europejczyków indagowanych na ten temat. Jedynie obywatele dwóch krajów wyraźnie zbliżają się w swych opiniach do Polaków, a nawet ich przewyższają, chodzi o Greków i Czechów. Szczególnie w tym ostatnim kraju odsetek mających poczucie destabilizacji zatrudnienia jest bardzo wysoki i wynosi ponad 55 proc.

Jest rzeczą interesującą, że wśród krajów o niskim poczuciu destabilizacji zatrudnienia znajdujemy zarówno przechodzące transformację: Słowenię i Estonię (odpowiednio 7,1 proc. zdecydowanie „zdestabilizowanych” i ponad 1/5 „raczej zdestabilizowanych” oraz 8,9 proc. „zdecydowanie zdestabilizowanych” i 12,3 proc. „raczej zdestabilizowanych”), jak i zamożne i rozwinięte kraje europejskie, takie jak: Szwajcaria (jedynie 5,2 proc. „zdecydowanie destabilizowanych” i 9,8 proc. „raczej zdestabilizowanych”), Austria (9,2 proc. „zdecydowanie destabilizowanych” i dwa razy tyle „raczej zdestabilizowanych”) czy Finlandia (co dziesiąty „zdecydowanie zdestabilizowany” i 12 proc. „raczej zdestabilizowanych”).

Największa doza niepewności i destabilizacji związana jest jednak z bezrobociem. W tej dziedzinie badanie pokazuje to, co większość Polaków zna z doświadczenia. Polska znajduje się na czele krajów o największych pro-

Tabela 2. Proszę odpowiedzieć, na ile są prawdziwe lub nieprawdziwe następujące stwierdzenia dotyczące P. obecnej pracy? Moja praca daje mi pewność zatrudnienia (w %)

Kraj	Moja praca daje mi pewność zatrudnienia				Ogółem
	Zupełnie nieprawdziwe	Jest w tym trochę prawdy	Jest w tym sporo prawdy	Jest całkowicie prawdziwe	
Austria	9,2	18,7	42,7	29,3	100,0
Belgia	11,3	12,1	32,4	44,1	100,0
Szwajcaria	5,2	9,8	41,9	43,2	100,0
Czechy	22,0	33,7	35,5	8,9	100,0
Niemcy	15,6	26,1	38,4	20,0	100,0
Dania	9,6	20,1	38,0	32,3	100,0
Estonia	8,9	12,3	35,5	43,3	100,0
Hiszpania	11,1	23,7	28,2	37,1	100,0
Finlandia	10,2	12,1	41,0	36,6	100,0
Wielka Brytania	10,1	18,0	39,2	32,7	100,0
Grecja	25,7	21,2	21,2	31,9	100,0
Luksemburg	8,5	13,2	30,3	48,0	100,0
Norwegia	9,5	14,3	43,0	33,2	100,0
Polska	21,4	25,5	26,2	26,9	100,0
Portugalia	11,0	31,9	32,7	24,5	100,0
Szwecja	10,7	17,0	41,0	31,4	100,0
Słowenia	7,1	21,7	47,4	23,8	100,0

blemach w tym względzie. Mieliliśmy najwyższy odsetek respondentów – 35,7 proc. – bezrobotnych bądź poszukujących pracy w okresie trzech miesięcy poprzedzających moment badania wśród wszystkich krajów. Z kolei aż 2/3 badanych Polaków i Polek było bezrobotnymi lub poszukiwało pracy przez 12 miesięcy lub dłużej. Dane te znacznie odbiegają w górę od średniej europejskiej i lokują Polskę w ścisłej czołówce.

Problem destabilizacji zawodowej ze względu na bezrobocie występuje także w krajach, w których stopa bezrobocia jest względnie niska. Na przykład w Finlandii 33 proc. pracujących było bezrobotnymi lub poszukiwało pracy przez trzy miesiące, w Danii podobna sytuacja dotyczyła niemal 30 procent pracujących, a w Niemczech – 28,4 proc. W dłuższym okresie wysoka destabilizacja zatrudnienia, poza Polską, została odnotowana przede wszystkim w Belgii (53,1 proc.), Niemczech (52,1 proc.), Grecji (51 proc.) i Portugalii (46,4 proc.).

Na podstawie danych dotyczących bezrobocia i poszukiwania pracy w okresie 5 lat poprzedzających moment badania można stwierdzić, że trwały destabilizacją zatrudnienia były zagrożone, poza Polską (68,7 proc. bezrobotnych), takie kraje jak Czechy (72 proc.), Estonia (66 proc.), Portugalia (64,7 proc.), Grecja (57,4 proc.), Luksemburg (56,4 proc.) i Niemcy (54,4 proc.).

We wszystkich cytowanych zestawieniach Polska lokuje się na pierwszym lub drugim miejscu, gdy chodzi o destabilizację zatrudnienia. W okresie bezpośrednio poprzedzającym moment badań Polska zdecydowanie wysunęła się wśród badanych krajów na pierwsze miejsce, co stanowi trafne odzwierciedlenie realnych procesów wykazywanych również w oficjalnych statystykach. W jednym z najbardziej aktualnych rankingów opracowanych przez Centre for European Reform (CER) Polska została sklasyfikowana najniżej pod względem wysokości stopy zatrudnienia, najwyżej, gdy chodzi

o stopę bezrobocia (dwukrotnie przewyższającą średnią unijną) i najgorszych w Europie wskaźników długoterminowego zatrudnienia.

Wizja realnego zagrożenia bezrobociem zmusza Polaków do poszukiwania płatnej pracy zarobkowej za granicą. Dane pokazują, że Polacy należą do narodów najczęściej emigrujących za pracę. W okresie ostatnich 10 lat od badania 7 procent Polaków podjęło pracę za granicą przez okres dłuższy niż 6 miesięcy. Lokuje to nas na trzecim miejscu w skali mobilności po obywatelach Luksemburga (9,4 proc. pracujących za granicą) i Hiszpanii (7,9 proc.), a tuż przed Estonią (6,9 proc. pracujących za granicą), Norwegią (6,4 proc.) i Wielką Brytanią (6,3 proc.).

Warto dodać, że tak wysoki wynik został osiągnięty w sytuacji, gdy Polacy mieli w tym okresie jeszcze bardzo utrudniony dostęp do zagranicznych rynków pracy, ponieważ Polska nie była jeszcze członkiem UE. Wskazuje to na wielką determinację polskich obywateli w poszukiwaniu zatrudnienia za granicą, a więc na ich mobilność i zaradność. To, co się dzieje już po przeprowadzeniu badań, czyli po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, potwierdza trafność tej oceny i stanowi prognostyk dalszego rozwoju sytuacji w tym zakresie.

Tabela 3 . Czy kiedykolwiek był P. bezrobotny lub poszukiwał pracy przez okres dłuższy niż 3 miesiące? (w %)

Kraj	Był bezrobotny lub poszukiwał pracy przez okres dłuższy niż trzy miesiące		
	Tak	Nie	Ogółem
Austria	20,3	79,7	100,0
Belgia	26,8	73,2	100,0
Szwajcaria	13,6	86,4	100,0
Czechy	21,0	79,0	100,0
Niemcy	28,4	71,6	100,0
Dania	29,4	70,6	100,0
Estonia	23,9	76,1	100,0
Hiszpania	30,0	70,0	100,0
Finlandia	33,0	67,0	100,0
Wielka Brytania	23,4	76,6	100,0
Grecja	24,0	76,0	100,0
Luksemburg	14,1	85,9	100,0
Norwegia	21,3	78,7	100,0
Polska	35,7	64,3	100,0
Portugalia	18,7	81,3	100,0
Szwecja	24,2	75,8	100,0
Słowenia	22,8	77,2	100,0

Elastyczne formy zatrudniania są wygodne pod wieloma względami, ale wydaje się że związane są z pewnymi kosztami. Okazuje się, że aż 46,9% badanych Polaków uważa, że obecna ich praca nie daje im poczucia pewności zatrudnienia.

Jest rzeczą bardzo prawdopodobną, że w chwili obecnej odsetek Polaków pracujących za granicą lokuje Polaków na czele obywateli krajów europejskich.

Dane ujawniane przez władze krajów, które otworzyły swoje rynki pracy dla obywateli nowych krajów członkowskich UE, wskazują na to, że istotnie Polacy stanowią dominującą (powyżej 50 proc.) grupę obcokrajowców, podejmujących pracę w tych państwach. Trzeba zauważyć przy tym, że po pierwszej fali imigrantów zarobkowych, którzy wypełnili rynkowe nisze pracy niewykwalifikowanej (zaplecze gastronomii i hotelarstwa, usługi komunalne) obecnie zaczyna się przemieszczanie osób o wyższych kwalifikacjach.

Afiliacje zawodowe, formy integracji i więzi społeczne.

Na sytuację na rynku pracy wpływa stopień zorganizowania świata pracy. Wśród zbadanych 17 krajów Polska lokuje się na trzecim miejscu wśród krajów o najniższym poziomie przynależności związkowej lub przynależności do podobnych organizacji, po Estonii (5,7 proc.), Hiszpanii (7,5 proc.) i tuż przed Czechami (7,8 proc.). Niedaleko za wymienionymi krajami znajduje się Portugalię i Grecję, dwa kraje o tradycyjnej strukturze zatrudnienia, w których przynależność do związków za-

wodowych jest również stosunkowo niska (8,5 proc. i 8,6 proc.). Poziom uzwiązkowienia w Polsce stanowi zaledwie 1/3 przeciętnego poziomu dla krajów objętych sondą. Wśród krajów tych zdecydowanie górują, jeśli chodzi o poziom uzwiązkowienia, cztery kraje skandynawskie, na czele z Danią (63,3 proc.), Szwecją (57,8 proc.), Finlandią (47,7 proc.) i Norwegią (47,2 proc.). Stosunkowo wysoki odsetek uzwiązkowienia notujemy również w Belgii – 1/3 badanych. Kraje postkomunistyczne oraz trzy kraje południowej Europy zdecydowanie obniżają skalę afiliacji związkowych wśród ogółu badanych.

Demokracja pracownicza. „Eurosondaż” przynosi dość skomplikowany obraz zjawiska uczestnictwa pracowników w procesach zarządzania. Dane pokazują, że najbardziej demokratyczny model stosowany jest w krajach skandynawskich. Ponad 3/4 badanych stwierdziło, że kierownictwo zakładów pracy pozwala na decydowanie o sposobie organizacji dnia roboczego, zaś od 44,0 proc. do 57,0 proc. badanych deklarowało możliwość wywierania mniej lub bardziej decydującego wpływu na ogólne decyzje dotyczące firmy, w której pracowali.

Polska jest w czołówce krajów, w których znaczna część pracowników przyznaje, że nie mają wpływu na

Tabela 4. Czy któryś z tych okresów bezrobocia lub poszukiwania pracy trwał 12 miesięcy lub dłużej? (w %)

Kraj	Okres bezrobocia i poszukiwania pracy trwający 12 miesięcy lub dłużej		
	Tak	Nie	Ogółem
Austria	33,3	66,7	100,0
Belgia	53,1	46,9	100,0
Szwajcaria	36,7	63,3	100,0
Czechy	37,4	62,6	100,0
Niemcy	52,1	47,9	100,0
Dania	43,5	56,5	100,0
Estonia	45,3	54,7	100,0
Hiszpania	42,2	57,8	100,0
Finlandia	43,7	56,3	100,0
Wielka Brytania	39,5	60,5	100,0
Grecja	51,0	49,0	100,0
Luksemburg	44,8	55,2	100,0
Norwegia	25,5	74,5	100,0
Polska	65,1	34,9	100,0
Portugalia	46,4	53,6	100,0
Szwecja	32,0	68,0	100,0
Słowenia	45,9	54,1	100,0

Tabela 5. Czy jest lub był P. członkiem związku zawodowego lub organizacji o podobnym charakterze? (w %)

Kraj	Przynależność do związków zawodowych lub innych organizacji o podobnym charakterze			
	Tak, obecnie	Tak, w przeszłości	Nie	Ogółem
Austria	18,4	15,5	66,1	100,0
Belgia	31,5	14,8	53,7	100,0
Szwajcaria	11,5	9,0	79,5	100,0
Czechy	7,8	37,6	54,5	100,0
Niemcy	11,1	21,4	67,5	100,0
Dania	63,3	19,7	17,0	100,0
Estonia	5,7	55,6	38,7	100,0
Hiszpania	7,5	9,9	82,6	100,0
Finlandia	47,7	21,1	31,2	100,0
Wielka Brytania	14,5	25,5	60,0	100,0
Grecja	8,6	8,5	82,8	100,0
Luksemburg	33,3	8,1	58,5	100,0
Norwegia	47,2	21,4	31,4	100,0
Polska	7,7	22,3	69,9	100,0
Portugalia	8,5	8,6	82,9	100,0
Szwecja	57,8	23,0	19,2	100,0
Słowenia	20,3	32,1	47,6	100,0

Tabela 6. W jakim stopniu kierownictwo w P. pracy pozwala na decydowanie o sposobie organizacji P. dnia roboczego? (w %)

Kraj	Zgoda kierownictwa na decydowanie o sposobie organizacji dnia roboczego respondenta											Ogółem
	W ogóle nie mam wpływu	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Mam decydujący wpływ	
Austria	12,3	2,7	4,1	5,1	3,9	10,7	6,9	9,9	11,7	7,2	25,6	100,0
Belgia	15,2	2,9	2,4	2,2	1,9	6,4	4,5	10,7	17,6	10,1	26,0	100,0
Szwajcaria	9,2	1,8	4,1	3,1	2,3	8,1	5,1	11,9	18,8	10,4	25,2	100,0
Czechy	26,6	9,6	8,5	6,9	4,5	10,0	5,0	5,3	6,4	4,5	12,7	100,0
Niemcy	12,2	4,1	3,6	5,7	4,8	10,2	5,4	9,3	13,6	9,8	21,3	100,0
Dania	4,9	3,1	2,6	2,9	2,6	8,1	4,1	9,3	20,2	16,7	25,4	100,0
Estonia	18,0	6,8	6,2	6,0	4,6	12,6	5,9	10,3	9,4	6,3	14,0	100,0
Hiszpania	17,3	4,0	5,2	5,1	3,5	9,0	5,7	9,7	11,8	6,9	21,6	100,0
Finlandia	4,8	1,7	2,3	3,3	2,9	5,0	4,9	12,9	20,4	19,2	22,7	100,0
Wielka Brytania	7,1	3,9	5,5	4,0	2,9	9,5	6,1	12,7	16,4	10,3	21,7	100,0
Grecja	23,9	6,2	4,4	3,6	2,7	5,1	3,7	7,2	6,8	6,5	30,0	100,0
Luksemburg	26,6	4,0	4,2	3,7	1,8	10,7	4,0	6,5	8,1	7,7	22,8	100,0
Norwegia	3,8	1,9	2,7	2,6	2,7	6,6	4,3	11,0	19,8	16,4	28,0	100,0
Polska	23,2	5,6	5,0	5,2	3,5	9,8	3,8	7,0	8,4	4,8	23,7	100,0
Portugalia	12,8	5,3	7,1	9,4	6,5	14,1	9,3	8,4	7,0	4,2	16,0	100,0
Szwecja	4,0	1,7	2,2	2,7	1,5	5,7	4,6	10,3	20,6	16,0	30,6	100,0
Słowenia	19,5	5,7	4,5	4,7	3,8	9,3	4,2	7,7	12,0	7,7	20,9	100,0

swój dzień roboczy, czy na decyzje zapadające w firmie. Niewątpliwie słaba instytucjonalizacja stosunków pracy jest okolicznością przymuszającą pracowników do większej ugodowości i kooperatywności wymuszonej, wzmacnianej przez wysoki poziom bezrobocia. Pracownicy są głównie biernymi uczestnikami życia firmy. Następuje ograniczenie zasięgu działania lub całkowita eliminacja instytucji powołanych przez pracowników do obrony i/lub realizacji ich interesów, takich jak związki zawodowe czy rady pracownicze; nawet spółki pracownicze, uznawane przez część środowiska neoliberalnego za „socjalistyczny przemyt”, ewoluują w kierunku autorytarnych form zarządzania.

Do grupy krajów, w których stosunki władzy w zakładach pracy mają charakter raczej autokratyczny – i do których można zaliczyć m.in. Polskę – weszły takie kraje, jak Czechy, Estonia, Słowenia i, w mniejszym stopniu, Luksemburg i Niemcy. W tych krajach od 2/5 do 3/5 badanych deklaruje brak wpływu na organizację dnia pracy, zaś od 1/2 do 3/4 respondentów – brak jakiegokolwiek wpływu na ogólne decyzje dotyczące zakładu pracy. W Polsce te odsetki wynoszą odpowiednio 2/5 i 2/3.

BIBLIOGRAFIA

1. Domański H., 2005, Państwo to nie my, w: Polityka, nr 49(2533).
2. Gardawski J., Gąciarz B., Mokrzyzewski A., Pańków W., 1999, Rozpad bastionu. Związki zawodowe w prywatyzowanej gospodarce. Wydawnictwo ISP, Warszawa.
3. Golinowska S., (red.), 2005, Raport społeczny Polska 2005. Wydawnictwo Fundacji F. Eberta. Warszawa.
4. Hirszowicz M., 1998, Spory o przyszłość. Wyd. IFiS PAN, Warszawa.
5. Jarosz M., (red.), Polska. Ale jaka? Oficyna Naukowa, ISP, Warszawa 2005.
6. Kozek W., (red.), 2003, Instytucjonalizacja stosunków pracy w Polsce. Oficyna Wydawnicza Scholar. Warszawa.
7. Lash S., Urry J., 1987, The End of Organized Capitalism. Oxford: Polity Press.
8. Offe C., 1985, Desorganised Capitalism. Cambridge: Polity Press.
9. Ost D., 2001, Workers after Workers' States. Labor and Politics in Post communist Eastern Europe. Edited by Stephen Crowley and David Ost. Rowman and Littlefield Publishers, inc. Lanham. Boulder. New York. Oxford.
10. Sztompka P., 1996, Trust and Emerging Democracy: Lessons from Poland. International Sociology 11(1).

Raport PKPP Lewiatan

Pracujący Polacy 2006

Pracujący Polacy mają poczucie, że żyją w społeczeństwie o wysokim poziomie konfliktów. Prawie 68 proc. z nich ocenia, że nie są odpowiednio chronione ich interesy – pokazuje badanie „Pracujący Polacy 2006” przeprowadzone przez naukowców z SGH na zlecenie PKPP Lewiatan¹. Autorzy badania oceniają, że kontynuowany jest stan, który określano we wczesnych latach 90. jako „efekt porzuconego społeczeństwa”. Pracujący uznają ład społeczny w kraju za nieprzyjazny, bo, zdaniem większości nasze, społeczeństwo jest nadmiernie zróżnicowane.

Badanie pokazuje jednak, że w Polsce nie mamy wyłącznie do czynienia z konfliktami na tle podziałów materialnych. Okazuje się, że aż 77 proc. ankietowanych jest przekonana, iż główna oś konfliktu przebiega między klasą polityczną (rządzącymi) a ogółem Polaków. Mniej pracujących Polaków, bo 64 proc., za główną oś konfliktu uznaje podziały między bogatymi i biednymi, z kolei 64 proc. uważa, że najważniejsze podziały będą między – uczciwymi i nieuczciwymi. 66 proc. sądzi, że oś konfliktu będzie między zwolennikami dawnego systemu a jego przeciwnikami. Znaczny odsetek pracujących dostrzega jednak również konflikty między prywatnymi pracodawcami a najemnymi pracownikami (51 proc.), między wielkim kapitałem – polskim i zagranicznym – a pracownikami (odpowiednio 40 proc. i 41 proc.) oraz między menedżerami a pracownikami najemnymi (38 proc.).

Pogoda dla pracujących. Pracujący Polacy chwalą klimat panujący w przedsiębiorstwach. Najlepsze oceny zyskują takie wymiary funkcjonowania zakładów, jak: szacunek dla pracy ze strony pracowników (łącznie 88,8 proc.

wskazań), organizacja pracy (łącznie 76,8 proc. wskazań) i fachowość kierowników (łącznie 76,9 proc. wskazań). Ale ci ostatni dostają jednak nagany. 62 proc. badanych uważa, że kierownicy nie doceniają dobrych pracowników. Problemem jest także zdolność do okazywania zaufania. 60 proc. badanych uważa, że można mówić o zaufaniu między przełożonymi a podwładnymi. Ponadto tylko 48 proc. pracowników pozytywnie ocenia stan komunikacji w firmie. Uznają, że przełożeni nie uwzględniają uwag pracowników, jeszcze mniej uważa, że pracownicy otrzymują informacje o perspektywach rozwoju firmy. 55 proc. uważa, że firma dba o integrację załogi. 23 proc. badanych ocenia, że w ich zakładach pracownicy doświadczają wyzysku, a co trzeci ocenia, że relacje w przedsiębiorstwie oparte są na kumoterstwie i układach.

Jednocześnie zdecydowana większość badanych jest zdania, że w ich zakładach przestrzegane są wyróżnione w badaniu normy Kodeksu pracy. 86 proc. ocenia, że pensje są regularnie wypłacane; 87 proc. uznaje długość urlopów za zawsze zgodną z Kodeksem pracy. 91 proc. pracujących wierzy, że pracodawcy są na tyle uczciwi, że od ich płac odprowadzają pełne podatki („z pewnością” lub „raczej”).

Nieco gorzej oceniane jest przestrzeganie norm czasu pracy. Tylko 64,6 proc. respondentów jest przekonana, że w ich zakładach nadgodziny są zawsze właściwie wynagradzane. Podobny odsetek badanych (64,5 proc.) jest przekonanych o tym, że w ich zakładach szanuje się swobody działalności związkowej (choć co czwarta osoba uchyła się od odpowiedzi na to pytanie). Ale jest dość spora grupa pracowników – 27 proc. – która uważa, że wobec nich ma miejsce naruszenie przynajmniej jednej z wymienianych w pytaniach reguły Kodeksu pracy.

Mobilni Polacy. Badanie pokazuje, że Polacy wykazują się dużą mobilnością zawodową. 85 proc. pytanym akceptuje zmianę zawodu, aby znaleźć zatrudnienie, a prawie 2/3 badanych chce zdobyć dodatkowe kwalifikacje na własny koszt. Gorzej jest ze zmianą miejsca zamiesz-

kania. Tylko 27 proc. badanych zaaprobuje pracę wymagającą przeprowadzki. Ale ponad połowa pracowników jest skłonna zaaprobować długie dojazdy do pracy. Pracujący podkreślają, że ważny jest dla nich przyzwoity poziom dochodów. Około 40 proc. nie podjęłoby pracy za wynagrodzenie minimalne, a płacę na poziomie 15–20 proc. poniżej płacy minimalnej aprobuje tylko 14 proc. badanych.

Autorzy badania podkreślają, że niepokojąca jest wysoka aprobata pracujących Polaków dla propozycji pracy na czarno. Akceptuje ją ok. 37 proc. badanych, a jeszcze więcej – wśród respondentów najmłodszych.

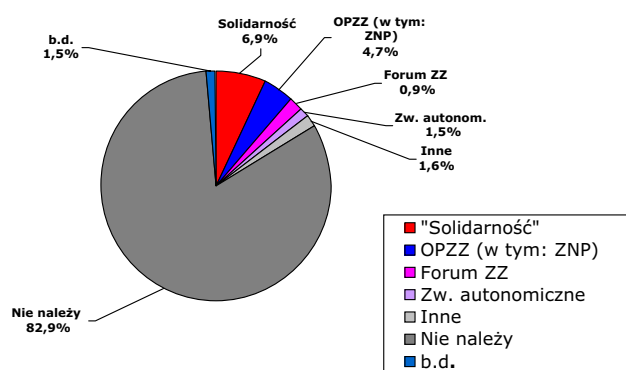
Określeni i nieokreśleni. Wyniki badań pozwoliły autorom na postawienie tezy, że polski rynek pracy zmienia się w ostatnich latach pod ważnymi względami. Wprawdzie 74 proc. respondentów przyznaje, że wciąż w ich firmach dominuje zatrudnianie na umowy na czas nieokreślony, ale wzrasta znaczenie innych form zatrudnienia, jak umowy na czas określony, niepełny wymiar czasu pracy, praca tymczasowa, umowy cywilnoprawne, samozatrudnienie. Umowy na czas nieokreślony są podstawą zatrudnienia zwłaszcza w firmach sektora publicznego, także tutaj najczęściej stosuje się pracę w niepełnym wymiarze czasu. W sektorze prywatnym firmy zagraniczne oraz średnie firmy sektora prywatnego dominują w wykorzystywaniu elastycznych form zatrudnienia. To one najczęściej korzystają z pracy na czas określony, pracowników tymczasowych oraz z samozatrudnienia. Tę formę zatrudnienia w swoich firmach dostrzega 18 proc. badanych pracowników firm zagranicznych i ok. 10 proc. pracowników średnich firm sektora prywatnego. Badani ocenili także plusy i minusy elastycznych form zatrudnienia. Za największą zaletę samozatrudnienia uznali swobodę decydowania o czasie pracy (59 proc.), możliwość godzenia obowiązków zawodowych z rodzinnymi (54,3 proc.) lub z nauką (30 proc.). Innym plusem samozatrudnienia jest możliwość pracy w kilku miejscach. 10,6 proc. respondentów nie było w stanie wskazać pozytywnych cech samozatrudnienia, a 8,8 proc. uznało, że samozatrudnienie nie ma takich cech. Za największy minus samozatrudnienia uznano niestabilność miejsca pracy (37,8 proc.) oraz niskie zarobki. 20,4 proc. respondentów wskazało na słaby kontakt z firmą, a niemal 18 proc. – „niski prestiż takiej pracy”. Tylko 3,9 proc. respondentów uważa, że samozatrudnienie nie ma cech ujemnych.

Niekochany rynek. Badanie pokazało, że w ostatnich latach nastąpiło wyraźne obniżenie poparcia dla zasad

wolnego rynku i konkurencji. Naukowcy uważają jednak, że nie przekroczyło ono jeszcze poziomu krytycznego. Największe przywiązanie do zasad rynkowych wykazują pracownicy przemysłowych przedsiębiorstw zagranicznych. Ponadto większość pracowników twierdzi, że wciąż własność publiczna jest bardziej przyjazna dla pracowników niż prywatna, chociaż mają świadomość, że własność prywatna góruje nad publiczną pod względem efektywności ekonomicznej.

Krytyka zasad rynkowych ma związek z poglądem na zróżnicowanie płac. 96 proc. pracujących uważa, że różnice dochodów są nadmierne. Większość oczekuje wprowadzenia górnej granicy płac (60 proc.), a także niemała jest grupa tych, którzy chcieliby pełnej równości płac (43 proc.). Większość spodziewa się, że zróżnicowanie dochodów będzie pogłębiało się.

Rys. 1. Przynależność do związków zawodowych



Związki w dołku. Badanie pokazało, że skala „uzwiązkowienia” w Polsce nie ulega w ostatnich latach zmniejszeniu. Nieco ponad 12 proc. ogółu przebadanych należy do związków zawodowych. Największe centrale związkowe to wciąż NSZZ „Solidarność” (6,9 proc. badanych zgłosiło przynależność), dalej OPZZ (4,7 proc.) i Forum ZZ (0,9 proc.). Stosunkowo silną pozycję zajmują związki autonomiczne. Przynależność do związków jest skorelowana z wielkością i sektorem własności przedsiębiorstw: związki występują śladowo w polskich przedsiębiorstwach prywatnych, nieco częściej w przedsiębiorstwach zagranicznych, najczęściej w publicznych.

¹ Badanie przeprowadzone przez Zakład Badań Naukowych Polskiego Towarzystwa Socjologicznego dla Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan w listopadzie 2005 roku na reprezentacyjnej próbie osób pracujących (liczebność próby – 900). Zespół badawczy: Jan Czarzasty (SGH), Juliusz Gardawski (SGH, kierownik badań), Czesława Kliszko (SGH), Anna Kulpa-Ogdowska (SGH), Jacek Męcina (UW).

Edyta Doboszyńska

Europejskie labirynty dialogu

Dialog społeczny na szczeblu UE staje się coraz ważniejszym forum, a uczestnictwo w nim pozwala polskim partnerom w coraz większym stopniu na załatwianie spraw, które są ważne z uwagi na wewnętrzne interesy i uwarunkowania.

Dialog ten stawia jednak partnerom społecznym szereg wymagań – z jednej strony: dobrej znajomości ram instytucjonalnych i polityk UE, z drugiej zaś: umiejętności i postaw pozwalających osiągać kompromis i dochodzić do sytuacji typu wygrany – wygrany, czyli sytuacji, gdy wszystkie strony osiągną korzyści. Ale to nie wszystko. Potrzebujemy sprawnych instytucji i jasnych procedur dialogu społecznego na szczeblu krajowym, które będą dostosowane do procedur dialogu europejskiego. Partnerzy krajowi muszą także angażować się w prace europejskich organizacji pracodawców oraz związków zawodowych.

Dynamika rozwoju. Dialog społeczny odbywający się na szczeblu UE to w znacznym stopniu autonomiczny dialog dwustronny. Rozwijał się on wraz z pogłębianiem integracji Wspólnoty, w miarę potrzeb, stopniowo, wypracowując mechanizmy i budując instytucje w odpowiedzi na kolejne wyzwania. W tym tkwi jego siła. Można przypuszczać z dużą dozą prawdopodobieństwa, że jego waga nadal będzie wzrastała nie tylko na skutek dalszej integracji państw UE, ale również ze względu na rolę jaką ogrywają partnerzy społeczni w realizacji zadań wynikających z wyzwań społecznego świata, przed jakimi stoi UE.

Trzeba przypomnieć, że na początku EWG dialog społeczny właściwie nie funkcjonował na poziomie ponadkrajowym. Rola partnerów społecznych nabrała wyraźniejszych rysów, kiedy zdano sobie sprawę z potrzeby wypracowania wyrazistszej wspólnotowej

polityki społecznej i polityki rynku pracy¹. W 1970 r. utworzono Stały Komitet ds. Zatrudnienia, a w 1974 r. wprowadzono zasadę, że partnerzy społeczni uczestniczą w procesie podejmowania decyzji dotyczącym polityki gospodarczej i społecznej. W 1984 r. postanowiono o dalszym wzmocnieniu dialogu społecznego. W następnym roku termin „dialog społeczny” został wyraźnie zdefiniowany. Przyjęto, że oznacza on praktykę współpracy trójstronnej pomiędzy przedstawicielami pracodawców, pracobiorców i władz wspólnotowych.

W 1985 r. Jacques Delors, ówczesny przewodniczący Komisji Europejskiej, zwołał spotkanie partnerów społecznych w Val Duchesse. Od tamtej pory jest mowa o modelu dialogu społecznego z Val Duchesse. Następnie odbywały się kolejne spotkania, które miały jednak status nieformalny i dobrowolny. Partnerzy społeczni mieli jednak możliwość negocjowania wielu wspólnych opinii i stanowisk, zwłaszcza w odniesieniu do społecznych aspektów procesu ujednoczenia rynku wewnętrznego UE.

Profesjonalizacja i instytucjonalizacja dialogu do połowy lat 80. sprawiły, że w Jednolitym Akcie Europejskim (1987 r.) zobowiązano Komisję Europejską do rozwijania i promowania dialogu między stroną pracodawców i stroną pracobiorców (artykuł 118B Traktatu).

Od Jednolitego Aktu Europejskiego do Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht². Jak już powyżej wspomniałam, rola partnerów wzrastała w miarę, jak rosło znaczenie problematyki społecznej we Wspólnocie. Na przełomie lat 80/90 Wspólnota Europejska stanęła wobec poważnego problemu – jak przyspieszyć wdrażanie niezbędnego prawodawstwa społecznego w warunkach obowiązywania zasady jednomyślności przy przyjmowaniu decyzji dotyczących rozwiązań społecznych. Tymczasem ta jednomyślność osiągnana była nie zawsze, a jeśli już, to często z trudem, w wyniku długotrwałego procesu. W końcu uznano, że dobrym rozwiązaniem mogą okazać się porozumienia ramowe zawierane przez europejskich

partnerów społecznych, które następnie mogłyby być przekształcane w dyrektywy. Na tej podstawie w 1991 r. europejscy partnerzy społeczni – UNICE, CEEP i ETUC – podjęli formalnie wyzwanie szerszego uczestnictwa w polityce społecznej Wspólnoty. Podpisali porozumienie, wyrażając wolę rozwijania ponadkrajowego, ponadsektorowego europejskiego dialogu społecznego, a tym samym negocjacji zmierzających do zawierania europejskich umów ramowych. Porozumienie to zostało wprowadzone do Protokołu dotyczącego Polityki Społecznej, który następnie stał się integralną częścią Traktatu z Maastricht o UE (1991).

Od Traktatu z Maastricht do Traktatu Amsterdamskiego (1993–1999)³. Tak więc, Traktat z Maastricht otworzył partnerom społecznym drogę do zawierania układów ramowych na poziomie wspólnotowym. Uzyskali status podmiotów, z którymi są konsultowane określone decyzje Komisji Europejskiej. Zapis stwierdzający, że europejskie przepisy społeczne mogą być tworzone w ramach negocjacji pomiędzy partnerami społecznymi, wprowadził partnerów do zupełnie nowej rzeczywistości. Określone zostały także zasady wdrażania wynegocjowanych uzgodnień pomiędzy partnerami społecznymi – w formie dyrektywy Rady UE lub też zgodnie z praktyką stosowaną przez partnerów społecznych w krajach członkowskich.

Konsekwencją nowych wyzwań oraz nowych możliwości było utworzenie przez europejskich partnerów społecznych przy wsparciu Komisji Europejskiej – Europejskiej Komisji (Komitetu) Dialogu Społecznego – nowej instytucji dwustronnego autonomicznego dialogu na szczeblu wspólnotowym. Dla rozwoju dialogu

ważny był także komunikat Komisji Europejskiej „Dostosowywanie i promowanie dialogu społecznego na szczeblu Wspólnoty” (1998 r.) Znaczenie miało także nadzwyczajne posiedzenie Rady w Luksemburgu w 1997 roku, gdzie zainicjowano kompleksową strategię Wspólnoty Europejskiej w sferze zatrudnienia (Europejska strategia zatrudnienia). To tam zwrócono się do partnerów społecznych, aby na swoich odpowiednich szczeblach kompetencji negocjowali i zawierali porozumienia mające na celu zwiększenie możliwości zatrudnienia oraz unowocześnienia organizacji pracy w Europie. Stało się to przyczynkiem do rozwoju w przyszłości różnych form porozumień zawieranych przez europejskich partnerów społecznych.

Po szczycie w Luksemburgu wielokrotnie akcentowano znaczenie aktywności europejskich partnerów społecznych w realizacji założeń Traktatu Amsterdamskiego i w zakresie realizacji strategii przyjętych w Luksemburgu oraz podczas kolejnych szczytów UE, m.in. w Cardiff (1998 r.), w Kolonii (1999 r.), a następnie w Lizbonie (2000 r.). Od partnerów społecznych oczekiwano udziału w realizacji zadań związanych z europejską polityką zatrudnienia, a więc w procesie podnoszenia zdolności UE do tworzenia nowych miejsc pracy, do podnoszenia konkurencyjności europejskich firm i pracowników.

Ostatnie lata. Partnerzy znaleźli się, zatem, w orbicie tematyki związanej z europejską strategią zatrudnienia, która stała się jedną z najważniejszych kwestii politycznych w UE. Kluczowe wytyczne zawarte zostały w Strategii Lizbońskiej z 2000 roku, która postawiła przed UE ambitny cel, aby ta stała się najbardziej konkurencyjnym obszarem gospodarczym na świecie. Europejska strategia zatrudnienia stanowi jednocześnie pierwszy przykład wprowadzania w życie tzw. metody otwartej koordynacji⁴. Znalazło się w niej ważne miejsce dla partnerów społecznych.

Europejscy partnerzy społeczni – UNICE/UEAPME, CEEP i ETUC – nie pozostali biernymi odbiorcami propozycji Komisji Europejskiej. Przed szczytem UE w Leaken w grudniu 2001 r. we wspólnym stanowisku podkreśli wagę swojego uczestnictwa w debacie na temat przyszłości Europy w procesie rozszerzenia UE oraz w procesie budowania unii gospodarczej i monetarnej. Uznali za konieczne, m.in. wprowadzenie rozróżnienia pomiędzy dialogiem dwustronnym (*bipartite dialogue*)

Europejski dialog społeczny – rozumiany jako dialog pomiędzy unijnymi organizacjami pracodawców i pracobiorców – rozwijał się wraz z pogłębianiem się integracji członków Wspólnoty. Można przypuszczać z dużą dozą prawdopodobieństwa, że jego rola będzie nadal wzrastała.

i trójstronnym zgranym działaniem (*tripartite concertation*); silniejsze artykułowanie roli trójstronnych zgranych działań w realizacji założeń strategii lizbońskiej oraz równoległe rozwijanie programu działań na rzecz bardziej autonomicznego dialogu.

Jednocześnie w orbicie zainteresowania europejskich partnerów coraz silniejszą pozycję zaczęły zajmować kwestie dotyczące kształcenia ustawicznego – w odpowiedzi na

zjawiska zachodzące na rynku pracy w obliczu gwałtownych przemian demograficznych, społecznych i gospodarczych. Podczas szczytu UE w Barcelonie w marcu 2002 r. zaprezentowali wspólne stanowisko w tej sprawie:

Partnerzy poprzez swoją aktywność doprowadzili do rzeczywistego, praktycznego, a nie jedynie politycznego wzmocnienia pozycji dialogu społecznego na szczeblu UE. Na dobre zakorzenił się on w procesie

EUROPEJSCY PARTNERZY SPOŁECZNI

Prawo uczestniczenia w mechanizmach dialogu społecznego na szczeblu UE mają jedynie organizacje spełniające warunki określone przez Komisję Europejską w Komunikatach z 1993, 1996 i 1998 r. – są organizacjami ponadsektorowymi lub reprezentują określone sektory oraz mają struktury organizacyjne na poziomie Wspólnoty Europejskiej; składają się z organizacji, które na poziomie krajów członkowskich są organizacjami uznawanymi i wchodzą w skład struktur partnerów społecznych, jak również są w stanie negocjować porozumienia; oraz mają odpowiednie struktury w celu zapewnienia ich efektywnego udziału w procesie konsultacji.

Aktualnie około 30-stu organizacji spełnia powyższe kryteria. Należą do nich:

1. Organizacje horyzontalne: Unia Konfederacji Przemysłowców i Pracodawców Europy (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw z Udziałem Publicznym i Przedsiębiorstw o Ogólnym Interesie Gospodarczym (CEEP), Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (ETUC)
2. Organizacje horyzontalne reprezentujące wybrane kategorie przedsiębiorstw i pracowników: Europejska Unia Rzemiosła, Małych i Średnich Przedsiębiorstw (UEAPME), Europejska Konfederacja Pracowników Kadr Kierowniczych (CEC), Rada Europejskich Pracowników z Wyższym Wykształceniem i Kadr Kierowniczych (Eurocadres).
3. Organizacje szczególne: Eurochambres⁵
4. Sektorowe organizacje pracodawców, np.: Stowarzyszenie Europejskich Przewoźników Lotniczych (AEA), Stowarzyszenie Europejskich Publicznych Operatorów Poczty (POSTEUR), Komitet Organizacji Producentów Rolnych (COPA), Konfederacja Krajowych Stowarzyszeń Hotelu, Restauracji, Kawiarni w UE i EOG (HOTREC), Europejska Federacja Banków (FBE)...
5. Branżowe związki zawodowe, np.: Europejska Federacja Związków Usług Publicznych (EPSU), Europejska Federacja Związków Zawodowych Sektora Żywności, Rolnictwa i Turystyki (EFFAT)...

STRUKTURY EUROPEJSKIEGO DIALOGU SPOŁECZNEGO

1/ Trójstronne Zgrane Działania:

- Stały Komitet ds. Zatrudnienia (1970–2003)
- Trójstronne Szczyty Społeczne na rzecz Wzrostu i Zatrudnienia (od 2003 r. regularnie)
- Spotkania z „trójką” Głównych Państw i Szefów Rządów powiązane ze spotkaniami Rady Europejskiej (dialog makroekonomiczny)
- Trójstronne komitety doradcze (np. ds. Swobodnego Przepływu Osób, ds. Równych Szans dla Kobiet i Mężczyzn, ds. BHP)
- Współzarządzanie agencjami UE (np. Europejskim Centrum Rozwoju Szkolnictwa Zawodowego, Europejską Fundacją na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy)

2/ Konsultacje i negocjacje w oparciu o artykuły 137–139 Traktatu

3/ Europejska Komisja Dialogu Społecznego – „koordynator” udziału europejskich partnerów społecznych w obu w/w strukturach. Członkowie: UNICE, UEAPME, ETUC i CEEP. Przedstawiciele KE uczestniczą w posiedzeniach, nie są jednak jej członkami.

4/ Szczyty Dialogu Społecznego

Zwoływane jako zgromadzenia plenarne przedstawicieli UNICE, UEAPME, ETUC i CEEP (pierwszy szczyt odbył się w 1985 r. w Val Duchesse).

DIALOG SEKTOROWY

Europejski dialog społeczny toczy się również na poziomie sektorowym. W 1998 r. KE podjęła decyzję o ustanowieniu Komitetów Dialogu Sektorowego, które zastąpiły istniejące dotąd Komitety Wspólne oraz inne nieformalne grupy robocze. W dużym uproszczeniu można stwierdzić, że dialog sektorowy jest lustrzanym odbiciem dialogu ponadsektorowego, tj. jego instytucji i praktyk – dla poszczególnych sektorów. Obecnie funkcjonują 32 komitety sektorowe.

decyzyjnym UE i stał się ważnym elementem unijnej strategii zarządzania. Partnerzy społeczni mają do dyspozycji konkretne instrumenty pozwalające im włączyć się w proces stanowienia prawa wspólnotowego. Pozycja ta została wyraźnie potwierdzona w Traktacie ustanawiającym Konstytucję Europy – w wersji, w jakiej został przekazany Radzie Europejskiej przez Konwent Europejski w 2003 r.

Warto w tym miejscu przytoczyć zapisy obowiązującego Traktatu, które stanowią podstawy normatywne dialogu na szczeblu UE. Uznanie znaczenia partnerów społecznych i dialogu społecznego zostało jednoznacznie wyrażone w artykule 138 (1) Traktatu: „Komisja ma za zadanie promowanie konsultacji ze stroną pracodawców i stroną pracowników na szczeblu wspólnotowym oraz powinna podejmować wszelkie stosowne działania w celu ułatwiania ich dialogu poprzez zapewnianie zrównoważonego wsparcia tym stronom”. Typ dialogu między partnerami społecznymi, do którego odnosi się Traktat, charakteryzuje wysoki stopień autonomii. W szczególności, artykuł 139 (1), dotyczący zarówno stosunków sektorowych jak i międzysektorowych, mówi, że: „Jeśli tylko strona pracodawców i strona pracowników życzą sobie tego, dialog pomiędzy nimi na szczeblu wspólnotowym może prowadzić do stosunków kontraktowych, w tym porozumień”. Traktat, wprowadza również możliwość negocjowania przez partnerów europejskich na szczeblu wspólnotowym porozumień

o zasięgu europejskim i wiąże go z procesem decyzyjnym UE. Art. 139 (2) stwierdza: „Porozumienia zawarte na szczeblu wspólnotowym powinny być wdrożone bądź zgodnie z procedurami i praktykami stosowanymi przez stronę pracodawców i stronę pracowników oraz kraje członkowskie, bądź – w przypadku zagadnień wymienionych w artykule 137, na wspólne życzenie sygnatariuszy porozumienia, mocą decyzji Rady podjętej w oparciu o propozycję Komisji”.

Siła procedur. Partnerzy społeczni mają do dyspozycji – w odróżnieniu od innych organizacji pozarządowych – specjalną ścieżkę konsultacyjną w oparciu o artykuły 137–139 Traktatu. Obejmuje ona dwie fazy. W ramach pierwszego etapu Komisja Europejska (KE) wysyła partnerom założenia dotyczące określonego zagadnienia polityki społecznej. Partnerzy mają 6 tygodni na konsultacje ze swoimi członkami i na udzielenie odpowiedzi. Z kolejnym zadaniem drugiej fazy jest uzyskanie opinii obu stron co do konkretnej zawartości i treści propozycji KE. W tym wypadku partnerzy mają do wyboru dwie możliwości. Mogą zgodzić się na propozycję KE (lub hipotetycznie pozostać biernymi) – i w tym przypadku Komisja wprowadzi ją w życie. Albo mogą rozpocząć tzw. wspólne działanie w celu wypracowania wspólnego stanowiska obu stron: pracodawców i pracobiorców, które następnie przekazywane jest KE (jako opinia, rekomendacja lub określona propozycja). Partnerzy mogą również poinformować Komisję



Podpisanie porozumienia ramowego przez Europejskich partnerów społecznych w sprawie telepracy (Bruksela 16 lipca 2002 r.). Na zdjęciu: Emilio Gabaglio, Sekretarz Generalny ETUC, Georges Jaccbez, Prezydent UNICE Andrea Bonetti, Prezydent UEAPME Rainer Plassmann, Sekretarz Generalny CEEP. Na zdjęciu również Anna Diamantopoulou – komisarz ds. zatrudnienia i spraw społecznych, Komisja Europejska (1999–2004)

o woli rozpoczęcia dwustronnych negocjacji dotyczących zagadnienia będącego przedmiotem konsultacji. Druga faza również może trwać maksymalnie 6 tygodni.

Kiedy partnerzy ogłaszają chęć dążenia do zawarcia porozumienia dwustronnego, Komisja wstrzymuje mechanizm wdrożenia własnej propozycji na 9 miesięcy. Okres ten, za zgodą partnerów społecznych oraz Komisji, może być przedłużony. Ale przed upływem 9-miesięcy muszą przedłożyć Komisji raport prezentujący wyniki negocjacji. Gdy osiągnięto porozumienie, partnerzy wspólnie zwracają się do Komisji, aby ta zaproponowała Radzie UE podjęcie decyzji w sprawie ich wdrożenia, bądź też informują KE, że wolą wprowadzić daną propozycję zgodnie z procedurami i praktykami partnerów społecznych w krajach członkowskich.

W przypadku wystąpienia trudności w osiągnięciu konsensusu, partnerzy mogą zwrócić się do Komisji z prośbą o więcej czasu. Gdy jednak i to nie pomaga, partnerzy mogą poinformować KE, że nie są w stanie wypracować porozumienia. W tym ostatnim przypadku Komisja przejmuje ponownie inicjatywę i podejmuje na nowo pracę nad propozycją, jej rezultaty zaś przedkłada Radzie.

W przypadku osiągnięcia przez partnerów społecznych porozumienia, Komisja przesyła jego tekst do Rady UE i Parlamentu Europejskiego. Zgodnie z obowiązującą zasadą, porozumienie jest akceptowane jako prawo lub odrzucone. Oznacza to, że nie może być modyfikowane. Takie porozumienie partnerów określane jest zwykle mianem umowy ramowej. Może ona wejść w życie w dwojaki sposób: (1) zgodnie z procedurami i praktyką krajowych partnerów społecznych w każdym z poszczególnych państw członkowskich lub (2) na podstawie decyzji Rady UE.

Układy ramowe. Do tej pory europejscy partnerzy wynegocjowali 3 układy ramowe, które zostały przekształcone w dyrektywy Rady UE. Jest to umowa o urlopach rodzicielskich (jej treść została włączona do Dyrektywy Rady z 3/06/1996 r.); umowa o pracy w niepełnym wymiarze czasu (Dyrektywa Rady z 15/12/1997 r.) oraz umowa o pracy na czas określony (Dyrektywa Rady z 28/06/1999 r.).

Dwa kolejne porozumienia dotyczyły telepracy (2002 r.) oraz stresu w miejscu pracy (2004 r.). One również miały moc wstrzymującą wobec inicjatywy KE – miały charakter „umów niewiążących od strony prawnej” (*legally not binding agreements*). Oznacza to, że organizacje człon-

kowskie sygnatariuszy, tj. organizacje krajowe należące do UNICE, UEAPME, CEEP i ETUC mają obowiązek ich wdrożenia w ciągu 3 lat na szczeblu krajowym w ramach dwustronnego dialogu autonomicznego.

Niepowodzeniem natomiast zakończyły się negocjacje na temat „pracy tymczasowej” (*interim work*). W drugiej połowie 2005 r., uruchomione zostały kolejne negocjacje: w sprawie nękania i przemocy w miejscu pracy (*harrasment and violence at work*). Nie zostały jak dotąd zakończone. Podobny europejski proces negocjacyjny odbywa się w ramach sektorowego dialogu społecznego.

Warto w tym miejscu wspomnieć, że w Polsce nie zostało zakończone do tej pory wdrożenie obu porozumień, czyli o telepracy i stresie w miejscu pracy. Problemem jest to, że polscy partnerzy społeczni nie mają wspólnej instytucji i procedur autonomicznego dwustronnego ponadsektorowego dialogu społecznego. Dopóki nie poradzą sobie z tym wyzwaniem, każde z kolejnych porozumień europejskich stanowić będzie dla nich istotny problem – tak na etapie wdrażania, jak też respektowania jego zapisów przez członków poszczególnych organizacji. Odrębną kwestią w tym kontekście jest zagadnienie reprezentatywności polskich partnerów społecznych.

Róże i interesy. Powyższy, z konieczności skrótowy, opis ponadsektorowego dialogu na szczeblu UE stanowi pewne uproszczenie. Daleka jednak jestem od idealizowania jego mechanizmów. Jego rozwój jest rezultatem dostrzeżenia podobnych interesów instytucji wspólnotowych oraz part-



Europejscy partnerzy społeczni podpisują porozumienie ramowe w sprawie stresu w miejscu pracy (Bruksela 8 października 2004 r.). Na zdjęciu: John Monks, Sekretarz Generalny Etuc, Dr Jürgenstrube, Prezydent UNICE, Paul Reckinger, Prezydent UEAPME, Rainer Plassmann, Sekretarz Generalny CEP

nerów społecznych we wdrażaniu wspólnotowej polityki społecznej oraz w radzeniu sobie z wyzwaniami współczesnego świata. Ale codzienne relacje między poszczególnymi stronami dialogu oraz między nimi a instytucjami wspólnotowymi nie są usłane różami. Rola, jaką odgrywają dziś europejscy partnerzy nie została im dana raz na zawsze. Stale muszą udowadniać, że są liczącymi się podmiotami, które potrafią odkryć wspólnotę interesów. Mamy też do czynienia z olbrzymią różnorodnością na liniach podziałów. Częstokroć dochodzą do głosu również argumenty uwarunkowane przynależnością narodową.

Jedno jest pewne, patrząc dziś na to, co się dzieje na szczeblu wspólnotowego dialogu społecznego, partnerzy społeczni cenią to, co osiągnęli, nawet jeśli część ich interesów jest całkowicie rozbieżna, i koncentrują się na tym, co ich łączy. Starają się robić to w sposób systematyczny i uporządkowany.

Program wspólnych działań. Rozwojowi europejskiego dialogu sprzyja fakt, że partnerzy są w stanie wypracować program wspólnych działań. W ramach przygotowań do szczytu w Laeken (2001 r.) po kilkumiesięcznych negocjacjach wypracowali pierwszy program wspólnych działań: na lata 2003–2005. Został on zaprezentowany podczas szczytu Dialogu Społecznego w Brukseli w listopadzie 2002 r. Program ten został z powodzeniem wykorzystany w procesie wdrażania Strategii Lizbońskiej oraz w procesie przygotowań do rozszerzenia UE.

Europejscy partnerzy społeczni wynegocjowali między innymi dwa porozumienia – w sprawie telepracy oraz w sprawie stresu w miejscu pracy, a także trzy dokumenty określające tzw. ramy wspólnych działań: w zakresie kształcenia ustawicznego, w zakresie realizacji polityki zatrudnienia oraz w zakresie problematyki równości płci. Ponadto partnerzy wdrożyli program wsparcia dialogu w nowych państwach członkowskich UE w zakresie przygotowania do uczestniczenia w dialogu społecznym na szczeblu UE. Pozostałe sfery objęte I Programem Wspólnych Działań to: restrukturyzacja, przewidywanie zmian i zarządzanie zmianami (w domyśle: społecznymi i gospodarczymi), niepełnosprawność, rasizm, starzenie się pracowników, przemoc w miejscu pracy, praca w szarej strefie, polityka społeczna i polityka zatrudnienia po rozszerzeniu UE, europejskie rady pracownicze, mobilność.

Z kolei w styczniu 2006 r. został zaakceptowany Nowy Program Działań: na lata 2006–2008. Partnerzy społeczni ponownie potwierdzili poparcie dla zrewidowanej Strategii

Lizbońskiej, stwierdzając jednocześnie, że szczególnej uwagi wymagają słabości Europy, dotyczące wzrostu i zatrudnienia – w celu wyjścia naprzeciw takim wyzwaniom, jak: zmiany demograficzne, globalizacja czy innowacje technologiczne. Partnerzy uważają, że ich nowy program działań powinien koncentrować się na głównych wyzwaniach społecznych, jak również gospodarczych. Wymieniają takie sfery, jak: polityka makroekonomiczna oraz polityka rynku pracy, zmiany demograficzne, aktywne starzenie się, integracja młodzieży, mobilność, migracje, kształcenie ustawiczne, konkurencyjność, innowacje, integracja grup dyskryminowanych na rynku pracy, równowaga między elastycznością a bezpieczeństwem (*flexicurity*), praca w szarej strefie.

Program przewiduje przeprowadzenie negocjacji dotyczących jednego autonomicznego porozumienia ramowego. Negocjacje dotyczyć będą problemu osób dyskryminowanych na rynku pracy lub kształcenia ustawicznego. Generalnie partnerzy zakładają, że będą na bieżąco aktualizować Program w zależności od rozwoju sytuacji w UE, monitorując jednocześnie wdrażanie Europejskiej Strategii na rzecz Wzrostu i Zatrudnienia. Część działań stanowi kontynuację inicjatyw realizowanych w ramach programu na lata 2003–2005.

Ostatnie lata potwierdzają tezę, że im trudniejsze wyzwania i problemy są przedmiotem dyskusji na szczeblu UE, tym częściej europejscy partnerzy społeczni traktowani są przez KE jako kluczowi aktorzy procesu zmian, jako niezbędni partnerzy instytucji europejskich w tworzeniu, a następnie wdrażaniu nowych rozwiązań. Ważnym tematem aktualnej agendy europejskich partnerów jest koncepcja *flexicurity* (od ang. słów *flexibility*=elastyczność i *security*=bezpieczeństwo), tj. koncepcja budowania równowagi między elastycznością a bezpieczeństwem firm i pracowników. 12 maja 2006 r. został ogłoszony tekst Wspólnego Dokumentu Robocze-

Dialog na szczeblu wspólnotowym nie jest sztucznym tworem, ale rozwijał się w miarę potrzeb, stopniowo wypracowując mechanizmy i budując instytucje w odpowiedzi na kolejne wyzwania. W tym tkwi jego siła.

go Komitetu ds. Zatrudnienia oraz Komitetu ds. Zabezpieczenia Społecznego Rady UE (EPSCO) na temat *flexicurity*. Europejscy partnerzy społeczni zgadzają się, że niezbędne jest zapewnienie synergii między dwoma kluczowymi aspektami: elastycznością i bezpieczeństwem dla firm i pracowników. Ich zdaniem, bardziej przydatne i pożądane będą działania polegające na wymianie dobrych praktyk z różnych państw członkowskich, jak wdrażać skutecznie tę koncepcję, niż tworzenie wspólnych zasad (*common principles*), co sugeruje Rada UE. Tematowi *flexicurity* poświęcony będzie Szczyt Społeczny w ramach Prezydencji Fińskiej jesienią 2006 r.

¹ 1974 r.: Pierwszy Program Działań Społecznych (First Program of Social Action)

² Traktat z Maastricht, podpisany w lutym 1992 r., wszedł w życie w listopadzie 1993 r.

³ Traktat Amsterdamski (zapowiadający reformę wewnętrzną Unii i przygotowanie do kolejnego poszerzenia), podpisany w październiku 1997 r., wszedł w życie w maju 1999 r.

⁴ Metoda otwartej koordynacji – metoda wprowadzona podczas Szczytu Rady Europejskiej w Lizbonie, 2000 r. Jej podstawę stanowią wytyczne powiązane z określonym harmonogramem czasowym ich realizacji oraz wskaźnikami ilościowymi i jakościowymi oraz zasadami benchmarkingu. Dzięki temu możliwe jest porównywanie najlepszych praktyk, przenoszenie wytycznych europejskich na grunt polityki prowadzonej na poziomie poszczególnych krajów i regionów, dokonywanie regularnego monitoringu i oceny rezultatów osiągniętych przez wszystkie kraje członkowskie UE.

⁵ Association of European Chambers of Commerce and Industry – Stowarzyszenie Europejskich Izb Gospodarczych.

Bogdan Kowalski

Europejska sztuka dialogu

W wielu krajach Unii Europejskiej istnieją już długie tradycje zawierania umów społecznych. Partnerzy społeczni dopracowali się sposobów porozumiewania w najistotniejszych kwestiach.

W latach 90. wiele paktów związanych było z próbami dostosowania krajów do wymogów dyktowanych przez rosnącą konkurencję w globalnej gospodarce (część 2).

Włoskie doświadczenia z negocjacjami społecznymi zaczęły się już w połowie XX wieku. Rodzące się wówczas formy porozumień pomiędzy władzą publiczną a reprezentatywnymi organizacjami społecznymi pracowników i pracodawców Włoch określili wtedy terminem „concertation”. Porozumienia zawierane były w celu uzyskania wpływu na realną politykę realizowaną przez rząd. Miały charakter dwu- albo trójstronny.

W latach 80. najważniejsze centrale związkowe i rząd podpisywały porozumienia dotyczące wynagrodzeń, waloryzacji i redukcji kosztów pracy (porozumienia z 23 stycznia 1983 r. i 14 lutego 1984 r.). Jednak nie przynosiły one spodziewanych efektów społecznych i ekonomicznych. Pod koniec lat 80. uważano nawet, że czas negocjacji minął, ale tak naprawdę miał on dopiero nastąpić. Najważniejsze porozumienia Włoch zaczęły osiągać w latach 90. Stało się to u schyłku tzw. pierwszej republiki, na fali politycznych zmian, jakie zostały zapoczątkowane po ujawnieniu wszechogarniających układów korupcyjnych i wdrożeniu akcji „czyste ręce”. Zapewne właśnie polityczny chaos, zamiana pokole-

niowa wśród włoskich elit i konieczność nadszarpnięcia za wyzwaniem współczesnego świata pozwoliły na osiągnięcie zupełnie nowej jakości w dialogu społecznym.

Zapowiedzią nowego podejścia było porozumienie z 31 lipca 1992 r. Wnosiło ono nowe uregulowania dotyczące wynagrodzeń. Była to kwestia kluczowa wówczas, ponieważ Włosi musieli ograniczyć inflację, swoją tradycyjną zmore, bo chcieli znaleźć się w strefie euro. Aby poradzić sobie z nią, konieczne było odejście od indeksacji płac. Uznawano ją za mechanizm napędzający wzrost cen. Partnerzy społeczni uzgodnili porozumienie na 3-letni okres. Wzrost płac nie miał automatycznie podążać za wzrostem cen, ale miał następować tylko wtedy, gdy różnica między wysokością prognoz inflacyjnych a rzeczywistą inflacją przekraczała w kolejnym roku określony poziom. Płace miały być indeksowane na koniec każdego roku. Jednak niejasne zapisy porozumienia stanowiącego pierwsze kroki w odchodzeniu od indeksacji pozwalały na podważanie jego postanowień. Mimo to samo zejście ze ścieżki nakręcającej wzrost cen było dużym osiągnięciem.

Rząd i partnerzy społeczni zaczęli kolejne rozmowy dotyczące kosztów pracy i reformy samego systemu negocjacji już jesienią 1992 r. Przyniosły efekt w postaci Protokołu z Ciamci, który został podpisany 23 lipca 1993 r. Towarzyszyły mu dwustronne porozumienia rządu ze związkami zawodowymi oraz związków zawodowych z pracodawcami. Porozumienia podpisały 22 główne organizacje pracowników i pracodawców.

Porozumienie stało się włoską konstytucją dialogu społecznego i wzmocniło powiązania między negocjacjami na różnych szczeblach, realizując model „koordynacji zdecentralizowanej”. Wcześniej, stopień koordynacji rokowań i zawieranych porozumień był znacznie niższy, mimo zinstytucjonalizowania dialogu społecznego.

Porozumienie, ogłoszone jako historyczne, przede wszystkim znosiło indeksację płac i określało model stosunków pracy we Włoszech. Zawierało nowe reguły pro-

wadzenia negocjacji i dochodzenia do umów na szczeblu centralnym i branżowym. Umowa wprowadziła dwa zasadnicze poziomy negocjacji i umów: ogólnokrajowe paktu pracy (*contratto collettivo nazionale di lavoro*) oraz paktu zawierane na szczeblu sektorowym lub regionalnym (*secondo livello di Contrattazione*).

Umowy zawierane na szczeblu krajowym wyznaczają ogólne standardy polityki przemysłowej i określają pułap płacy minimalnej. Pakty zawierane na niższym szczeblu określają wzrost płac w poszczególnych branżach i specyficzne dla nich rozwiązania. Można powiedzieć, że metodologiczna różnica między nimi polega na tym, że, o ile te pierwsze za cel mają zachowanie siły nabywczej płac, to umowy niższego szczebla zajmują się odpowiednią dystrybucją zysków osiągniętych w wyniku zwiększania produktywności.

Pakt z 23 lipca 1993 r. zawierał też rozwiązania ukierunkowane na wspieranie ludzi młodych, zaczynających aktywność zawodową, szukających pracy i przyuczających się do niej. Zwiększał elastyczność zatrudnienia, regulując działalność agencji pracy tymczasowej. Ponadto partnerzy zgodzili się, aby w zakładach zatrudniających ponad 15 osób powstawały reprezentacje pracownicze – wybierane z listy przedstawianej przez związki zawodowe – które byłyby stroną w dwustronnych negocjacjach na szczeblu zakładowym.

Wszystkie strony, które podpisały się pod Paktem, zobowiązały się do występowania z inicjatywami promującymi wykorzystanie kapitału ludzkiego, przedsiębiorczości, zatrudnienia i inwestycji. Tak skonstruowany

pakt uzyskał wśród związkowców duże poparcie. W głosowaniach przeprowadzonych wśród swoich członków porozumienie poparło przeszło 67 proc. związkowców.

Samoregulujący się system. Włoski model negocjacji i układów zbiorowych jest dzisiaj w dużej mierze samoregulującym się systemem. Podstawowym źródłem zasad rządzących negocjacjami zbiorowymi we Włoszech są trój- i dwustronne porozumienia. Porozumienie trójstronne z 23 lipca 1993 r., nadające obecny kształt włoskim negocjacjom i umowom zbiorowym, należy traktować jako rodzaj porozumienia podstawowego. Wprowadziło ono rozbudowany system polityki płacowej, reguły negocjacji dla całego przemysłu, skoordynowaną decentralizację negocjacji zbiorowych (na szczeblu terytorialnym albo – głównie – w przedsiębiorstwach) i dookreśliło zadania reprezentacji pracowniczej w zakładzie pracy.

We Włoszech nie ma ustawodawstwa bezpośrednio regulującego system negocjacji zbiorowych. Jednakże wiele prawnych instytucji uznaje rezultaty negocjacji zapisane w paktach, za wiążące w relacjach pracowniczych. Chodzi tu przede wszystkim o takie dziedziny, jak: warunki zatrudnienia, regulacje dotyczące czasu pracy, niestandardowe umowy o pracę (jak np. praca na niepełny etat czy praca czasowa), szkolenia zawodowe.

Bardzo duże znaczenie mają tutaj postanowienia konstytucji, regulujące – na zasadzie klauzul generalnych – takie kwestie, jak poziom płac, czy sankcjonujące wagę dialogu społecznego. Włoska konstytucja pozwala na rozciąganie postanowień z układów zbiorowych na całą gospodarkę (co raczej nie jest stosowane), zawiera specyficzne postanowienia regulujące stosunki przemysłowe, przede wszystkim prawo do zakładania związków zawodowych i użycie prawa do strajku.

Niemniej istotne jest orzecznictwo sądów, stosujących np. jako wyznacznik w rozpoznawanych sprawach, ustalenia układów zbiorowych. W konsekwencji pozwala to na rozciągnięcie minimum płacowego ustalonego przez układy zbiorowe na cały sektor (włączając w to pracowników firm, którzy nie są afiliowani do sygnujących porozumienie stron). Sądy zazwyczaj uznają wynegocjowane minimum płacowe jako wskazanie do zastosowania jednego z artykułów konstytucji, który stanowi, że pracownicy mają prawo do wynagrodzenia proporcjonalnego do ilości i jakości ich pracy. Taka interpretacja zachęca pracodawców do dobrowolnego zastosowania minimum płacowego ustalonego w układach zbiorowych



Włoski model negocjacji i układów zbiorowych jest dzisiaj w dużej mierze samoregulującym się systemem

wobec swoich pracowników, nawet jeśli nie są oni członkami żadnych z organizacji pracodawców.

Konstytucyjny zapis o prawie pracownika do zapłaty, proporcjonalnej do ilości i jakości wykonanej pracy, jest rozumiany jako generalna zasada określania poziomu płac w niezależnych negocjacjach zbiorowych. Partnerzy uzgadniają ramową siatkę płac na szczeblu krajowym, a konkrety negocjują na poziomie niższym, np. zakładu pracy, gdzie określana jest zakładowa siatka płac, odpowiadająca panującym tam warunkom. Co ciekawe, porozumienia społeczne zawierane na szczeblu krajowym obowiązują cztery lata, a jednak ich część dotycząca spraw płacowych obowiązuje dwa lata.

Organizacja systemu negocjacji określona w trójstronnym porozumieniu z 1993 r. nakazuje, aby po osiągnięciu porozumienia ogólnokrajowego negocjacje przenoszone były na niższe szczeble – okręgowe i lokalne, a przede wszystkim zakładowe. Ustalenia ogólne i branżowe są tam uszczegółowiane i dostosowywane do konkretnych warunków przedsiębiorstw. Z kolei porozumienia okręgowe i lokalne (*Accordo Territoriale* oraz *Accordo (Contratto) Provinciale*) zawierane są raczej w nieprzemysłowych dziedzinach gospodarki: rolnictwie, usługach budowlanych czy handlu. Uwzględniają lokalny charakter rynku i panującą tam sytuację społeczną. Ich stronami są lokalne struktury związków zawodowych i pracodawców.

Włoskie wyzwania. Tamtejsze paktły miały w tle bardzo mocno zarysowaną sytuację, w jakiej znalazła się włoska gospodarka w związku w latach 90. Pierwszą ważną rzeczą było przygotowanie kraju do wejścia do strefy euro, co wymagało spełnienia tzw. kryteriów z Maastricht. Konieczne było ograniczenie inflacji, deficytu budżetowego, poziomu zadłużenia finansów publicznych. Oznaczało to olbrzymi wysiłek dla wszystkich grup społecznych, np. dla środowiska pracowniczego wiązało się z odejściem od indeksacji płac. Niezwykle trudne do zaakceptowania. Uzyskano jednak konsensus. Ale generalnie na drodze paktów udawało się stopniowo wprowadzić takie elementy do zarządzania krajem, które umożliwiły zrealizowanie postawionych zadań w sferze finansowej.

Włochy stały również przed wielkimi wyzwaniami związanymi z globalizacją. Kraj odczuł wejście do światowej gospodarki producentów z obszarów niskich płac, jak choćby z Chin, którzy zaczęli konkurować w branżach, w których Włosi czuli się tradycyjnie silni

(tekstyli, meble, różnego typu wzornictwo). Trudności odczuwał kraj jako całość, ponieważ tempo wzrostu ekonomicznego znacznie osłabło, a nawet były momenty recesji. W wielu regionach następowały bankructwa firm. Kraj wymagał restrukturyzacji pod wieloma względami, aby dostosować się do nowych warunków.

Przynajmniej częściową odpowiedzią na trudności były paktły społeczne. We wrześniu 1996 roku rząd i partnerzy społeczni zawarli Pakt na rzecz Zatrudnienia (*Employment Pact*), który uzupełniał postanowienia Paktu z 1993 roku. W tym nowszym pakcie zapisano działania dotyczące walki z bezrobociem wśród młodzieży, wśród długotrwałych bezrobotnych, kobiet i mieszkańców Włoch Południowych. Rząd przeznaczył około 7,5 mld euro na ten cel (pieniądze miały pochodzić z prywatyzacji, a także z walki z unikającymi płacenia podatków). Celem było obniżenie stopy bezrobocia o połowę do końca poprzedniego stulecia. Zaplanowano takie działania, jak: podniesienie wieku uprawniającego do odbywania praktyk zawodowych (z 20 do 24 lat, a na południu kraju nawet do 26 lat), inwestowanie 0,3 procent dochodów z pracy w doksztalcenie, odliczenia podatkowe za doksztalcenie, wprowadzenie agencji pracy czasowej (np. możliwość wypożyczenia pracowników), zachęty do pracy w niepełnym wymiarze, ułatwianie dostępu do kredytu osobom rozpoczynającym własny biznes. Pakt rządu z partnerami obejmował także poprawienie systemu kształcenia zawodowego i wsparcie badań naukowych, a także ożywienie inwestycji publicznych.

Kolejny pakt został zawarty w grudniu 1998 r. Był to Pakt Socjalny na rzecz Rozwoju i Zatrudnienia. Podpisały go 33 strony. Uzgodniono działania służące zmniejszeniu ciężarów podatkowych nakładanych na firmy i pracowników, a także rozszerzeniu nowego typu kontraktów o pracę. Np. budżet państwa przejmował niektóre składki płacone do tej pory przez firmy, zredukowano składki na BHP, podatek dochodowy został zmniejszony o jeden punkt procentowy w drugim przedziale podatkowym, wprowadzono zwolnienia podatkowe związane z inwestowaniem. Uzgodniono działania na rzecz walki z nielegalnym zatrudnianiem.

Pakt na rzecz Włoch. W lipcu 2002 roku podpisany został kolejny pakt społeczny, określany jako Pakt na rzecz Włoch. Poprzedziło go opublikowanie Białej Księgi, w której zawarto cele, które rząd chciałby osiągnąć. Porozumienie objęło trzy dziedziny: program polityki

dochodowej i spójności społecznej, program „od zasiłku do pracy”, oraz program inwestycyjny i zatrudnieniowy dla Włoch Południowych. Między innymi uzgodniono działania ułatwiające powrót na rynek pracy długoterminowym bezrobotnym, określono wsparcie dochodowe dla bezrobotnych oraz dla najbiedniejszych. Każdego roku 700 tys. Włochów miało mieć dostęp do szkoleń, a obowiązkowa edukacja miałaby być wydłużona do 12 lat. Zaplanowano usprawnienie pośredniaków, zdefiniowane miały być prawa i obowiązki bezrobotnych (np. kontrola osób pobierających zasiłki).

Ciekawe jest to, że po roku od podpisania tego paktu, przedstawiciele pracodawców i pracowników podpisali odrębny Pakt Społeczny na rzecz Rozwoju, Zatrudnienia i Konkurencyjności. Uznano go powszechnie za niezwykle innowacyjny, ponieważ nie był wynikiem wymiany wzajemnych ustępstw między nimi, ale został pomyślany jako wspólna próba wpłynięcia na decyzje polityczne. Partnerzy społeczni uznali, że sytuacja Włoch jest na tyle poważna ekonomicznie, że wymaga niestandardowych działań. Kraj wymagał podniesienia konkurencyjności w światowej gospodarce w związku z tym, że do tradycyjnie „włoskich sektorów” coraz śmielej zaglądali konkurenci, głównie z krajów o niskich kosztach robocizny.

Związkowcy i pracodawcy domagali się działań od władz na rzecz wzmocnienia konkurencyjności kraju. Chodziło im o inwestycje publiczne, tworzenie lepszych warunków dla małych i średnich firm, które dominują we włoskiej gospodarce. Domagali się większych nakładów na badania i rozwój, co uznawali za klucz do wzrostu ekonomicznego. Za konieczne uznali również poprawę w systemie wyższej edukacji (Włosi mają niski wskaźnik populacji z dyplomami wyższych uczeni). Pakt domaga się także zwielokrotnienia działań w południowej części kraju, która znacznie odstaje pod względem rozwoju od

Północy. Partnerzy chcą tam większych inwestycji infrastrukturalnych, a także większych nakładów na szkolenia i rozwój przedsiębiorczości.

Partnerzy społeczni okazywali wielkie zadowolenie z podpisania tego paktu. Uznali go za kluczowy moment oznaczający zmniejszenie skali konfliktowości stosunków pracy. Nowością tej umowy było także to, że sprawa konkurencyjności została uznana za zagadnienie odnoszące się do pracowników.

Dialog społeczny w Belgii w zakresie określania warunków pracy i płacy ujęty jest w ramy instytucjonalne już od przeszło 60 lat. Jego podwalinami były powojenne dekrety królewskie, nadające status prawny komitetom wspólnym i upoważniające do zawierania układów zbiorowych dotyczących warunków pracy i płac.

Ważnym wydarzeniem w historii belgijskiego negocjowania układów było wejście w życie ustawy z 29 maja 1952 r., która ustanawiała Krajową Radę Pracy (*Conseil National du Travail/Nationale Arbeidsraad* – CNT/NAR) – dwustronne ciało będące forum dialogu dla organizacji związkowych i pracodawców. Z kolei 5 grudnia 1968 r. weszła w życie ustawa o układach zbiorowych i komitetach wspólnych. Definiuje ona pojęcie układów zbiorowych, określa strony, treść i moc prawną uzgadnianych w drodze negocjacji porozumień. Określa także terminy i warunki negocjacji. Uzupełnieniem ustawy są dekrety królewskie z listopada 1969 r., określające warunki rejestracji układów oraz funkcjonowania wspólnych komitetów i wspólnych podkomitetów.

Dialog społeczny w Belgii odbywa się na trzech poziomach – międzyzawodowym, sektorowym i zakładowym. Na poziomie ogólnokrajowym negocjacje między stronami społecznymi mogą przynieść dwójakiego rodzaju porozumienia. Jednym z nich jest międzybranżowy układ zbiorowy (*interprofessional collective agreement*), zawierany w Krajowej Radzie Pracy. Jego skutki mogą być rozciągane na wszystkie branże w gospodarce całego kraju. Implementacja układów często wymaga zawierania umów na niższym szczeblu (np. zakładowym).

Międzybranżowe układy zbiorowe umożliwiają rozpowszechnianie korzyści osiągniętych w czasie negocjacji w „silnych” sektorach na sektory pozostałe. Służy temu mechanizm „rozciągania” postanowień układu (o którym poniżej).

Partnerzy społeczni uznali, że sytuacja Włoch jest na tyle poważna ekonomicznie, że wymaga niestandardowych działań. Kraj wymagał podniesienia konkurencyjności w światowej gospodarce.

Niektóre z zawartych w nich zobowiązań – zwłaszcza te, dotyczące zabezpieczenia społecznego – uprawomocniają się stopniowo w okresie obowiązywania układu poprzez odpowiednie akty prawne rządu, króla lub parlamentu. Układy te negocjowane są co dwa lata.

Porozumienia międzysektorowe (*intersectoral agreements*) są innym rodzajem układów zawieranych na poziomie ogólnokrajowym, ma to miejsce poza wspomnianą wyżej Krajową Radą Pracy. Swoją mocą obejmują one wszystkie przedsiębiorstwa w sektorze prywatnym. Układy te zawierają polityczne i moralne zobowiązania stron negocjacji.

Z kolei porozumienia sektorowe zawierane są w ramach dwustronnych komitetów wspólnych (albo podkomitetów), przez organizacje w nich reprezentowane. W styczniu 2004 r. było 99 takich komitetów i 75 podkomitetów. Mogą być one zawierane w ramach Krajowej Rady Pracy. Mają zastosowanie do wszystkich pracodawców i pracowników reprezentowanych w komitetach lub podkomitetach zawierających porozumienie.

Praktyka pokazuje, że nie wszystko to, co uzgodniono, partnerzy rozumieją jednakowo, dlatego powołano „komitety pojednawcze”, które uczestniczą w rozstrzyganiu sporów. Zwracają się do nich negocjatorzy w przypadku niepowodzenia w próbach osiągnięcia porozumienia. Strony mogą odwołać się także do ministra pracy, który może wysłać swojego społecznego negocjatora, by przerwał impas i doprowadził do porozumienia. Jeżeli po tych próbach nie ma porozumienia, związki zawodowe mogą rozpocząć np. strajk. W tej dziedzinie związki mają dużą swobodę, bo w Belgii nie ma przepisów regulujących prawo do strajku.

Jednak w okresie objętym układami zbiorowymi partnerzy społeczni gwarantują, że nie rozpoczną akcji strajkowej. To zobowiązanie jest na ogół zapisane w samych porozumieniach. Jeżeli w okresie objętym układami zbiorowymi pojawiają się trudności, strony mogą kierować swoje zażalenia i skargi do komitetu pojednawczego usytuowanego przy każdym wspólnym komitecie.

Postanowienia układów zbiorowych mają charakter obligatoryjny. Określa to ustawa z 1968 r. Układy zobowiązują pracodawców, którzy je uzgodnili, a także tych, którzy są członkami organizacji uzgadniających układ. Obejmują wszystkich zatrudnionych u pracodawcy

zobowiązanego układem. Co więcej, układy zawarte w ramach struktur dwustronnych (międzybranżowe i sektorowe) wiążą pracodawców i ich pracowników, którzy nie są członkami sygnujących je organizacji, ale którzy działają jedynie pomocniczo, jako członkowie w ramach komitetu wspólnego.

Trzeba tu dodać, że zobowiązujący charakter układów zawieranych w ramach struktur dwustronnych może być rozciągnięty dekretem królewskim na wszystkich pracodawców (i ich pracowników), jeśli ich działalność pokrywa się z zakresem tych struktur. To oznacza, że pracodawcy nie mogą sabotować zobowiązań wynikających z układu, przez, np. ustanawianie takich umów o pracę, które mogłyby je negować.

Procedura „rozcigania” mocy obowiązywania układu jest wszczynana na wniosek komitetu wspólnego albo którejś z organizacji w nim reprezentowanej. Stosowana jest dosyć często.

Porozumienia międzysektorowe, zawierane poza Krajową Radą Pracy, nie mają tak wielkiej mocy działania. Ustanawiają one jedynie polityczne i moralne zobowiązania, których wdrażanie wymaga interwencji Krajowej Rady Pracy, w celu nadania odpowiednich ram prawnych (ustaw, dekretów królewskich, albo układów zbiorowych).

W zasadzie beneficjentami układów są wszyscy pracownicy, zrzeszeni i nie. Chociaż, w praktyce partnerzy społeczni zarezerwowali pewne prawa wyłącznie dla członków związków, np. bonus związkowy wypłacany w wielu sektorach przemysłu i usług lub dodatek dla bezrobotnych, przyznawany w sektorze tekstylnym.

Rola rządu w systemie negocjacji ewoluowała w ostatnich dziesięcioleciach szczególnie w odniesieniu do negocjacji płacowych. Władza publiczna może stymulować negocjacje, w pewnych przypadkach może wyznaczać kierunek negocjacji i ich ramy, dając propozycje treści porozumienia albo wprowadzając swoje rozwiązania niezależnie od woli stron, gdy porozumienie nie jest osiągnięte. Rząd może czasem blokować negocjacje przez zniechęcanie lub zakaz ustanowienia nowych warunków płacowych w pewnym okresie.

Można powiedzieć, że rząd odgrywa coraz istotniejszą rolę w osiąganiu porozumień. W latach 80. i 90. ubiegłego wieku wzmocniła się bowiem polityka centralnego regulowania płac. Rząd ustalał w pierwszej instancji normy wzrostu płac, które potem służyły part-

nerom społecznym jako ramy negocjacji w porozumieniach międzysektorowych. Ostatnio parametry wzrostu wynagrodzeń ustalane przez rząd straciły charakter obowiązujący i są traktowane raczej jako wskaźnik. Mimo że coraz słabsza wydaje się być ingerencja rządu w treść samych porozumień, to w ostatnich latach wprowadzał on przepisy określające warunki pracy w ogóle na drodze legislacyjnej poza negocjacjami z partnerami społecznymi.

W Belgii co dwa lata – z wyjątkami – dochodzi do zawarcia układów zbiorowych. Ich treść jest ściśle związana z rynkiem pracy – zatrudnieniem i płacami, ale w miarę potrzeb reguluje również inne pokrewne dziedziny.

Układ zbiorowy na lata 1989–1990, zawarty w 1988 r., regulował np. warunki zatrudnienia i szkoleń zawodowych (ludzi młodych, bezrobotnych, którzy mieli kłopoty ze znalezieniem nowej pracy), akcję dowartościowania zawodowego kobiet, przerwy w pracy, emerytury pomostowe i bezrobocie ludzi starszych.

Pod silną presją rządu związki zgodziły się zmniejszyć pracodawcom obciążenia na zabezpieczenia socjalne płacone za dodatkowych pracowników wynajmowanych. Aby złagodzić bezrobocie, partnerzy społeczni przyjęli plan 5–3–3: zredukowania tygodniowego czasu pracy o 5 proc., co w efekcie miało pozwolić na zwiększenie liczby miejsc pracy o 3 proc. albo skutkować koniecznością wpłacenia 3 proc. wartości wynagrodzeń w przedsiębiorstwie na narodowy fundusz promocji zatrudnienia. Z Planu wyłączone były firmy znajdujące się w słabej kondycji.

Pod wpływem rządu partnerzy przyznali specjalną ochronę członkom rad pracowniczych i porozumieli się w sprawie elastycznego wieku emerytalnego.

W ogólnokrajowym układzie zbiorowym zawartym na lata 1991–1992 strony zadeklarowały wspieranie wolności negocjacji zbiorowych, przy jednoczesnym przestrzeganiu wymogów konkurencyjności przedsiębiorstw. Układ określał gwarantowany średni wzrost najniższych dochodów miesięcznych oraz regulował średni miesięczny wzrost dochodów dla nisko zarabiających. Odnosił się też do szkoleń zawodowych. Miało być na nie przeznaczane 0,25 proc. wartości dochodów brutto firm, z czego 0,1 punktu procentowego na najbardziej nierzaliczne kategorie – bezrobotnych długoterminowo, młodych uczniów szkół zaocznych, niepełnosprawnych, nowo wchodzących na rynek

pracy, słabo wykształconych bezrobotnych i pracujących. Szczegóły były uzgadniane w porozumieniach sektorowych i zakładowych.

Innymi uzgodnionymi postanowieniami układu było między innymi:

- harmonizacja dodatków dla bezrobotnych w starszym wieku,
- wydłużenie urlopów macierzyńskich do 15 tygodni,
- uprawnienie do 3-dniowej nieobecności w pracy z powodu urodzenia dziecka lub jego adopcji,
- podwyższenie bazy do wyliczania dodatku wakacyjnego dla pracowników fizycznych.

Strony oszacowały, że koszt układu wyniesie 0,62 proc. ogólnej kwoty zarobków.

Partnerom społecznym nie zawsze udawało się zawrzeć porozumienie. Tak było w roku 1996 i w rezultacie w latach 1997–1998 rząd przejął kompetencje do ustalenia warunków pracy i płacy w tym okresie i ustalił ramowe wskaźniki do negocjacji prowadzonych na szczeblu sektorowym i zakładowym. W punkcie wyjścia strona związkowa żądała 6,4 proc. wzrostu w okresie 2 lat. Pracodawcy oferowali 5,4 proc. Po nieprzyjęciu układu rząd zatwierdził wskaźnik 6,1 proc. Dawało to roczny wzrost pensji rządu 0,75–1,25 proc., plus wzrost połączonych z nią i indeksowanych dodatków społecznych i na doksztalcanie.

W większości porozumień na szczeblu sektorowym strony uzgadniały redystrybucję czasu pracy poprzez takie formy, jak: praca w niepełnym wymiarze czasu, praca w niepełnym wymiarze czasu dla przechodzących na wcześniejszą emeryturę, elastyczny czas pracy, czy przerwy w karierze zawodowej. Jedynie w sektorze ubezpieczeń strony wybrały inną ścieżkę redystrybucji pracy: redukcję jej czasu. Również w porozumieniach szczebla zakładowego w niektórych firmach uzgadniano zachowanie albo wykreowanie miejsc pracy, w zamian za redukcję czasu pracy.

W Belgii stopień objęcia układami stosunków pracy jest bardzo wysoki. Szacowany jest na 90 procent. Wynika to z opisanego wyżej belgijskiego „systemu rozciągania układów”. Początkowy stopień objęcia wynosił ok. 70 proc. (np. w 1997 r. 67 proc.). Jego wynik ostateczny to rezultat mocnej pozycji organizacji pracodawców i związkowców w swoich środowiskach i na rynku pracy. To również rezultat dobrze określonych mechanizmów negocjowania.

Bogdan Kowalski

Dialog po węgiersku

W 18-letniej historii dialog społeczny na Węgrzech przeżywał okresy wzlotów i upadków. Mimo długiej, jak na kraje postkomunistyczne tradycji prowadzenia negocjacji, Węgrzy nie dopracowali się jednak paktu społecznego – podobnie jak w Polsce – obejmującego szerokie spektrum problemów. Negocjacje i porozumienia zawierane na szczeblu centralnym dotyczyły tam przede wszystkim kwestii płacowych, regulacji stosunków panujących na rynku pracy.

Jedno z porozumień zawartych na szczeblu krajowym – z listopada 1992 r. – niektórzy obserwatorzy okrzyknęli wówczas nawet „paktem społecznym”. Jednak z perspektywy lat widać, że pogląd ten był nadto optymistyczny.

Porozumienia w sprawie wskaźników wzrostu płac w skali całego kraju zawierane były tam niemal co rok. Transmisja tych ustaleń odbywała się głównie na szczeblu zakładowy, chociaż można też zauważyć próby animowania dialogu na szczeblu sektorowym.

Reorganizacja węgierskiej komisji trójstronnej za rządów Viktora Orbana spowodowała czteroletnie zawieszenie w ciągłości jej działania. Reaktywacja komisji w 2002 r. w formie niemal takiej, jak przed 1998 r. nie zakończyła się jeszcze na poziomie legislacyjnym i nie można powiedzieć, że węgierski model uzgadniania interesów społecznych jest już ukształtowany. Węgierski Trybunał Konstytucyjny nakazał ustawowe umocowanie instytucji dialogu społecznego. W parlamencie wciąż trwają prace nad projektami ustaw regulujących ich działalność na szczeblu krajowym i międzyresortowym. Przyszłość negocjacji i umów, a także znaczenie, jakie będą one miały w życiu społecz-

zeństwa węgierskiego, zależy także od tego, w jakim kształcie ustawy te zostaną przyjęte. Najwięcej jednak będzie zależało od postawy partnerów.

Węgrzy byli prekursorami trójstronności wśród narodów zniewolonych systemem komunistycznym. Pierwsza instytucja trójstronna powstała tam w 1988 r., a więc jeszcze przed upadkiem starego systemu. Oczywiście trudno mówić o prawdziwym dialogu społecznym przed rokiem 1990, ale przynajmniej od strony instytucjonalnej Węgrzy mieli w tym czasie przewagę nad sąsiednimi krajami. Powołano tam Krajową Radę Godzenia Interesów. W jej pracach brali udział przedstawiciele rządu, istniejących już wtedy organizacji pracodawców i jedyne, oficjalnego związku zawodowego.

Powstanie Rady było w pewnej mierze oznaką uznania przez ówczesne władze zbiorowych konfliktów pracy. Doszło do tego uregulowanie sposobów ich rozwiązywania w ramach negocjacji zbiorowych. Oczywiście ówczesne władze chciały nie tyle wchodzić w rzeczywisty dialog – trudno o nim mówić przy jedynym legalnym partnerze reprezentującym pracowników z woli rządzącej partii – co raczej tak kontrolować przebieg i rozwiązywanie konfliktów, by jak najdłużej zachować swoją pozycję w szybko zmieniających się wówczas realiach społecznych i politycznych. Wołały zatem formalistycznie zinstytucjonalizować dialog społeczny przy jednoczesnym podziale odpowiedzialności za restrykcyjną politykę płacową.

W 1990 r. pierwszy demokratyczny rząd Węgier ustanowił jako forum negocjacji zbiorowych na poziomie krajowym Radę Godzenia Interesów. Zaprosił do prac w jej ramach dziewięć organizacji pracodawców i siedem central związków zawodowych, które miały wówczas cechy reprezentatywności. W tym też czasie kształtował się na Węgrzech niezależny ruch związkowy i formowały organizacje pracodawców. Miało to oczywiście wpływ na stabilność prac w Radzie. Ostatecznie skryształizował się krąg uczestników – i taki jest też dzisiaj

– w składzie: rząd, dziewięć organizacji pracowniczych i sześć organizacji pracodawców.

Od 1990 r. Rada Godzenia Interesów zbierała się na sesjach plenarnych i w komitetach. Jej kompetencje z początku dotyczyły głównie ustalania kwestii płacowych: gwarantowanej płacy minimalnej, średniego wzrostu płac w przedsiębiorstwach prywatnych a także poziomu zatrudnienia. Potem doszły do tego uprawnienia do wyrażania opinii w sprawie polityki gospodarczej i społecznej oraz opiniowanie niektórych ustaw.

Rada nie miała umocowania konstytucyjnego ani nawet ustawowego. Jej działalność regulowana była statutem przyjętym przez trzy strony. Porozumienia zawierane w Radzie nie miały też mocy obowiązującej i ich treść musiała być przegłosowana w parlamencie, o ile miała mieć charakter powszechnie obowiązujący.

Porozumienie trójstronne z listopada 1992 r. było próbą kompleksowego uzgodnienia polityki społecznej rządu, szczególnie w zakresie zatrudnienia, dochodów, podatków, płac. Dotyczyło też relacji rządu ze związkami zawodowymi. W znacznie mniejszym stopniu zaangażowane były weń związki pracodawców. Podkreślono w nim wagę aktywnej polityki zatrudnienia. W porozumieniu przewidziano wydanie na ten cel w 1993 r. 18 mld forintów, z czego 12 mld miało pochodzić od Agencji Własności Państwowej z dochodów prywatyzacyjnych. Do Funduszu Solidarności, zaopatrującego bezrobotnych, pracownicy mieli przekazywać 7 proc. swoich dochodów brutto a pracodawcy 2 proc. dochodów z działalności. Zgodzono się ograniczyć okres pobierania zasiłku dla bezrobotnych do 12 miesięcy. Określono też jego najniższy i najwyższy poziom.

Porozumienie zawierało ustalenia w sprawie polityki podatkowej. Zgodzono się na stawkę VAT 0 proc. na lekarstwa i energię elektryczną dla gospodarstw domowych. Określono też listę towarów i usług z preferencyjną, 6-procentową stawką. W kwestii podatku od dochodów osobistych ustalono listę zwolnień motywowanych względami społecznymi. Płaca minimalna na 1993 r. została podniesiona do 9 tys. forintów, a emerytury miały wzrosnąć o 14 proc.

Rząd wprowadzał uzgodnienia w odpowiednich ustawach forsowanych w parlamencie. Jak szacowano, realizacja porozumienia skutkowałą wydatkami budżetowymi w wysokości 40–50 bln forintów. Jednak w połowie 1993 r. zagrożone było wykonanie budżetu państwa, a jego nowelizacja spowodowała odejście od treści uzgodnionych

w porozumieniu. W praktyce realizowano inną politykę podatkową, waloryzacja emerytur również poszła inną drogą. Jedynym uzgodnieniem trójstronnym z 1992 r., które działało w dłuższym horyzoncie czasowym, było zniesienie administracyjnej regulacji płac.

Między 1990 a 1998 rokiem znaczenie Rady rosło, a na jej forum negocjowane były tematy dotyczące gospodarki narodowej i rynku pracy. Nie zdołała ona jednak wykreować sytuacji, w której strony mogłyby podpisać umowę społeczną o szerokim zasięgu, ale wypracowano w niej wiele istotnych porozumień, przede wszystkim płacowych, pośrednio regulujących politykę płacową na szczeblu przedsiębiorstw.

Wejście FIDESZ. Zmiany w strukturach organizacyjnych dialogu nadeszły, gdy rząd przejęła w 1998 roku prawicowa koalicja, na której czele stała partia FIDESZ. Nastąpiła reorganizacja Rady Godzenia Interesów. Rząd chciał jednak, aby dialog społeczny był ograniczony do konsultacji, a nie negocjacji. Tematykę dialogu podzielono na dwa fora: ekonomicznych konsultacji oraz spraw pracy. W pierwszym utworzona została wielostronna Rada Ekonomiczna, która miała konsultować strategiczne sprawy gospodarcze z wieloma partnerami (np. finansistami, inwestorami zagranicznymi, izbami gospodarczymi) oraz Rada ds. Integracji Europejskiej, która również w szerokim gronie miała zajmować się konsultacjami w sprawach wejścia do UE. W ramach drugiego forum powstały trójstronne ciała: Krajowa Rada Pracy i Rada ds. Kontaktów z Międzynarodową Organizacją Pracy.

Podział ten i ograniczenie kompetencji dialogu trójstronnego, niedające wpływu na decyzje podejmowane przez rząd, były kontestowane przez związki zawodowe. Wykorzystała to Węgierska Partia Socjalistyczna

Pierwszy demokratyczny rząd Węgier powołał Radę Godzenia Interesów jako forum negocjacji zbiorowych na poziomie krajowym. Zaprosił do prac w jej ramach dziewięć organizacji pracodawców i siedem central związków zawodowych, które miały wówczas cechy reprezentatywności.

w 2002 r., podczas kampanii wyborczej do parlamentu. Jednym z jej głównych punktów programu wyborczego było wznowienie dialogu społecznego na szczeblu krajowym i, w szczególności, zreorganizowanie Rady Godzenia Interesów, tak by mogła stać się forum rozmów rządu z partnerami społecznymi.

Po wygranej socjalistów strony zawarły porozumienie, które reaktywowało trójstronny dialog społeczny w dawnym kształcie na szczeblu krajowym w ramach odnowionej Narodowej Rady Godzenia Interesów. Reprezentowanych jest w niej sześć organizacji pracodawców o charakterze ogólnokrajowym i dziewięć central związkowych. Rada wróciła zatem do formuły i składu, jakie były przed 1998 r. Partnerzy uzgodnili, że fundamentem rozwiązywania sporów na Węgrzech będą trójstronne negocjacje między rządem i partnerami społecznymi. Nowa Rada adaptowała postanowienia układu, który dawał jej szersze niż przed 1998 rokiem kompetencje i rozciągał ważność porozumień na wszelkie sprawy dotyczące świata pracy, a dopuszczał także możliwość dyskusowania na forum kwestii polityki ekonomicznej państwa, rozwoju rynku pracy, podatków i systemu opieki społecznej.

Strony zgodziły się na poszukiwanie drogi do zawarcia szerokiej umowy społecznej w ramach Rady. Miała się ona spotykać się 12 razy w roku, aby ustalić wszelkie istotne tematy podlegające negocjacom. Partnerzy uzgodnili też poszukiwania nowej formuły dialogu na średnim szczeblu – sektorowym, podsektorowym i regionalnym – w celu zharmonizowania węgierskiej

Węgrzy byli prekursorami w dialogu trójstronnym wśród narodów zniewolonych systemem komunistycznym. Pierwsza instytucja trójstronna powstała tam w 1988 r., a więc jeszcze przed upadkiem starego systemu. Ówczesne władze chciały nie tyle wchodzić w rzeczywisty dialog, co raczej tak kontrolować przebieg i rozwiązywanie konfliktów, aby jak najdłużej zachować kontrolę nad krajem.

Reprezentatywni. W węgierskim modelu dialogu za reprezentatywne na poziomie krajowym uznaje się organizacje spełniające następujące zasady: każda z organizacji musi być założona i zarejestrowana zgodnie z ustawą o stowarzyszeniach, musi działać aktywnie w co najmniej 3 sektorach lub 10 podsektorach gospodarki (według oficjalnej klasyfikacji), musi posiadać struktury regionalne w co najmniej w 5 z 20 regionów. Dodatkowo, organizacja pracodawców musi zrzeszać co najmniej 1000 przedsiębiorstw lub przedsiębiorstwa muszą zatrudniać co najmniej 100 tys. osób. Związki zawodowe muszą mieć swoje organizacje w co najmniej 100 zakładach pracy.

polityki przemysłowej ze standardami i praktykami panującymi w Unii Europejskiej.

Porozumienie z 27 lipca 2004 r. ustalało strukturę organizacyjną Narodowej Rady Godzenia Interesów. Miała być wspomagana przez wyspecjalizowane ciała i komitety. Tymi ciałami są: Krajowa Rada ds. Współpracy z Międzynarodową Organizacją Pracy, Krajowa Rada Integracji Europejskiej, Rada Sektorowa, odpowiedzialna za kierowanie dwustronnym dialogiem sektorowym (ze wsparciem funduszy Phare) oraz za pomoc w ustanawianiu dwustronnych komitetów dialogu sektorowego. Rada ma zajmować się takimi tematami, jak: negocjacje zbiorowe, gospodarka, polityka równości, informacja i statystyka, rynek pracy, prawa pracy, zdrowie, doksztalcanie zawodowe i zabezpieczenie społeczne. Ponadto w Radzie prowadzone są uzgodnienia w sprawie płacy minimalnej na dany rok, wymiaru czasu pracy oraz w sprawach dotyczących zwolnień z powodów ekonomicznych. Każde działanie rządu wkraczające w te dziedziny musi być poprzedzone porozumieniem z partnerami społecznymi.

W ramach Komitetu Pracy prowadzone są konsultacje w sprawach zagadnień dotyczących prawa i stosunków pracy. Komitet opracowuje zalecenia dotyczące wzrostu średniej płacy. Spotyka się na sesjach plenarnych w zależności od konieczności, ale zazwyczaj raz w miesiącu. Decyzje podejmowane są w drodze porozumienia, a to oznacza, że zarówno organizacje pracodawców jak i związki muszą uzgodnić stanowiska.

Forum strategii gospodarczej. Rząd i partnerzy społeczni utworzyli także odrębne forum konsultacji w kwestiach strategicznych dla gospodarki. Powstała Rada Społeczno-Gospodarcza (GSZT), w której są reprezentowane interesy społeczne i gospodarcze wielu środowisk, w tym partnerów społecznych. Ponadto ustanowiono też osobne forum umożliwiające prowadzenie dialogu w ramach

sektora publicznego – Radę Pojednania Interesów Sektora Publicznego (KIÉT). Składa się z reprezentantów związków zawodowych działających w sektorze publicznym i zrzeszeń administracji lokalnej.

Obecnie działalność Rady wciąż w większym stopniu bazuje na porozumieniach i uzgodnieniach stron, niż na przepisach prawa. Rząd przesłał do parlamentu projekty ustaw regulujących status Rady, komitetów sektorowego dialogu społecznego i inne aspekty szeroko rozumianego dialogu społecznego. Są one rezultatem uzgodnień między partnerami. Projekty legislacyjne zmierzające do uregulowania statusu prawnego Rady wynikają także z wpływu Trybunału Konstytucyjnego. Zgodził się, że funkcjonowanie Rady i uznanie za wiążące jej ustaleń powinno być oparte na jasnej podstawie prawnej, która dawałaby legitymację do działań władczych dla jej członków. Takim działaniem władczym członków Rady jest na przykład prawo delegowania przedstawicieli do instytucji decydujących o wydawaniu publicznych funduszy.

Dialog sektorowy. Partnerzy społeczni porozumieli się również co do kształtu dialogu na szczeblu sektorowym i we wrześniu 2004 r. podpisali stosowne porozumienie. Dialog ten ma coraz większe znaczenie. W lipcu 2004 r. zawartych było i zarejestrowanych w ministerstwie pracy 15 porozumień sektorowych – a potrzeba jego rozwoju wynika z konieczności włączenia węgierskiego dialogu sektorowego w mechanizmy dialogu na poziomie europejskim.

Na mocy porozumienia powstał wtedy Komitet Sektorowy Dialogu Społecznego (SSDCs), który pracował wraz z rządem nad projektem ustawy regulującej jego działalność. Rezultatem prac było przesłanie do parlamentu 27 stycznia tego roku dwóch projektów ustaw: regulujących działalność Rady OÉT i Komitetu SSDCs. Parlament rozpoczął debatę nad projektami, ale w związku z kwietniowymi wyborami została ona przerwana.

Mimo zmiennych losów dialogu społecznego na Węgrzech, uznać trzeba, że ma on tam istotną pozycję w mechanizmach zarządzania państwem. Najlepszym tego dowodem jest częste zawieranie na szczeblu krajowym porozumień płacowych, ważnych dla całej gospodarki. Mają one przełożenie na politykę wynagrodzeń prowadzoną w zakładach pracy. Ostatnio partnerzy społeczni i strona rządowa szukają dłuższej perspektywy dla swoich ustaleń regulujących te kwestie. I tak, np. w listopadzie 2005 r. uzgodnili porozumienie, które określa płacę minimalną na 2006 r., mechanizm

stopniowego wprowadzania trzypoziomowego systemu płacy minimalnej i ustala rekomendacje dotyczące wzrostu płac, stosowane przy negocjacjach na niższych szczeblach. Najistotniejsze jest jednak to, że porozumienie nie ogranicza swej perspektywy jedynie do jednego roku. Zawiera też średniookresowy plan wzrostu płac minimalnych i ścieżkę wzrostu wynagrodzeń na lata 2006–2008.

Coraz większa partycypacja stron społecznych w tych regulacjach wynika z lepszej, ostatnio, atmosfery dialogu, a również z sytuacji ekonomicznej Węgier, bo obserwuje się tam znaczny wzrost gospodarczy (ok. 5 proc. rocznie) i jednocześnie malejącą inflację (3,3 proc. na koniec 2006 r.). Niestety zauważalny jest też zastój na rynku pracy. Zawęża się także pole manewru w prowadzeniu polityki społecznej. Przyjęte przez Węgry reguły harmonizacji gospodarki w celu wejścia do strefy euro nie pozwalają na rozrzutność w budżecie państwa. Zaplanowana ścieżka zmniejszania deficytu budżetowego – 5 proc. w 2006 r., 3,9 proc. w 2007 r. i 2,8 proc. w 2008 r. będzie zapewne bolesna dla społeczeństwa. Konieczna reforma finansów publicznych i redukcje w sferze budżetowej również mogą zwiastować napięcia.

Bibliografia publikacji o dialogu społecznym z ostatniego okresu

(przygotowane przez Główną Bibliotekę Pracy i Zabezpieczenia Społecznego)

Książki

DIALOG społeczny na poziomie regionalnym: ocena szans rozwoju, pod redakcją Dariusza Zalewskiego; Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa IPiSS, 2005. – s. 119, (Studia i Monografie / IPiSS), Sygn. GBPiZS Czyt. 47017, 47018

DIALOG społeczny na poziomie regionalnym: raport z badań, pod redakcją Jacka Sroki, Ryszarda Herbuta, Piotra Sula; Instytut Spraw Publicznych. Program Polityki Społecznej. – Warszawa: ISP, 2004. – s. 120 – (Ekspertyzy, Rekomendacje, Raporty z Badań / ISP), Sygn. GBPiZS 45889.

KOMENTARZ do ustaw o związkach zawodowych, o organizacjach pracodawców, o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, o zwolnieniach grupowych / Krzysztof Wojciech Baran Gdańsk: ODiDK, 2004. – s. 334. Sygn. GBPiZS Czyt. 46027.

PARTYCYPACJA w formie konsultacji i informacji : zagrożenia czy szanse? /red. Irena Dryll; Centrum Partnerstwa Społecznego „DIALOG” im. Andrzeja Bączkowskiego, Warszawa : CPS DIALOG, 2006. – s. 55. Sygn. GBPiZS 47312

POLITYKA organizacji pracodawców i przedsiębiorców, red. Jacka Sroki. Wrocław, Wydawnictwa Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, 2004. – s. 266. Sygn. GBPiZS 46095

SAMORZADY zawodowe w okresie transformacji w Polsce, red. Marzena Rutkowska. – Wrocław : Wydawnictwa Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, 2004. – s. 149, Sygn. GBPiZS 45952

SIECI czy struktury? Dialog społeczny na poziomie regionalnym, pod red. Mateusza Błaszczyka, Jacka Sroki, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, ISP, 2006. – s. 175. Sygn. GBPiZS 47213.

UPRAWNIENIA zakładowej organizacji związkowej, pod red. Jana Piątkowskiego, Wyd. 3. – Toruń : TNOiK „Dom Organizatora”, 2005. – s. 323. Sygn. GBPiZS 46566.

WPLYW prywatyzacji na zbiorowe stosunki pracy : aspekty prawne i społeczno-ekonomiczne, pod red. Jerzy Wrątny, Marek Bednarski ; Instytut Pracy i Spraw Socjalnych,

Warszawa : IPiSS, 2005. – 186 s. – (Studia i Monografie / IPiSS). Sygn. GBPiZS Czyt. 47020, 47021.

ZBIOROWE prawo pracy. Stan prawny: listopad 2005 r. pod. red. Karoliny Baniak, Macieja Nałęcz, Warszawa : C. H. Beck, 2006. s. 298. Sygn. GBPiZS Czyt. 47355.

ZBIOROWE prawo pracy: aspekty prawa międzynarodowego, europejskiego i polskiego, pod red. Krzysztofa Walczaka, Warszawa C. H. Beck, 2004. – s. 153 (Monografie Prawnicze). Sygn. GBPiZS Czyt. 45491.

Artykuły z 2006 r.

BEZ rady można działać, bez dialogu z załogą trudniej / rozm. Katarzyna Żaczkiewicz, Tomasz Zalewski // Gazeta Prawna. – 2006, nr 87, s. 18–19. – Wypow.: Bartłomiej Rackowski, Jan Kisielnicki, Jacek Męcina, Marcin Wojewódka, Henryk Michałowicz.

GDY związek zawodowy działa na szkodę pracodawcy / Ewa Wronikowska // Gazeta Prawna. – 2006, nr 4, Praca i Podatki, s. 3. – Działania określone prawem, które może podjąć pracodawca, gdy związek zawodowy wykorzystuje swoją uprzywilejowaną pozycję i prowadzi działalność sprzeczną z prawem.

KAŻDY pracownik właścicielem / Corey Rosen, John Case, Martin Staubus // Harvard Business Review Polska. – 2006, nr 1, s. 79–89. – Własność pracownicza i jej formy.

MITOTWÓRCY związkowej dyktatury / Jerzy Pawlas // Tygodnik Solidarność. – 2006, nr 16, s. 22–23. – Kampania antyzwiązkowa w Polsce.

NOWA forma dialogu w firmie / Izabela Rakowska-Boroń // Gazeta Prawna. – 2006, nr 91, s. 2–3. – Wejście w życie ustawy o informowaniu pracowników i konsultacji.

OD konfliktu do kooperacji / Alicja Dzierzbicka // Tygodnik Solidarność. – 2006, nr 20, s. 21. – Współpraca związków zawodowych z innymi związkami oraz z pracodawcami.

PAKT społeczny potrzebny od zaraz / Mieczysław Kabaj ; rozm. Marzena Stychlerz-Kłucińska // Tygodnik Solidarność. – 2006, nr 15, s. 30–31

PLATNE zwolnienia od pracy związkowca / Agnieszka Bolesta-Borkowska // Serwis Prawno-Pracowniczy. – 2006,

nr 23, s. 38-39. – Zwolnienie przysługujące członkom zarządu zakładowej organizacji związkowej.

PRACOWNICY chcą założyć związek zawodowy: co robić? / Jacek P. Męcina // Harvard Business Review Polska. – 2006, nr 4, s. 36-53. – Opis przypadku z konkretnymi rozwiązaniami podsuwanymi przez ekspertów z branży zarządzania zasobami ludzkimi.

PRACOWNIK dobrze poinformowany // Prawo Europejskie. – 2006, nr 1, s. 48–50. – Implementacja dyrektywy 2002/14/WE z 11 marca 2002 r.

PRAWO zakładowej organizacji związkowej do pozyskiwania od pracodawcy informacji niezbędnych do prowadzenia działalności związkowej – wybrane problemy / Grzegorz Orłowski // Monitor Prawa Pracy. – 2006, nr 1, s. 23–29.

REPREZENTACJE pracowników / Ewa Podgórska-Rakiel // Serwis Prawno Pracowniczy. – 2006, nr 24, s. 1–79.

TRZEBA tworzyć rady pracowników / Jacek Męcina, Marcin Kucharski // Gazeta Prawna. – 2006, nr 91, Praca i Ubezpieczenia, s. A5–A8. – Komentarz do ustawy o informowaniu pracowników i konsultacji.

ZWIĄZKI dla pracowników! / Wojciech Balon // Nowy Tygodnik Popularny. – 2006, nr 5/6, s. 6–7. – Miejsce związku zawodowego w wolnorynkowej rzeczywistości.

ZWIĄZKI zawodowe bez promocji znikną / Tomasz Zalewski // Gazeta Prawna. – 2006, nr 110, s. 18. – Liczba pracowników należących do związków zawodowych.

ZWIĄZKI zawodowe w największych gospodarkach UE w kontekście zmian strukturalnych i prób wprowadzania reform wolnorynkowych / Piotr Zientara // Wspólnoty Europejskie. – 2006, nr 2, s. 37–46.

ZWIĄZKI, rząd i pracodawcy zawrą pakt społeczny / Bratosz Marczuk // Gazeta Prawna. – 2006, nr 80, s. 18. Opracowała Alina Kulesza

Informacje o autorach

Mieczysław Kabaj, profesor w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych, członek Komitetu Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN oraz członek Komitetu Prognoz „Polska 2000 Plus” PAN. Autor wielu książek i opracowań, ostatnio wydał książkę pt. *Ekonomia tworzenia i likwidacja miejsc pracy. Dezaktywizacja Polski?*

Rafał Towalski, doktor ekonomii, adiunkt w Katedrze Socjologii Ekonomicznej Szkoły Głównej Handlowej, prodziekan Wydziału Socjologii w Wyższej Szkole Humanistycznej im. A. Gieysztora, współpracownik Instytutu Spraw Publicznych.

Tomasz Zarycki, doktor socjologii, Instytut Studiów Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego.

Wojciech Dyduch, doktor w Katedrze Przedsiębiorczości Akademii Ekonomicznej w Katowicach.

Bogdan Kowalski, dziennikarz i publicysta specjalizujący się w problematyce społecznej, w tym w zagadnieniach dialogu społecznego.

Irena Dryll, publicystka pracująca w Nowym Życiu Gospodarczym, specjalizuje się m.in. w problematyce dialogu społecznego.

Kazimierz Frieske, profesor w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych oraz w Instytucie Socjologii UW (kierownik Zakładu Problemów Społecznych i Planowania Społecznego). Członek Komitetu Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN oraz zastępca przewodniczącego Komitetu Socjologii PAN.

Włodzimierz Pańków, docent w Instytucie Filozofii i Socjologii PAN (Zespół Badawczy Socjologii Polityki i Gospodarki), kierownik katedry Nauk Społecznych – Zakład Socjologii w Wyższej Szkole Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego. Autor m.in. (razem z B. Gąciarz) książki pt. *Dialog społeczny po polsku – fikcja czy szansa*. Wyd. Instytut Spraw Publicznych. Warszawa 2001.

Barbara Gąciarz, doktor habilitowany, Instytut Filozofii i Socjologii PAN, Katedra Socjologii Ogólnej i Antropologii Społecznej Akademii Górniczo-Hutniczej.

Edyta Doboszyńska, dyrektor Zespołu ds. Unii Europejskiej i Funduszy Unijnych w Związku Rzemiosła Polskiego, członek Europejskiej Komisji Dialogu Społecznego, zastępca członka Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, certyfikowany trener (Dialog Społeczny), mediator z listy mediatorów Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Marcin Szałowski, doktorant w Zakładzie Interesów Grupowych w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Mikołaja Kopernika. Pracuje również w Wyższej Szkole Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi.

Andrzej Zybortowicz, profesor, szef Zakładu Interesów Grupowych w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Mikołaja Kopernika. Pracuje również w Wyższej Szkole Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi.

Tomasz Grzegorz Grosse, doktor socjologii, ekspert Instytutu Spraw Publicznych, autor wielu opracowań poświęconych problematyce Unii Europejskiej.