

**WSPÓŁCZESNE WYZWANIA
DLA PARTNERÓW SPOŁECZNYCH**

**WSPÓŁCZESNE WYZWANIA
DLA PARTNERÓW SPOŁECZNYCH**

**pod redakcją
Agnieszki Lenartowicz-Łysik**

Gdańsk 2011

Recenzent
prof. nadzw. dr hab. *Jakub Stelina*

Redakcja
Agnieszka Kubicka

Skład i formatowanie
Urszula Jędryczka

Publikacja współfinansowana przez Unię Europejską
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Publikacja jest częścią projektu „Dialogiem, nie styliskiem
– profesjonalizacja NSZZ Solidarność jako partnera dialogu społecznego”
realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki
Poddziałania 5.5.2: Wzmocnienie uczestników dialogu społecznego

ISBN 978-83-7531-270-6

Publikacja jest bezpłatna

Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot
tel./fax: (58) 551 05 32, tel. (58) 523 13 75, 523 14 49
e-mail: poligraf@gnu.univ.gda.pl

SPIS TREŚCI

Agnieszka Lenartowicz-Łysik, Krzysztof Hus (Region Śląsko-Dąbrowski NSZZ „Solidarność”) Współczesne wyzwania dla NSZZ „Solidarność” jako partnera dialogu społecznego	7
Małgorzata Jonczy-Adamska (Trenergis Gliwice) Równość szans kobiet i mężczyzn	11
Małgorzata Jonczy-Adamska (Trenergis Gliwice) Prawne gwarancje równości praw kobiet i mężczyzn	31
Wojciech Wyrozumski Elastyczne formy zatrudnienia a realizacja zasad flexicurity oraz równości kobiet i mężczyzn. Rola partnerów społecznych	45
Mateusz Warchał (Akademia Techniczno-Humanistyczna w Bielsku-Białej) Psychospołeczne aspekty realizacji elastycznych form zatrudnienia	61
Barbara Surdykowska (Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”) Globalizacja i europeizacja dialogu społecznego	71
Marian Krzaklewski (Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”) Przesłanki i rozwój dialogu społecznego w Polsce i w Unii Europejskiej. Dialog społeczny na poziomie globalnym	101
Joanna Szymonek (Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”) Społeczne wyzwania globalizacji	127
Andrzej Adamczyk (Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”) NSZZ „Solidarność” na arenie międzynarodowej	139
Andrzej Matła (Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”) Przekształcona dyrektywa o europejskich radach zakładowych (ERZ) potencjalną szansą na wzmocnienie prawa pracowników do informacji i konsultacji w przedsiębiorstwach ponadnarodowych	143

Bogna Gawrońska-Nowak (Uczelnia Łazarskiego w Warszawie)	
Wyzwania polityki makroekonomicznej w Polsce wobec presji globalnej	153
Krzysztof Szczygielski (Uczelnia Łazarskiego w Warszawie)	
Rozwój gospodarczy a finanse publiczne	167
Krzysztof Szczygielski (Uczelnia Łazarskiego w Warszawie)	
Perspektywy konsolidacji fiskalnej w Polsce	191

Agnieszka Lenartowicz-Łysik

Krzysztof Hus

Region Śląsko-Dąbrowski NSZZ „Solidarność”

Współczesne wyzwania dla NSZZ „Solidarność” jako partnera dialogu społecznego

Inspiracją dla powstania projektu „Dialogiem, nie styliskiem – profesjonalizacja NSZZ „Solidarność” jako partnera dialogu społecznego” była wieloletnia praca w obszarze szkoleń związkowych oraz doświadczenia w zakresie dialogu społecznego, wywodzące się jeszcze z okresu realizacji projektu „Upowszechnienie norm prawa dotyczących dyskryminacji a kształtowanie prawidłowych relacji międzyludzkich w stosunkach pracy” (inicjatywa w ramach obchodów Europejskiego Roku Równych Szans dla Wszystkich 2007). Przez lata NSZZ „Solidarność”, przy pełnym poszanowaniu swojej historii i tradycji, ewaluowała w kierunku coraz bardziej profesjonalnego przedstawicielstwa pracowniczego, stawiając w szczególności na rozwój wiedzy i kompetencji kolejnych pokoleń swoich działaczy i przelamywania stereotypowego wizerunku związkowca – chuligana, którego symbolem jest tytułowe „stylisko”. Jest ważne, aby współczesny związek zawodowy potrafił skutecznie stać w obronie indywidualnych i zbiorowych interesów swych członków w miejscu pracy, ale także, aby był liczącym się partnerem w procesie kształtowania różnych aspektów rzeczywistości społeczno-gospodarczej, partnerem dialogu społecznego.

1.

Uwarunkowania społeczno-gospodarcze stawiają wiele wyzwań przed NSZZ „Solidarność” jako jednym z kluczowych partnerów społecznych w Polsce. Na przestrzeni ostatniej dekady relacje przemysłowe, w tym działania związków zawodowych, były kształtowane przez trzy znaczące zjawiska. Początek XXI wieku, czyli lata 2001–2004, to okres rosnącego bezrobocia, które doszło w Polsce do poziomu 20%, a miejscami przekraczało nawet 30%. W tych warunkach „każda pra-

ca" była lepsza od bezrobocia. Działania NSZZ „Solidarność”, również w Regionie Śląsko-Dąbrowskim, skupiały się wówczas m.in. na obronie likwidowanych w procesach restrukturyzacyjnych miejsc pracy oraz na inicjatywach na rzecz osób bezrobotnych. W tym okresie zaczęły pojawiać się również bezpośrednio inwestycje zagraniczne wielu firm, które chciały skorzystać na włączeniu Polski do wspólnego rynku europejskiego. Związek odniósł wówczas wiele sukcesów, organizując pracowników w tych nowych podmiotach gospodarczych.

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej i wręcz masowej emigracji „za pracę” znaczącej części Polaków w wieku produkcyjnym, przez okres kolejnych 2–3 lat krajowy rynek pracy stał się nawet rynkiem „pracobiorycy”. Oznaczało to zdecydowanie większą siłę przetargową pracowników, a zwłaszcza osób zorganizowanych w związkach zawodowych, i pozwoliło osiągnąć liczne sukcesy negocjacyjne w obszarze poprawy warunków płacy i pracy oraz w dalszym organizowaniu pracowników.

Niestety, globalny kryzys, który dynamicznie rozwija się na świecie od 2008 roku, spowodował, że obecnie NSZZ „Solidarność” staje coraz częściej na pozycji defensywnej. Musi bronić swoich członków przed utratą miejsca pracy lub elementu „stabilności” zatrudnienia. Jego rola jest przez władzę i media coraz powszechniej sprowadzana do wyłącznie roszczeniowej, nie zaś jako rzeczywistego partnera społecznego. Wyzwaniem staje się nie tylko obrona interesów pracowniczych i realizowanie dialogu społecznego (od rokowań po partycypację), ale obrona *status quo* organizacji i przełamywanie negatywnych stereotypów, jak „związkowiec – chuligan” lub „związkowiec – roszczeniowiec w kufajce”.

Jednym ze sposobów przełamywania tych barier jest rozwój szerokiego spektrum wiedzy eksperckiej w związku. Jak pisze R. Towiański: „Najważniejsze są kompetencje, ponieważ wszystko inne wynika z kompetencji. Jeśli ktoś jest niekompetentny, to patrzy na drugą stronę, jak na wroga albo przecenia wielkość tej drugiej strony, albo nie docenia”¹. Wskazuje się więc, że obok praktycznych umiejętności z zakresu komunikacji społecznej, prawa pracy, oceny działalności gospodarczej przedsiębiorstwa oraz zrozumienia i interpretacji polityki firm w zakresie zatrudnienia i wynagrodzeń, konieczna jest również wiedza o szczegółowych politykach makroekonomicznych i mechanizmach podejmowania decyzji w gospodarce.

2.

Wraz ze światowym kryzysem upowszechniają się w Polsce atypowe formy pracy/zatrudnienia. Do niedawna ich wprowadzenie było tłumaczone uelastycz-

¹ R. Towiański, *Kompetentny uczestnik dialogu społecznego – koncepcja systemu szkoleń dla dialogu*, „Dialog” 2010, nr 1.

nieniem rynku pracy na rzecz godzenia życia zawodowego i rodzinnego pracowników lub/i zwiększaniem poziomu zatrudnienia, zwłaszcza wśród kobiet. Obecnie ich różnorodność i powszechność rośnie zaskakująco szybko, ponieważ stają się dla firm narzędziem obniżania kosztów pracy i zachowania dodatnich wyników ekonomicznych. Coraz powszechniej stosowane są więc umowy na czas określony, ale również umowy cywilno-prawne czy też leasing pracowników z agencji pracy tymczasowej, co znacząco zwiększa niepewność pracy, oferuje mniejszy poziom bezpieczeństwa socjalnego (wynagrodzenie, ubezpieczenie społeczne, prawo do urlopu wypoczynkowego, urlopu macierzyńskiego, tacierzyńskiego itp.). Upowszechnienie tych form jest ogromnym wyzwaniem również dla NSZZ „Solidarność”, ponieważ ustawa o związkach zawodowych nie przewiduje możliwości zrzeszania osób świadczących pracę na podstawie umów cywilno-prawnych. Można wręcz mówić o realnym zagrożeniu, gdyż przy spadającym zorganizowaniu pracowników, rośnie również udział w rynku pracy osób, które choć „świadczą pracę”, nie mogą z przyczyn ograniczeń formalnych zostać członkami związku zawodowego i korzystać z uprawnień. Potencjalny obszar pozyskiwania członków kurczy się, co może mieć w dłuższym okresie negatywny wpływ na siłę przetargową związku jako partnera dialogu społecznego.

W kontekście spadającego poziomu zorganizowania pracowników należy więc szczególnie pamiętać o dwóch grupach: osobach młodych oraz kobietach.

W przypadku młodych osób, związek musi przełamać stereotypowy wizerunek związków zawodowych jako organizacji tradycyjnej, organizacji „starych i dla starych”. Konieczny jest rozwój nowoczesnej oferty usług i sposobów komunikacji. Mocną stroną NSZZ „Solidarność” są szkolenia i wsparcie eksperckie, w tym pomoc prawna. Nie do przecenienia jest również zdolność związku do organizowania różnego rodzaju manifestacji, pikiet a nawet strajków jako legalnych środków wzajemnej perswazji. To również buduje wizerunek aktywnej i dynamicznej organizacji. Współczesne społeczeństwo jednak, szczególnie ludzie młodzi, jest coraz dalsze od angażowania się w przedsięwzięcia na rzecz „dobra wspólnego”. Preferuje się te aktywności, które pozwalają na rozwój własnej osoby i dotyczą kultury czasu wolnego oraz samorealizacji: hobby, rozwoju wiedzy i kompetencji, relacji towarzyskich. Być może więc formy działania związku będą musiały wkrótce zacząć uwzględniać tę szeroką perspektywę, aby pozostać atrakcyjnym dla młodych.

Bardzo ważnym wyzwaniem dla związku jest promocja równych szans kobiet i mężczyzn. Wyzwaniem jest chyba nawet dostrzeżenie i uznanie tego zagadnienia przez NSZZ „Solidarność” – organizacji, gdzie ciała decyzyjne są silnie zmaskulinowane. Według statystyk, kobiety stanowią ok. 40% członków związku (a 45% ogółu osób pracujących w Polsce), podczas gdy we władzach związku reprezentacja kobiet najczęściej jest wręcz śladowa. Nie służy to prowadzeniu efektywnych i konstruktywnych dyskusji na temat zrównywania szans kobiet. Niemniej

biorąc pod uwagę europejskie i krajowe dążenia do zwiększania aktywności zawodowej wśród kobiet, związek musi być gotowy do zagospodarowania tego potencjalnego obszaru zwiększenia swojej liczebności i swojej siły przetargowej jako partnera dialogu społecznego. Związek musi być również atrakcyjny dla kobiet, może np. przez tworzenie ścieżek kariery, dopasowania oferty szkoleniowej do ograniczonej dyspozycyjności związanej z obowiązkami rodzinnymi. Być może należy również inicjować działania na poziomie zakładów pracy, np. przeglądy układów zbiorowych i innych autonomicznych źródeł prawa pod kątem zachowania równości zawartych rozwiązań.

3.

Innym wyzwaniem dla NSZZ „Solidarność” jako partnera dialogu społecznego jest globalizacja i europeizacja dialogu społecznego. Przystąpienie do Unii Europejskiej otworzyło nowe możliwości dla dialogu społecznego w Polsce. Został on mianowicie wzmocniony o dodatkowe wymiary i mechanizmy takie jak europejski dialog autonomiczny oraz nowe narzędzia, jakimi są zarówno przedstawicielskie organy pracowników w przedsiębiorstwach na poziomie kraju w postaci rad pracowników, jak i w przedsiębiorstwach ponadnarodowych, spółce europejskiej, spółdzielni europejskiej oraz spółkach powstałych w wyniku transgranicznego połączenia. Ich poznanie i wykorzystanie dorobku może znacznie wzmocnić siłę przetargową organizacji związkowych. Jak wskazują badania naukowe i obserwacje praktyków, pozazwiązkowe pracownicze organy przedstawicielskie bez wsparcia związków zawodowych nie są ustanawiane, a jeżeli już powstają, to bez związkowej bazy eksperckiej są nieefektywne. Jest to ważne również w tym kontekście, że globalizacja i europeizacja wpływa na stosunki przemysłowe, a właściciele kapitału lub/i menadżerowie spoza Polski bardzo często nie wykazują poszanowania dorobku niezależnego ruchu związkowego i dialogu społecznego w Polsce.

Projekt „Dialogiem, nie styliskiem” kończymy realizować w okresie, kiedy Polska, Europa i świat nie potrafią kolejny już rok przełamać negatywnych trendów gospodarczych. Jest to niestety najbardziej odczuwane przez „świat pracy”, gdzie prawdziwego sensu nabierają stwierdzenia o przeczuciu kosztów kryzysu na najbardziej ubogich i najsłabszych, i gdzie spirala obniżania kosztów pracy prowadzi do ubóstwa. Padają wręcz stwierdzenia o „wojnie w świecie pracy” i że związki zawodowe będą musiały powrócić do swej walki „styliskiem, nie dialogiem...”.

Małgorzata Jonczy-Adamska

TRENERGIS, Gliwice

Równość szans kobiet i mężczyzn

Wprowadzenie

Tematyka równości szans kobiet i mężczyzn staje się coraz ważniejsza w naszym życiu społecznym, szczególnie w kontekście rynku pracy, a zatem praw, możliwości, sytuacji kobiet i mężczyzn w miejscu pracy, w procesie rekrutacji czy zwolnienia. Dlatego konieczne jest edukowanie do równości członkiń i członków związków zawodowych, a przede wszystkim osób zajmujących w związkach stanowiska decyzyjne, osób, które mają wpływ na to, jakim obszarem zajmuje się związek, na ile interesująca dla niego jest specyficzna sytuacja każdej z płci w miejscu pracy.

W artykule przedstawiono najważniejsze pojęcia związane z tematyką równości płci, tj. płć społeczno-kulturową i sposób jej kształtowania, stereotypy, uprzedzenia, dyskryminację, w tym dyskryminację ze względu na płć. W drugiej części omówiono przejawy nierówności i dyskryminacji ze względu na płć na rynku pracy, jako obszarze szczególnie istotnym dla związków zawodowych.

1. Płć – jedna, dwie? Biologia czy kultura?

Płć jest dla nas bardzo ważną kategorią, elementem tożsamości, który często przychodzi nam do głowy w odpowiedzi na pytanie: „Kim jestem?”. Z tego powodu też pierwsze pytanie, które przychodzi nam do głowy, w sytuacji gdy spotykamy znajomą w ciąży albo słyszymy, że przyjaciele mają dziecko, brzmi: „chłopiec czy dziewczynka?” Warto zastanowić się, dlaczego ta kategoria płci jest dla nas tak ważna, czy w jakiś sposób informacja o płci ukierunkowuje nasze myślenie i zachowanie.

W badaniach socjologicznych nad pojęciem płci oraz tym, jak wpływa ona na nasze życie, już w latach 70. XX w. wprowadzono podział na płęć biologiczną oraz społeczno-kulturową. W kontekście sytuacji kobiet i mężczyzn w różnych obszarach życia, w tym na rynku pracy, szczególnie interesuje nas ta druga kategoria.

Płęć społeczno-kulturowa (ang. *gender* – rodzaj) oznacza wszystko to, co w danej kulturze czy społeczeństwie jest uważane za odpowiednie dla kobiety/dziewczynki lub mężczyzny/chłopca. A za odpowiednie mogą być uważane szeroko rozumiane role społeczne, które często są przypisywane w sposób jednoznaczny jednej płci. Stanowią one zestaw zakazów i nakazów, oczekiwań społeczeństwa kierowanych w stronę kobiet i mężczyzn, a dotyczących tego, jaka powinna być „prawdziwa kobieta”, a jaki – „prawdziwy mężczyzna”.

Czego dokładnie mogą dotyczyć oczekiwania?

- zaangażowania w opiekę nad dziećmi;
- zaangażowania w obowiązki związane z prowadzeniem domu;
- pracy zawodowej i zarobków;
- zachowania (np. mężczyźni bardziej niż kobiecie „wypada” iść samemu do baru, palić papierosy na ulicy, mieć wiele partnerek – o kobiecie zachowującej się w taki sam sposób mówi się obraźliwie; z kolei mężczyznom nie wypada dbać o siebie, chodzić do gabinetu kosmetycznego czy solarium, w takim stopniu jako kobietom);
- zainteresowań;
- sposobu spędzania wolnego czasu, podejmowanych aktywności (wspólne zakupy czy gra w piłkę);
- wyrażania emocji (kobietom wolno płakać, mężczyznom wolno wściekać się i przeklinać);
- cech charakteru (np. opiekuńczości, uległości, łagodności w przypadku kobiet oraz szybkiego podejmowania decyzji czy bycia „twardym” w przypadku mężczyzn);
- zabawek i zabaw;
- wyglądu zewnętrznego (i dbania o wygląd zewnętrzny).

Jako osoby wychowane w polskim społeczeństwie potrafimy bez problemu przytoczyć cechy, zachowania, role, które są uważane za „normalne”, „zwyczajne” w stosunku do kobiet lub mężczyzn. Nie dzieje się tak dlatego, że z biologii kobiet lub mężczyzn wynikają charakterystyczne dla płci zachowania, zostały one przez nas uwewnętrznione w efekcie życia w określonej kulturze i społeczeństwie. I tak np. od mężczyzn oczekuje się, że będą więcej zarabiać, utrzymywać rodzinę, dbać o jej byt, a od kobiet – że zajmą się codziennym gotowaniem, praniem, prasowaniem. Ani umiejętność gotowania, ani zarabiania na życie nie wynika z tego, z jakimi narządami płciowymi się urodziliśmy, a zatem nie wynika z płci biologicznej. Zatem w obrębie płci społeczno-kulturowej mieszczą się jedynie cechy o charakterze nabytym, wyuczone w procesie socjalizacji (uspołeczniania) i często uwewnętrznione przez dziewczynki i chłopców, kobiety i mężczyzn.

Skąd czerpiemy informacje dotyczące tego, co to znaczy być kobietą czy mężczyzną? Poniżej krótki przegląd źródeł informacji o płci społeczno-kulturowej.

1.1. Rodzina / rodzice

Rodzice czy opiekunki i opiekunowie, a także inne osoby z najbliższej rodziny mają wiele okazji do tego, żeby przekazywać dziewczętom i chłopcom informacje na temat tego, jak powinny/powinni się zachowywać, wyglądać, co robić, a czego nie.

Dzieje się to poprzez:

- modelowanie i obserwację – u dzieci dosyć wcześnie, bo już w 3. roku życia, kształtuje się tożsamość płciowa i starają się w związku z tym naśladować przede wszystkim rodzica i inne dorosłe osoby tej samej płci;
- nakazy i zakazy, np. „Nie biegaj, bo pobrudzisz sukienkę!”, „Chłopcy nie płaczą!”;
- angażowanie córek i synów do różnych zajęć, np. dziewczynek do pomagania w kuchni czy sprzątania, a także opieki nad młodszym rodzeństwem, chłopców – do pomocy w garażu czy w majsterkowaniu;
- kupowanie zabawek i ubrań w sposób wyraźny odnoszących się do płci (o zabawkach szczegółowo napisano poniżej, ubranka – dla dziewczynek często jasne, różowe, z różnego typu ozdobami i aplikacjami, dla chłopców – ciemne, odnoszące się do sportu (najczęściej piłki nożnej), wojska, motoryzacji. W ten sposób do dzieci trafia także informacja, kto może się bawić swobodnie i przy tym brudzić, a kto musi bardziej uważać na założone ubranie. Zwłaszcza że ubrania białe i blad różowe, w których dziewczynki trafiają na plac zabaw, nie są najbardziej odpowiednie do swobodnej zabawy).

1.2. Zabawki i zabawy

Kiedy wchodzimy do sklepu zabawkowego, wyraźnie możemy zauważyć podział na sektor różowy, a zatem zabawki adresowane do dziewczynek, oraz kolorowy, gdzie leżą zabawki adresowane do chłopców. Jeżeli mówimy o zabawkach dla dziewcząt, możemy wyróżnić wśród nich trzy grupy:

- zabawki związane z opieką nad dzieckiem – lalki-bobasy, wózki, butelki, kołyski – uczące opiekuńczości, przygotowujące do przyszłej roli matki;
- zabawki związane z dbaniem o wygląd – „głowy”, które można czesać i malować, zabawkowa biżuteria, cienie i pomadki, a także cała grupa lalek typu Barbie – przekazujące dziewczynkom informację, że ich wartość zależy od tego, jak wyglądają;
- zabawki związane z pracami domowymi – kuchenki, garnki, odkurzacze, mopy, a nawet szczotki do czyszczenia toalety – ich celem jest przygotowanie dziewczynek do pełnienia roli osoby, która jest odpowiedzialna za wszystkie prace domowe.

Warto zwrócić uwagę na to, że wszystkie te zabawki są często w różnych odcieniach różowego, który to kolor w naszej kulturze służy do kodowania produktów adresowanych do dziewczynek. Jednocześnie jest to kolor kojarzący nam się z czymś słodkim, cukierkowym, niepoważnym, a budowanie takich skojarzeń z pewnością dziewczynom nie służy. Jednak znacznie większym problemem jest fakt podziału na „różowy” i „nieróżowy” świat – trudno jest kupić chłopcu zabawkę, która należy do kanonu zabawek adresowanych do dziewcząt (np. odkurzaczy, kuchnię, wózek z lalką), a przed kupowaniem chłopcom różowych produktów rodzice często czują duży opór (m.in. ze względu na skojarzenie z homoseksualizmem). Efekt jest taki, że ten sposób kodowania zabawek pośrednio służy utrzymaniu sytuacji i nie pomaga w przekraczaniu sztucznych podziałów.

Widzimy, że świat idzie naprzód, coraz więcej kobiet pojawia się w zawodach, w których ceni się ich wiedzę, kompetencje (i to te zawody są zawodami przyszłości – inżynierskie, informatyczne, biotechnologiczne), a jednocześnie cały czas utrwalamy wśród dzieci podział na dwa światy – „kobięcy” i „męski”. A przecież udział kobiet w życiu publicznym i zawodowym, rozwój osobisty, kariera nie będą w pełni możliwe, jeżeli mężczyźni nie przejmą części obowiązków (połowy obowiązków) związanych z prowadzeniem domu i wychowaniem dzieci. A zatem warto uczyć również chłopców opiekuńczości i prac domowych, nie ukrywając przed nimi zabawek tego typu w „sektorze różowym”.

Z kolei **zabawki adresowane do chłopców** można podzielić na następujące grupy:

- pistolety, karabiny, miecze, zabawki militarne – uczą kultu macho, rozwiązywania problemów za pomocą siły fizycznej, dają przyzwolenie na przemoc;
- samochody, samoloty – rozwijają zainteresowanie motoryzacją, techniką;
- zabawki konstrukcyjne, klocki – uczą myślenia logicznego, abstrakcyjnego, analizy i syntezy – operacji myślowych bardzo przydatnych w nauce matematyki i innych nauk ścisłych (wciąż krąży mit, że do tego typu nauk bardziej predysponowani biologicznie są chłopcy – taka teza nie znajduje potwierdzenia w badaniach naukowych).

Można z łatwością zauważyć, że z jednej strony chłopcy dostają przyzwolenie na przemoc, nie uczą się rozwiązywać konfliktów i problemów za pomocą rozmowy, a w efekcie za dość „naturalne” uważamy sytuacje, kiedy chłopcy biją się czy popychają (np. pytamy 5-latkę wracającą z piaskownicy z informacją, że ktoś go uderzył, słowami „A oddałeś?”). Jednocześnie zabawki rozwijają ich zainteresowania (wychodzące poza prace domowe i wygląd zewnętrzny), rozszerzają horyzonty, zachęcają do różnego typu aktywności związanych z tymi zainteresowaniami. Jeżeli spojrzymy na tę grę zabawek z punktu widzenia rynku pracy i możliwości wykorzystania umiejętności w życiu zawodowym, zdecydowanie bardziej przydatne i rozwijające są zabawki adresowane do chłopców.

1.3. Grupa rówieśnicza

W grupie rówieśnic i rówieśników następuje reprodukcja wzorców kobiecości i męskości, przy czym dzieci charakteryzują się tym, że ok. 6–7 roku życia zaczynają bardzo mocno podkreślać różnice płciowe, mówić o „przeciwnej” płci, bawić się i spędzać czas w swoich grupach płciowych. W efekcie niechętnie widzą sytuacje, kiedy koleżanka lub kolega zachowuje się inaczej niż większość, tym samym wzmacniają oczekiwania i normy, kształtowane w ramach płci społeczno-kulturowej.

1.4. Przedszkole i szkoła

Placówki edukacyjne przekazują bardzo dużo informacji na temat płci społeczno-kulturowej, a dzieje się to na różnych płaszczyznach. W literaturze pedagogicznej opisano pojęcie „ukrytego programu nauczania” – wszelkich treści przekazywanych w szkole czy przedszkolu poza oficjalnym programem, np. postawy nauczycielek i nauczycieli dotyczące osób z grup mniejszościowych, brak podjazdu czy windy sugerujący, że szkoła nie jest miejscem dla osób niepełnosprawnych ruchowo, krzyż wiszący w klasie czy lekcje religii w szkole, informujące o dominującym w naszym kraju wyznaniu. Do ukrytego programu nauczania można zaliczyć także informacje dotyczące kobiecości i męskości, które są przekazywane w następujący sposób:

- stereotypy płci w podręcznikach i programach nauczania, pokazywanie kobiet i dziewcząt w tradycyjnych rolach, a mężczyzn wracających z pracy, rozmawiających z synami o kosmosie czy pomagających odrabiać lekcje;
- angażowanie dziewcząt i chłopców do innych zajęć, np. przed szkolną dyskoteką dziewczynki robią kanapki, chłopcy przygotowują sprzęt muzyczny;
- zachowanie i postawy nauczycielek/li – zwracanie uwagi dzieciom, kiedy zachowują się niezgodnie z oczekiwaniami, stosowanie podwójnych standardów w ocenie zachowania dziewcząt i chłopców, np. „rozumiem, że chłopcy przeszkadzają, ale żeby dziewczyny... wstydźcie się”;
- organizacja procesu edukacji – podział na grupy płciowe, np. na zajęciach technicznych, i proponowanie innych aktywności, podział na zajęciach wychowania fizycznego, zajmowanie boiska przez chłopców i trawnika (a czasem nawet korytarza) przez dziewczęta;
- feminizacja zawodu nauczyciela – daje pośrednią informację dotyczącą tego, która płeć jest „odpowiednia” do opieki nad dziećmi i nauczania;
- angażowanie matek w życie szkoły, znacznie częściej i bardziej intensywnie niż ojców.

Jak widać, informacje dotyczące płci społeczno-kulturowej, wzorców kobiecości i męskości, dostajemy właściwie na każdym kroku – także z reklam, bajek,

seriali, gazet. Fakt, że dziewczynki w przedszkolu często opiekują się lalkami, a chłopcy bawią się samochodami, nie wynika z ich natury, ale z tego, że już w wieku 3–4 lat dostali od otoczenia wystarczająco dużo informacji, żeby wiedzieć, co jest typowe dla ich płci, na jakiego typu aktywność dostaną przyzwolenie. Jednocześnie nauczycielki/le sami zachęcają dziewczęta i chłopców do zabaw w określony sposób, wzmacniając w ten sposób stereotypowy podział aktywności. W efekcie mówi się o tym, że jakoby z natury kobiet wynika zaangażowanie w prace domowe, a z natury mężczyzn – zainteresowanie motoryzacją.

1.5. Płeć społeczno-kulturowa (*gender*)

Płeć społeczno-kulturowa (*gender*) charakteryzuje się dwoma ważnymi cechami:

- **zmienia się w czasie** – inne są w tej chwili oczekiwania dotyczące kobiet i mężczyzn, inne były w XIX wieku. Kobiety w Polsce mają prawa wyborcze zaledwie od 92 lat, i oczywiście w ciągu tych niespełna stu lat nie nastąpiła żadna zmiana ewolucyjna w umysłach kobiet, która doprowadziłaby do nabycia umiejętności podejmowania decyzji wyborczych – to ograniczenie, pozwalające głosować wyłącznie mężczyznom, było jedynie umową społeczną. Innym przykładem zmian w czasie jest prawo kobiet do studiowania na uczelniach wyższych – pierwsze kobiety dopuszczono do studiów w 1897 roku w Krakowie (jedynie na wydziale filologicznym), a od założenia pierwszej uczelni w Polsce minęło już wówczas ponad 500 lat. Jeżeli spojrzymy na sytuację mężczyzn, dostali znacznie później niż kobiety prawo do urlopu wychowawczego czy części macierzyńskiego, a prawo do urlopu ojcowskiego przysługuje Polakom zaledwie od roku (1 stycznia 2010);
- **zmienia się w przestrzeni** – te zmiany są ściśle związane z kontekstem kulturowym, wynikającym z tradycji, religii, obyczajów. Inaczej wygląda sytuacja kobiet (i mężczyzn) w krajach Europy Zachodniej, inaczej w krajach Afryki Subsaharyjskiej, inne są oczekiwania dotyczące dziewcząt i chłopców w zależności od tego, jakie są tradycyjne role kobiet i mężczyzn, jakie wzorce panują w danym środowisku (np. na terenach wiejskich dużo trudniej jest żyć niezgodnie z normami dotyczącymi płci, bo w małych społecznościach bardziej „rzuca się w oczy” kobieta stawiająca na pracę, czy mężczyzna na urlopie wychowawczym. W mieście, zwłaszcza dużym, takie sytuacje bardziej się rozmywają)¹.

Ta zmienność, zwłaszcza w sytuacji, kiedy patrzymy na nią z perspektywy czasu, jest niezbitym dowodem na to, że sytuacja kobiet i mężczyzn jest uwarunko-

¹ Materiały szkoleniowe projektów „Sieć trenerów *gender mainstreaming* (perspektywy równości płci) Programu Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL” oraz „Kompleksowy model wdrażania strategii *gender mainstreaming* w cykl planowania, realizacji i oceny projektu”, realizowanych przez Fundację Fundusz Współpracy oraz Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP).

wana społecznie i kulturowo, a nie wyłącznie biologicznie. W tej chwili wydaje nam się „naturalne” (i często właśnie takiego słowa używamy), że kobiety i mężczyźni mogą głosować czy studiować, kilkaset lat temu brak dostępu dla kobiet na uczelnie wyższe argumentowano mniejszą masą ich mózgu. W miarę rozwoju badań nad płcią zarówno biologiczną, jak i społeczno-kulturową udowodniono, że te argumenty były zupełnie oderwane od rzeczywistości, i w tej chwili nie odważylibyśmy się postawić takiej tezy.

Pojęcie *gender* pojawiło się w odróżnieniu od płci biologicznej (ang. *sex*), oznaczającej zespół cech bezpośrednio wynikających z biologii, z budowy ciała i materiału genetycznego kobiet i mężczyzn. I tak – możliwość urodzenia dziecka przez kobietę (biologicznie zdrową) jest cechą biologiczną, ale już oczekiwanie, że to kobieta będzie osobą zajmującą się dzieckiem i wszystkim, co związane z jego wychowaniem, należy do płci kulturowo-społecznej.

Jeżeli mamy wątpliwość, czy jakiś obszar życia czy konkretne zachowanie, cecha, są uwarunkowane biologicznie, warto zadać sobie pytanie – czy znam osobie/słyszałam/słyszałem o osobach, które takie cechy prezentują, czy tak się zachowują, mimo że to ich płci nie przystoi, nie wypada, „nie pasuje”. Albo – czy możliwe jest, żeby np. kobieta utrzymywała rodzinę, a mężczyzna zajmował się domem i dziećmi. Jeśli tak, odpowiedź jest prosta – tradycyjny podział ról, normy i oczekiwania są naszym wytworem, naszym, czyli społeczeństwa. A zatem oznacza to, że możemy poddawać je w wątpliwość, zachęcać do zmiany.

Jednocześnie warto pamiętać, że taki podział, który bardzo często odczuwamy, na „kobiece” vs „męskie”, jest podziałem sztucznie podtrzymywanym. O ile łatwiej byłoby pomyśleć, że jakieś zachowanie czy cecha wynikają z indywidualnych właściwości człowieka, a nie z jego/jej płci biologicznej.

W związku jednak z faktem, że w procesie socjalizacji jesteśmy właściwie „bombardowani” stereotypowymi informacjami dotyczącymi kobiecości i męskości, bardzo trudno jest nam przestawić się na myślenie wolne od tych stereotypów, na traktowanie kobiet i mężczyzn jako indywidualnych ludzi o określonych cechach, możliwościach, umiejętnościach.

A zatem **celem polityki równości płci jest doprowadzenie do takiego stanu, w którym jednostki spokojnie będą mogły realizować swoje cele i zamierzenia, dokonywać wyborów i nie zastanawiać się przy tym, czy swoim działaniem, zachowaniem wpisują się w społeczne oczekiwania dotyczące kobiecości i męskości.** Nie chodzi tutaj o zwykłą zamianę ról ani spowodowanie, że kobiety i mężczyźni staną się identyczni (takie mity na temat równości często krążą w społeczeństwie).

2. Stereotypy, uprzedzenia, dyskryminacja

Jednym z ważnych elementów socjalizacji, czyli procesu uspołeczniania każdego człowieka, w trakcie którego kształtuje się m.in. płć społeczno-kulturowa, są stereotypy. **Stereotypem** nazywamy uproszczone przekonania dotyczące grupy społecznej, wyróżnionej na podstawie jednej cechy, np. płci, wieku, narodowości, wyznania, orientacji psychoseksualnej (np. przekonania dotyczącego osób młodych, starych, Polek i Polaków, Romów i Romek, katoliczek/katolików czy gejów i lesbijek). Stereotyp przypisuje pewne cechy, zachowania, role społeczne wszystkim członkiniom/członkom grupy społecznej, której dotyczy, zacierając przy tym różnice indywidualne pomiędzy tymi osobami.

Przekonania te charakteryzują się następującymi cechami:

- trudne do zmiany;
- formułowane na podstawie fałszywych przesłanek, nieprawdziwych, obiegowych informacji;
- przekazywane za pomocą różnych kanałów, często nieformalnych, „z pokolenia na pokolenie”;
- filtrują informacje, przyjmują głównie zgodne ze stereotypem (w sytuacji, kiedy czyjeś zachowanie czy cecha w stereotypie się nie mieszczą, często używamy sformułowania „to tylko wyjątek potwierdzający regułę” lub wyostriamo swoje zmysły na takie informacje, które mieszczą się w stereotypie).

Bardzo często posługujemy się stereotypami w sytuacji, kiedy brakuje nam informacji czy bezpośredniej znajomości pewnej grupy, co wiąże się z tzw. „skąpstwem poznawczym” – nie mamy czasu, energii, chęci, żeby poznawać ludzi, skupiać się na ich indywidualnych cechach i właściwościach. Ważne jednak, żeby pamiętać, że takie podejście może kogoś krzywdzić – bazując wyłącznie na stereotypie możemy przypisać osobie pewne cechy, których wcale nie posiada, a dalej – na podstawie tych wyobrażonych, stereotypowych cech podjąć jakieś decyzje dotyczące tej osoby, działania, które wpłyną na jej sytuację (np. przyjmujemy do pracy osoby młode, ponieważ zgodnie ze stereotypem są bardziej kreatywne oraz gotowe na zmiany, elastyczne, niż osoby starsze; nie zatrudnimy Roma czy Romki, ponieważ stereotyp mówi, że są to osoby nieuczciwe).

Stereotypy płci to takie przekonania, które dotyczą wszystkich kobiet i mężczyzn w danym kręgu kulturowym czy społecznym. I tak, kobietom przypisuje się np. wrażliwość, delikatność, opiekuńczość, miłość do dzieci, instynkt macierzyński, a jeżeli któraś z nich tych cech nie prezentuje, mówimy, że jest „męska”, że to „babochłop”, że przyjdzie czas, kiedy poczuje powołanie do macierzyństwa.

Z kolei mężczyźni powinni szybko podejmować decyzje, utrzymywać rodzinę, być odważni, mało emocjonalni, koniecznie interesować się piłką nożną. Jeśli tego nie robią, wątpimy w ich męskość, mówimy, że są „zniewieściali”, że są „panoflarczami”. Z tych określeń, funkcjonujących w języku, można łatwo wniosko-

wać, jak silną czujemy potrzebę, żeby stereotypy znajdowały swoje odzwierciedlenie w rzeczywistości, a tym samym przyczyniamy się do ich wzmocnienia, oczekujemy, że reprezentanci i reprezentantki określonych grup będą zachowywać się zgodnie z nimi.

Przykłady decyzji podejmowanych na podstawie stereotypów płci – nie przyjmujemy do pracy młodej kobiety, ponieważ podejrzewamy, że za chwilę urodzi dziecko i skorzysta z urlopu macierzyńskiego, wychowawczego, zwolnień chorobowych, lub – zadecydujemy, że mężczyźni w naszej firmie powinni zarabiać więcej, ponieważ są odpowiedzialni za utrzymanie rodziny.

Istotną rzeczą jest przyjęcie do wiadomości, że **nie ma pozytywnych stereotypów**. Owszem, takie uproszczone przekonania mogą dotyczyć cech, które w społeczeństwie są uznawane za pozytywne, np. opiekuńczość czy umiejętność szybkiego podejmowania decyzji, jednak trzeba tutaj pamiętać, że taki stereotyp zawsze uderzy w osobę, która się w nim nie mieści albo podejmuje wybory życiowe zupełnie wbrew tej stereotypowej cesze. I tak, kobiety, które nie są opiekuńcze, nie lubią dzieci, chcą zajmować się polityką czy naukami ścisłymi, często są traktowane gorzej niż ich koledzy w podobnej sytuacji. Słyszą komentarze dotyczące zegara biologicznego czy konieczności założenia rodziny, informacje, że „kobiety nie nadają się do polityki”, bywają nawet wprost odsyłane „do garów”. Z drugiej strony – mężczyźni, którzy chętnie oddają możliwość podejmowania decyzji innym osobom, pracują w zawodach opiekuńczych, zajmują się w swoim gospodarstwie domowym gotowaniem i sprzątaniami, napotykać komentarze w stylu „kto w waszym domu nosi spodnie”, „co z ciebie za facet”, są zachęceni do zmiany przyzwyczajzeń, do przejawiania cech „prawdziwego mężczyzny”.

Dlaczego stereotypy są istotne? Ponieważ stanowią pierwsze ogniwo „łańcucha dyskryminacji”, czyli często stają się podstawą działań dyskryminacyjnych, nawet nieświadomie. W skład „łańcucha dyskryminacji” oprócz stereotypów wchodzi uprzedzenia i dyskryminacja.

Uprzedzeniem nazywamy negatywną ocenę lub osąd jakiejś grupy społecznej, wyróżnionej na podstawie jednej cechy, wiążącą się z emocjami, odczuwanymi w stosunku do danej grupy lub jej przedstawicielki/ła, najczęściej takimi jak lęk /strach, złość. Np. stereotypem będzie przekonanie, że wszystkie kobiety marzą o macierzyństwie i dopiero w takiej sytuacji czują się spełnione, a uprzedzeniem – negatywna ocena i nastawienie do kobiet, które chcą robić karierę zawodową, albo mówią, że nie lubią dzieci. Gdyby tak samo zachowywali się mężczyźni, takie uprzedzenie nie zadziała, ponieważ dążenie do kariery czy mniejsza sympatia do dzieci mieści się w stereotypie mężczyzny. Uprzedzenia powodują, że w pewien sposób nastawiamy się do przedstawicielek i przedstawicieli określonej grupy, zwykle nastawiamy się negatywnie, i to nastawienie utrudnia rzeczywiste poznanie osoby.

Trzeci element omawianego „łańcucha” to właśnie dyskryminacja. Co dokładnie oznacza to pojęcie?

Dyskryminacja to nierówne, gorsze traktowanie jakiejś osoby, tylko na podstawie jej przynależności do danej grupy, najczęściej wynikające ze stereotypów i uprzedzeń. Żebyśmy mogli/mogły mówić o dyskryminacji, musimy mieć możliwość porównania sytuacji dwóch osób (czy dwóch grup ludzi) i stwierdzenia, że jedna z nich jest w danej sytuacji traktowana wyraźnie gorzej, a wynika to np. z jej płci, wieku, narodowości czy wyznania.

Warto pamiętać, że zjawisko dyskryminacji wiąże się z zależnością władzy, mówimy o niej w takiej sytuacji, kiedy jakiś człowiek ma realny wpływ na sytuację innych osób i korzystając z tej możliwości wpływu traktuje osoby nierówno, kierując się swoimi stereotypami i uprzedzeniami. Władza może być bardzo formalna, wynikająca z tego, że ktoś jest osobą przełożoną i ma wpływ na sytuację swoich podwładnych. Taka sytuacja dotyczy także np. rekrutacji, kiedy do kobiet wciąż jeszcze dosyć często kieruje się pytania dotyczące rodziny, dzieci, planów związanych z kolejnymi dziećmi. Zadając takie pytanie, potencjalny pracodawca opiera się na stereotypie dotyczącym związania kobiet z dziećmi, pomijając przy tym zupełnie rolę ojca. Jednocześnie mężczyźni nie są stawiani w sytuacji, w której muszą wybrać między powiedzeniem prawdy albo nieprawdy (a zatem udzieleniem odpowiedzi na pytanie) a asertywnym wskazaniem, że jest ono niezgodne z prawem (takie rozwiązanie może jednak oznaczać, że prawdopodobieństwo otrzymania zatrudnienia drastycznie zmaleje).

W dyskryminacji jednak równie ważna jest władza nieformalna, związana z autorytetem jakiejś osoby albo jej rolą społeczną (np. władza nauczycielki/ła nad uczennicami i uczniami, władza nieformalnego lidera czy liderki w grupie rówieśniczej). Posiadanie władzy nieformalnej, nawet krótkotrwałej, może stanowić doskonałe warunki dla zaistnienia zjawiska dyskryminacji.

Kolejną ważną cechą zjawiska dyskryminacji to to, że sytuacja potraktowania jednej z osób czy grup gorzej, tylko ze względu na cechę, która stanowi przesłankę dyskryminacji, nie jest uzasadniona obiektywnymi przyczynami. Oznacza to, że jeżeli prowadzę szkołę prawa jazdy i nie przyjmę do niej osoby niewidomej, nie będzie to dyskryminacja ze względu na niepełnosprawność – całkowita dysfunkcja narządu wzroku jest przeciwwskazaniem do prowadzenia pojazdów mechanicznych ze względu na bezpieczeństwo osoby kierującej i innych użytkowników/użytkowników dróg. Ale jeżeli nie przyjmę do swojej szkoły kobiety w wieku 60+, opierając się przy tym na swoich stereotypach, że kobiety są gorszymi kierowcami, a poza tym w pewnym wieku powinno się raczej siadać na fotelu pasażerki, to będziemy mówić o dyskryminacji. Potraktowałam potencjalną klientkę gorzej wyłącznie ze względu na jej płeć i wiek, odmawiając jej dostępu do oferowanych przez moją firmę usług.

Ostatnim ważnym komentarzem dotyczącym dyskryminacji jest to, że nie musimy doświadczyć tego zjawiska, żeby uwierzyć w jego istnienie. Pracując z różnymi grupami osób, często spotykam się z sytuacjami, kiedy kobiety, które funkcjonują na wyższych czy specjalistycznych stanowiskach (choć najczęściej w obszarze administracji, pomocy społecznej, oświaty), mówią, że „cała ta dyskryminacja to bzdura, ja nigdy nie byłam dyskryminowana, jeśli się bardzo chce i jest wystarczająco kompetentną, dyskryminacja nas nie dotknie”.

Warto pamiętać tu, że dyskryminacja jest pojęciem prawnym, zjawiskiem obiektywnym, podobnie jak bezrobocie, i jej dostrzeżenie, zbadanie, przyjęcie do wiadomości w żaden sposób nie zależy od osobistego doświadczenia kobiet czy mężczyzn. Podobnie jak wierzymy w istnienie bezrobocia czy kradzieży, mimo że nie byliśmy nigdy zarejestrowani w urzędzie pracy, albo nigdy niczego nam nie ukradziono.

Można spotkać się również z takimi twierdzeniami, że „jeśli ktoś akceptuje swoje role społeczne, nie czuje się dyskryminowany”. Tego typu tezy nie są prawdą – ktoś może nie wiedzieć, że przykrość czy niesprawiedliwość, która go/ją dotyka, nosi znamiona dyskryminacji, nie wiedzieć, czym jest dyskryminacja, albo wiedzieć i akceptować takie nierówne traktowanie (np. kobieta, która wie, że zarabia mniej niż kolega za tę samą pracę, jednocześnie – opierając się na swoich stereotypach – uważa, że mężczyźni jako żywicieli rodziny powinni zarabiać więcej. Jednak ta ocena jednostki nie ma tutaj znaczenia, ważne są fakty).

Przyczynami dyskryminacji mogą być tzw. *cechy prawnie chronione*, czyli takie, na które najczęściej w ogóle nie mamy wpływu, albo jest on ograniczony, np. płeć, wiek, (niepełno)sprawność, pochodzenie narodowe i etniczne, wyznanie, orientacja psychoseksualna, wygląd zewnętrzny. Te cechy są niejako „przezroczyście”, jeżeli mieścimy się w większości, należymy do grupy dominującej, mamy pewną – rzeczywistą lub symboliczną – władzę. Często dopiero w sytuacji, kiedy jesteśmy w grupie mniejszościowej, która nie ma wpływu na podejmowane decyzje, albo cecha wyróżnia nas w widoczny sposób i powoduje gorsze traktowanie, zaczynamy odczuwać, że ma ona znaczenie. Np. jeśli pracujemy w środowisku osób, które są mniej więcej w tym samym wieku, i to nasze pokolenie stanowi większość, nie zastanawiamy się nad znaczeniem wieku w miejscu pracy tak często, jak osoby, które wyraźnie wyróżniają się pod tym względem od pozostałych – są dużo starsze (więc np. nie są zapraszane na imprezy) lub dużo młodsze (więc np. stale spotykają się z komentarzami dotyczące braku doświadczenia życiowego czy zawodowego). Inny przykład: praktykowanie katolicyzmu w naszym kraju jest dużo łatwiejsze i „przezroczyście” właśnie niż w kraju, gdzie dominującą religią jest islam czy buddyzm (z tego samego powodu budowa nowego kościoła w Polsce nie budzi takich kontrowersji i dyskusji jak budowa meczetu).

Przekładając powyżej przedstawione ogólne informacje na obszar płci, dyskryminacja ze względu na płeć oznaczać będzie gorsze traktowanie kobiety

lub mężczyzny tylko na podstawie przynależności do danej płci, kiedy w porównywalnej sytuacji osoby należące do drugiej płci są traktowane lepiej. Ważne, żebyśmy mogli stwierdzić, że to właśnie płeć osoby wpłynęła na zróżnicowanie zachowania.

P r z y k ł a d y :

Kobieta pracująca w firmie informatycznej w Małopolsce w nieformalnej rozmowie z kolegami dowiedziała się przypadkiem, że ich wynagrodzenie jest niemal dwukrotnie wyższe od jej wynagrodzenia mimo, że pracują na równorzędnych stanowiskach, związanych z zarządzaniem małymi zespołami, oraz w tym samym czasie zaczęli pracować w firmie. Po rozmowie z przełożonym potwierdziła się teza, że nie było żadnych innych, merytorycznych przesłanek do takiego zróżnicowania płac kobiet i mężczyzn. Dodatkowo pracodawca liczył na to, że ze względu na niejawność list płac informacja o różnicach nie dotrze do zainteresowanych. Jest to dyskryminacja ze względu na płeć w zakresie wysokości wynagrodzenia za tę samą pracę lub pracę o tej samej wartości.

Prokuratura Okręgowa w Słupsku w swoim wewnętrznym regulaminie umieściła zapis, zgodnie z którym osoby mające pod opieką dzieci do lat 8 są zwolnione z pełnienia dyżurów prokuratorskich w nocy i w weekendy. Kiedy jeden z pracowników – mężczyzn – chciał skorzystać z tego przywileju, okazało się, że jest to zapis dotyczący wyłącznie kobiet. W związku z tym, że stereotypowo to kobiety są odpowiedzialne za opiekę nad dziećmi, na tej podstawie sformułowano zapis w regulaminie. Jest to przykład typowej dyskryminacji ze względu na płeć – nie możemy przyznawać przywilejów wyłącznie jednej płci (chyba że są to przywileje związane z ochroną macierzyństwa i jego biologicznymi aspektami – pologiem, karmieniem piersią).

Oczywiście oznacza to też, że decydując się na równe traktowanie ponosimy jego konsekwencje nawet w sytuacji, kiedy zostaną nam odebrane pewne przywileje.

Żeby sprawdzić, czy mamy do czynienia z dyskryminacją, można zastosować test „gdyby nie...”², np. jeśli doszło do sytuacji, w której podejrzewamy, że mężczyzna zarabia więcej niż kobieta, pracująca na tym samym stanowisku, mimo że mają oboje taki sam staż pracy, porównywalne wykształcenie i kompetencje, pytamy „Gdyby nie płeć Agnieszki (fakt, że jest kobietą), czy zarabiałaby tyle samo, ile Andrzej?”. Oczywiście prawdziwa odpowiedź na to pytanie może wymagać przyznania, że doszło do dyskryminacji, i może to być trudne.

Pamiętajmy, że odpowiedzialność za dyskryminację nie jest przypisywana konkretnej płci, ponieważ może zdarzyć się ona niezależnie od tego, jakiej płci jest osoba dyskryminująca czy dyskryminowana. Faktem jest jednak, że w związku z uwarunkowaniami społeczno-kulturowymi, tradycją, późniejszym wejściem kobiet do życia publicznego, zawodowego, a także po prostu dlatego, że to męż-

² K. Kędziora, M. Zima, *Dyskryminacja i mobbing w zatrudnieniu. Przykłady i omówienie podstawowych pojęć*, [w:] K. Śmiszek (red.), *Związki zawodowe a przeciwdziałanie dyskryminacji. Podręcznik dobrych praktyk*, Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego, Warszawa 2010, s. 20.

czyżni częściej piastują stanowiska kierownicze, najczęściej mamy do czynienia z sytuacjami, w których osobami doświadczającymi dyskryminacji są kobiety, a sprawcami dyskryminacji – mężczyźni.

Zgodnie z literaturą przedmiotu ze względu na charakter dyskryminacji możemy wyróżnić 3 jej rodzaje:

- **dyskryminację indywidualną** – zachowania jednostki, która gorzej traktuje przedstawicielkę/ła danej grupy, kierując się stereotypowymi przekonaniami; np. przełożony różnicujący wynagrodzenia czy przywileje ze względu na płeć czy wiek;
- **dyskryminację instytucjonalną** – wynik praktyk stosowanych w instytucji, w wyniku których jedna z grup jest gorzej traktowana; np. opisywany regulamin obowiązujący w prokuraturze;
- **dyskryminację strukturalną** – efekt funkcjonowania określonego systemu prawnego i społecznego, w wyniku którego niektóre grupy są w gorszej sytuacji. Efektem jest wykluczenie społeczne; np. konieczność płacenia pełnej stawki ZUS przez kobiety prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą, przebywające na urlopie macierzyńskim, przy jednoczesnym zakazie osiągania jakichkolwiek przychodów.

3. Przejawy nierówności ze względu na płeć w obszarze rynku pracy

Poniżej krótko scharakteryzowano, jakiego typu nierówności w sytuacji kobiet i mężczyzn można dostrzec w obszarze rynku pracy, stanowiącym przedmiot zainteresowania działalności związków zawodowych. Te właśnie nierówności, obserwowane w zakładzie pracy, grupie zawodowej, regionie mogą stać się inspiracją do podejmowania przez związek działań na rzecz wyrównywania szans pracownic i pracowników/członkiń i członków związku.

- **segregacja pozioma**

Pojęcie segregacji poziomej oznacza podział rynku pracy na sektory zdominowane przez kobiety (np. oświata, pomoc społeczna, pielęgniarstwo, usługi związane ze sprzętaniem, opieka nad dziećmi, osobami starszymi, osobami niepełnosprawnymi) oraz mężczyzn (budownictwo, górnictwo, przemysł, informatyka). Dlaczego ta segregacja nie jest dobra? Ponieważ w dużej mierze opiera się na stereotypach płci, dotyczących rzekomo wrodzonych predyspozycji kobiet i mężczyzn do określonych prac, a jednocześnie, jeśli spojrzymy na wysokość wynagrodzeń (oraz emerytur) w tych obszarach rynku pracy, znacznie niższe płace mamy w sektorach zdominowanych przez kobiety. Np. argument siły fizycznej pojawia się bardzo często jako uzasadnienie pracy mężczyzn w budownictwie czy

górnictwie, zapominamy jednak o postępie technologicznym oraz znacznym zmniejszeniu liczby stanowisk, na których wymagana jest realna siła fizyczna. Jednocześnie, nie mówimy o sile fizycznej w kontekście pielęgniarstwa, pracy w kasie supermarketu, opieki nad osobami niepełnosprawnymi ruchowo – ta praca również wymaga jej, a jednak mężczyźni się do niej nie garną – m.in. dlatego, że jest bardzo nisko wynagradzana.

Przeciwdziałanie segregacji poziomej jest również bardzo istotne ze względu na prognozy dotyczące zawodów przyszłości – są to głównie zawody inżynierskie, związane z nowymi technologiami, a zatem te, które stereotypowo przypisywane są mężczyznom (często na podstawie stereotypowo większej zdolności do nauk ścisłych). Jeśli chcemy, żeby szanse na rynku pracy miały zarówno kobiety, jak i mężczyźni musimy podejmować aktywne działania zmierzające do niwelowania segregacji zawodów na „typowo męskie” i „typowo kobiece”.

- **segregacja pionowa**

Segregacja pionowa oznacza niewidoczne, nieformalne utrudnienia w awansie kobiet, utrudniony dostęp do stanowisk kierowniczych i decyzyjnych. A zatem nie są to bariery wynikające z jakichś dyskryminujących zapisów, lecz kulturowo i społecznie ukształtowanych relacji, umów, zwyczajów.

W ramach segregacji pionowej w literaturze dotyczącej nierówności ze względu na płeć w obszarze rynku pracy wyróżnia się następujące pojęcia:

- „szklany sufit” – zjawisko opisujące niewidoczne bariery na drodze awansu kobiet na najwyższe stanowiska kierownicze; sytuacja, w której kobietom zbliżającym się do szczytu hierarchii pracowniczych w zakładach pracy coraz trudniej jest awansować, a najwyższe stanowiska decyzyjne w firmach są zwykle nieosiągalne. Przyczyną są bariery niewidoczne, tzn. nie wynikające z przyczyn formalnych, lecz ze stereotypów lub kultury organizacyjnej firmy, uniemożliwiające kobietom awans. Stanowiska powyżej sufitu są widoczne, ale nieosiągalne;
- „szklane ściany” – zjawisko zajmowania przez kobiety funkcji pomocniczych, peryferyjnych w stosunku do mężczyzn zajmujących stanowiska kierownicze. Z takich stanowisk o wiele trudniej jest awansować na stanowiska kierownicze, centralne, które wiążą się z większym zakresem władzy i decyzyjności, a także z większymi zarobkami i prestiżem społecznym (np. pracownice sekretariatu, asystentki);
- „szklane ruchome schody” – zjawisko szybkiego awansu mężczyzn wykonujących zawody sfeminizowane, stereotypowo postrzegane jako „kobiece”, na stanowiska kierownicze, związane z wyższymi zarobkami i większym prestiżem (np. stanowiska dyrektorów placówek oświatowych);
- „leпка podłoga” – pojęcie opisujące sytuację, w której kobiety dominują w zawodach o niskim dochodzie i niskim prestiżu, w ramach których nie ma możli-

wości awansu – kobiety są „przylepione” do swojego zawodu i pozycji (np. sprzątaczkę, krawcowe, kosmetyczkę, pielęgniarkę)³.

- **różnice w wynagrodzeniach za tę samą pracę lub pracę o tej samej wartości**

Kobiety w Polsce zarabiają o ok. 15–20% mniej niż mężczyźni za pracę na tym samym stanowisku lub pracę o tej samej wartości (w zależności od źródła pochodzenia danych, podobną zależność pokazują dane Głównego Urzędu Statystycznego czy Europejskiego Instytutu Statystycznego, a także ośrodków badawczych gromadzących informacje o wysokości wynagrodzeń). Praca o tej samej wartości to pojęcie oznaczające pracę wymagającą porównywalnych kwalifikacji, umiejętności, doświadczenia – takie sformułowanie zapobiega sytuacjom, w których inna nazwa stanowiska wystarcza, żeby uzasadnić zróżnicowane wynagrodzenie.

Różnice w wynagrodzeniach występują we wszystkich krajach należących do Unii Europejskiej, mimo że wspólnota od początku swojej działalności stara się dbać o równą płacę, zapisując takie przepisy w traktatach, dyrektywach, prowadząc komórki specjalizujące się w równości, a także przekazując fundusze na różnego typu projekty i kampanie społeczne związane z tym tematem (więcej na ten temat w rozdziale dotyczącym prawnych gwarancji równości w niniejszej publikacji).

- **nieopłacana praca kobiet (praca na rzecz dzieci i gospodarstwa domowego)**

Praca na rzecz dzieci i/lub gospodarstwa domowego bardzo często pozostaje niezauważona przez specjalistów/specjalistki zajmujących się rynkiem pracy. Są to wszelkie czynności, które muszą być podejmowane, żeby gospodarstwo domowe trwało (sprzątanie, gotowanie, opłacanie rachunków), a osoby w nim mieszkające miały co jeść czy w co się ubrać (do tego nie wystarczają wyłącznie pieniądze, konieczne jest jeszcze przygotowanie posiłków, pranie, prasowanie). Najczęściej są to prace wykonywane przez kobiety, bez względu na to, czy pracują one zawodowo i zarobkowo, czy nie. Warto zwrócić uwagę na to, że taki podział obowiązków jest wynikiem stereotypów płci, a skutkuje większym obciążeniem kobiet w sytuacji, kiedy partner i partnerka pracują zarobkowo, a także niemożnością gromadzenia składek na emeryturę oraz brakiem możliwości samorealizacji w kontekście pozadomowym, w sytuacji, kiedy kobieta pracuje wyłącznie jako gospodyni domowa i/lub matka⁴. Co więcej, w wyniku takiego podziału obowiązków wciąż jeszcze zdarza się, że kobiety kierują się w wyborze zawodu m.in.

³ Opracowanie pojęć na podstawie: M. Branka, M. Rawłuszko, A. Siekiera: *Zasada równości szans kobiet i mężczyzn w projektach POKL. Poradnik*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.

⁴ Więcej informacji na temat nieopłacanej pracy kobiet można znaleźć na stronach <http://www.kasa-kobiet.oai.pl/index.php>; <http://alebalagan.blox.pl/html>, a także w tekście: D. Duch-Krzystoszek, N. Sarata, *Praca*, [w:] *Polityka równości płci. Polska 2007. Raport*, Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, Warszawa 2007.

przekonaniem, że część zawodów umożliwia łatwiejsze godzenie życia prywatnego i zawodowego (jak np. zawód nauczycielki) nie mając przy tym wiedzy czy świadomości w zakresie ekonomicznych skutków takiej decyzji, np. w kontekście wysokości wynagrodzeń w danym zawodzie.

O nieopłacanej pracy kobiet powinno mówić się w kontekście rynku pracy i występujących na nim nierówności, ponieważ sfera funkcjonowania zawodowego oraz życia prywatnego są bardzo ściśle ze sobą powiązane. Znacznie łatwiej jest angażować się w życie zawodowe, skupiać na karierze, dążyć do awansu, być dyspozycyjnym, jeżeli ma się partnerkę/partnera, która/y w tym czasie zajmuje się wszystkimi sprawami związanymi z prowadzeniem domu, wychowywaniem dzieci itp.

Również Komisja Europejska wskazała jednoznacznie niski udział mężczyzn w wypełnianiu obowiązków rodzinnych jako barierę równości, pewien mur, który musimy zburzyć, żeby można było doprowadzić do faktycznego równego traktowania.

- **trudności w godzeniu życia zawodowego z rodzinnym**

To obszar, który wiąże się z nieopłacaną pracą kobiet, jednak tu chciałabym wskazać także instytucjonalny wymiar problemu. Według badań CBOS prawie 60% społeczeństwa preferuje tradycyjny lub mieszany model rodziny, przy czym model tradycyjny to taki, gdzie mężczyzna pracuje zarobkowo, kobieta pracuje na rzecz domu i dzieci, model mieszany – oboje pracują zawodowo i zarobkowo, a jednocześnie to kobieta jest osobą odpowiedzialną za zajmowanie się domem i dziećmi⁵. Trzeba pamiętać, że te modele są także efektem funkcjonowania stereotypów płci, dosyć jednoznacznie rozdzielających role uważane za kobiece i męskie (we wspomnianych badaniach model „odwrócony”, polegający na tym, że kobieta utrzymuje rodzinę, mężczyzna zajmuje się dziećmi i domem, jest akceptowalny tylko dla 1% badanych – co wyraźnie uwidacznia, jak mocno kierujemy się w tych deklaracjach stereotypami płci).

W związku z owymi modelami rodziny wciąż jeszcze to kobiety są osobami, które najsilniej odczuwają trudności w godzeniu życia zawodowego i rodzinnego, a mężczyźni koncentrują się na pracy zawodowej m.in. dzięki temu, że często nie muszą troszczyć się o sprawy domowe. Jednocześnie, w związku z różnicami w zarobkach, to kobiety częściej decydują się na urlop wychowawczy, który jest okresem bezpłatnym i bezskładkowym. Ten mechanizm pokazuje bardzo dobrze, w jaki sposób różnice w wynagrodzeniu kobiet i mężczyzn wpływają na ich życie prywatne. Wiemy, że osoba pozostająca poza rynkiem pracy przez 3 lata może (i rzeczywiście miewa) poważne problemy, żeby na ów rynek pracy wrócić.

⁵ Zob. http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2006/K_052_06.PDF

Jednak wybory kobiet dotyczące pozostania w domu z dzieckiem wiążą się także z barierami takimi, jak: brak miejsc w żłobkach i przedszkolach (wg danych GUS jedynie ok. 2% dzieci w wieku żłobkowym, czyli do ukończenia 3. roku życia, ma zapewnione miejsce w publicznym żłobku. Rozwiązania prywatne, np. Klub Malucha, to koszt ok. 1200–1300 zł miesięcznie, podobnie kształtuje się koszt wynajęcia opiekunki, zakładając, że będzie zatrudniona „na czarno”⁶).

Dodatkowo funkcjonowanie matkom (rzadziej ojcom) na rynku pracy utrudnia bardzo mała dostępność elastycznych rozwiązań czasu pracy, umożliwiających godzenie życia prywatnego i zawodowego (np. telepraca, czyli praca przez telefon i Internet, w wybranych przez siebie godzinach; dzielenie stanowiska pracy, z ang. *job-sharing*, oznaczające „obłożenie” jednego etatu na danym stanowisku przez dwie osoby, dostosowujące się nawzajem do swoich potrzeb i możliwości; zadaniowy czas pracy, elastyczne godziny pracy, np. 8 godzin etatu czy jakąś jego część należy zrealizować między 6:00 a 18:00 i in.).

- **różnice w wieku emerytalnym**

Obecnie w Polsce obowiązują przepisy, zgodnie z którymi prawo do emerytury (przywilej emerytalny) przysługuje kobietom i mężczyznom w różnym wieku, dla kobiet – 60. r. ż., dla mężczyzn – 65. r. ż. Warto zauważyć, że jest to ustalenie ściśle wiążące się ze stereotypowym podziałem obowiązków, ponieważ to m. in. argument podwójnego obciążenia kobiet – pracą zawodową oraz pracą na rzecz gospodarstwa domowego – pojawia się w debacie dotyczącej zrównania wieku emerytalnego. A zatem, w zależności od tego, jakiej płci biologicznej jesteśmy, nasza sytuacja jest zróżnicowana pod tym względem. Z jednej strony powoduje to, że mężczyźni muszą pracować dłużej, żeby nabyć prawo do emerytury, z drugiej – kobiety po osiągnięciu wieku emerytalnego są „wypraszane” z rynku pracy, a tym samym pracują krócej i krócej gromadzą składki ZUS. Jest to jedna z przyczyn bardzo dużych różnic w wysokości emerytur kobiet i mężczyzn – przeciętna emerytura kobiety w Polsce stanowi ok. 70% przeciętnej emerytury mężczyzny w naszym kraju. Oczywiście, przyczyny tej sytuacji są tu bardziej złożone – kobiety częściej przebywają na urlopie wychowawczym, który jest okresem bezskładkowym, jest ich więcej wśród osób bezrobotnych, częściej są długotrwale bezrobotne, mają znacznie większe problemy ze znalezieniem pracy (młode – ze względu na ich postrzeganie przez pryzmat prokreacji, starsze – ze względu na stereotyp kobiety starej, nie mogącej nadążyć za zmianami technologicznymi, marzącej o opiece nad wnukami). Przyczyną niższej emerytury kobiet jest także pionowa i pozioma segregacja rynku pracy oraz niższe zarobki za tę samą pracę lub pracę o tej samej wartości. Wreszcie, przy wyliczeniu emerytury bierze się pod uwagę

⁶ Dane własne autorki, wynikające z badania rynku usług opiekuńczych w Gliwicach, Krakowie, Warszawie.

przeciętną długość życia kobiet i mężczyzn, i w sensie ekonomicznym dłuższe życie kobiet działa na ich niekorzyść – zgromadzonych środków musi po prostu wystarczyć na dłużej. Warto zdawać sobie sprawę z tych zależności, ponieważ w obecnej sytuacji ekonomicznej wiele osób obawia się, że ich emerytura nie wystarczy na życie – w przypadku kobiet sytuacja jest dodatkowo trudniejsza. Jednocześnie pomysły wyrównania wieku emerytalnego są krytykowane, mimo że naszego kraju nie stać na to, żeby przez kolejne lata utrzymywać wiek emerytalny na zróżnicowanym poziomie.

Podkreślam, że wskazane nierówności nie oznaczają jednocześnie, że są to przejawy dyskryminacji, czasem są skutkiem tego zjawiska, czasem jego przyczyną. I tak, opisane zjawisko segregacji poziomej rynku pracy jest po prostu obserwacją rynku, sytuacją opartą na stereotypach (w tym mechanizmie autostereotypizacji kobiet i mężczyzn, czyli wpisywania się w te stereotypy z własnej woli, na podstawie wyboru), ale sytuacja, w której osoba nie dostaje awansu ze względu na swoją płęć, albo nie zostaje przyjęta do pracy ze względu na to, że „płciowo” nie wpisuje się w stereotyp nauczycielki/la przedszkola czy informatyczki/ka, wtedy już mówimy o konkretnym przypadku dyskryminacji.

W jaki sposób polityka równości płci powinna odnosić się do sytuacji na rynku pracy? Danuta Duch-Krzystoszek i Natalia Sarata określiły, jakie strategiczne cele polityki równości płci stoją przed nami w kontekście rynku pracy. Są to:

- równy podział prac nieodpłatnych między kobietami i mężczyznami, szczególnie w gospodarstwach domowych;
- równy udział oraz równe traktowanie kobiet i mężczyzn w pracy zarobkowej.

Dodatkowo autorki wskazują zadania polityki społecznej w perspektywie krótkoterminowej:

- zapobieganie negatywnym dla kobiet skutkom społecznego podziału pracy (np. przez płacenie przez mężów składki emerytalnej dla pracujących w domu żon, płacenie przez państwo składki emerytalnej kobietom na urloпах wychowawczych, w przypadku rozwodu małżonków – podział kapitału emerytalnego obojga małżonków, bez względu na to, czy kobieta wykonuje też pracę zarobkową);
- ułatwianie obu płciom godzenie życia zawodowego z rodzinnym (np. przez elastyczny dla obu płci czas pracy, rozbudowę sieci opieki instytucjonalnej nad dziećmi)⁷.

⁷ D. Duch-Krzystoszek, N. Sarata: *Praca*, [w:] *Polityka równości płci. Polska 2007. Raport*, Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, Warszawa 2007, s. 43.

Zakończenie

Podsumowując, na podstawie powyższych informacji możemy zobaczyć, w jak silnym stopniu nasze funkcjonowanie w życiu społecznym, w tym na rynku pracy, jest uwarunkowane płcią społeczno-kulturową i stereotypami płci. Mam nadzieję, że pokazałam także, dlaczego warto podejmować działania na rzecz równości w różnych obszarach (wychowania dzieci, edukacji, działalności związków zawodowych).

Osoby poszukujące dodatkowych informacji zachęcam do odwiedzenia stron www.gender.pl oraz www.bezuprzedzen.org, gdzie dostępne są bibliografie dotyczące problematyki równości płci.

Małgorzata Jonczy-Adamska

Trenergis Gliwice

Prawne gwarancje równości praw kobiet i mężczyzn

Wprowadzenie

W kontekście działalności związków zawodowych, których rolą jest m.in. ochrona praw pracowniczych oraz interwencja w sytuacji, kiedy prawa te są łamane, szczególnie ważna jest znajomość prawnych gwarancji równości i przeciwdziałania dyskryminacji, obowiązujących Polskę zarówno w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej i Organizacji Narodów Zjednoczonych, jak i w polskim prawie.

Pierwsze zapisy dotyczące ochrony przed dyskryminacją, które pojawiły się w polskim Kodeksie pracy, zostały wprowadzone ze względu na fakt przystąpienia Polski do Unii Europejskiej oraz konieczność wdrożenia unijnych dyrektyw dotyczących równości praw kobiet i mężczyzn do polskiego prawa. Dlatego niniejszy rozdział zaczynam od krótkiego opisu właśnie międzynarodowego kontekstu zapisów prawnych. Jest to ważne ze względu na fakt, że działalność związków zawodowych koncentruje się w obszarze rynku pracy, i właśnie tego samego kontekstu dotyczy większość zapisów w prawie pierwotnym i wtórnym Unii Europejskiej. Jednocześnie aktywność zawodowa kobiet i mężczyzn stanowi także jeden z obszarów zainteresowania Organizacji Narodów Zjednoczonych.

1. Prawo równościowe w Unii Europejskiej

Pierwsze zapisy dotyczące równości kobiet i mężczyzn w obszarze rynku pracy znalazły się już w *Traktacie Rzymskim*, dokumencie założycielskim Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, gdzie w 1957 roku wprowadzono artykuły w następującym brzmieniu:

Artykuł 119

Każde Państwo Członkowskie zapewnia w pierwszym etapie wprowadzenie, a w okresie późniejszym stosowanie zasady równości wynagrodzeń dla pracowników płci męskiej i żeńskiej za taką samą pracę.

Do celów niniejszego artykułu przez wynagrodzenie rozumie się zwykłą podstawową lub minimalną płacę lub uposażenie oraz wszystkie inne korzyści w gotówce lub w naturze, otrzymywane przez pracownika bezpośrednio lub pośrednio, z racji zatrudnienia, od pracodawcy.

Równość wynagrodzenia bez dyskryminacji ze względu na płeć oznacza, że:

- a) wynagrodzenie przyznane za taką samą pracę na akord jest określane na podstawie takiej samej jednostki miary; oraz
- b) wynagrodzenie za pracę na czas jest takie samo na tym samym stanowisku¹.

W związku z potrzebą przygotowania bardziej szczegółowych dokumentów, a także pojawianiem się nowych czy diagnozowaniem już istniejących problemów przygotowywano kolejne *dyrektywy dotyczące równości kobiet i mężczyzn*. Poniżej przedstawiono wykaz ustanowionych do tej pory dyrektyw w kolejności chronologicznej, przy niektórych z nich dodano niezbędne wyjaśnienia:

1. Dyrektywa Rady 75/117/EEC z dnia 10 lutego 1975 roku w sprawie zbliżenia ustawodawstwa Państw Członkowskich dotyczącego stosowania zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet.

(...) zawarta w artykule 119 Traktatu zasada równości wynagrodzeń dla kobiet i mężczyzn (...) oznacza zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć w odniesieniu do wszelkich aspektów i warunków wynagrodzenia za taką samą pracę lub za pracę o równej wartości.

2. Dyrektywa Rady 76/207/EEC z dnia 9 lutego 1976 roku w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy.

3. Dyrektywa Rady 79/7/EEC z dnia 19 grudnia 1978 roku w sprawie stopniowego wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego.

4. Dyrektywa Rady 86/378/EWG z dnia 24 lipca 1986 roku w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w systemach zabezpieczenia społecznego pracowników.

5. Dyrektywa Rady 86/613/EWG z dnia 11 grudnia 1986 roku w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn pracujących na własny rachunek, w tym w rolnictwie, oraz w sprawie ochrony kobiet pracujących na własny rachunek w okresie ciąży i macierzyństwa.

6. Dyrektywa Rady 92/85/EWG z dnia 19 października 1992 roku w sprawie wprowadzenia środków służących wspieraniu poprawy w miejscu pracy bez-

¹ Zob. <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/dat/11957K/word/11957K.doc>.

pieczeństwa i zdrowia pracownic w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły i pracownic karmiących piersią.

7. Dyrektywa 96/34/EC z dnia 3 czerwca 1996 roku w sprawie porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego zawartego przez UNICE, CEEP oraz ETUC².

8. Dyrektywa 97/80/WE z dnia 15 grudnia 1997 roku dotycząca ciężaru dowodu w sprawach dyskryminacji ze względu na płeć.

Przeniesienie ciężaru dowodu oznacza bezprecedensowe rozwiązanie prawne, wymagające od osoby oskarżonej o dyskryminację udowodnienia, że nie kierowała się w swoim postępowaniu dyskryminującymi przesłankami. W polskim prawie funkcjonuje zasada domniemania niewinności, dopóki oskarżyciel/ka nie udowodni, że złamanie przepisu miało miejsce. W przypadku dyskryminacji na rynku pracy uznano jednak, że często to sprawcy dyskryminacji mają władzę nad ofiarami, dostęp do pieniędzy, prawników, dowodów dyskryminacji, jak np. listy płac, karty pracy i in. W związku z tym osobom doświadczającym dyskryminacji trudno byłoby udowodnić winę sprawcy, nie mając dostępu do takich zasobów.

Np. możemy dowiedzieć się drogą nieoficjalną, że koleżdy dostali znacznie wyższą premię uznaniową niż my, chociaż pracujemy na tych samych stanowiskach i mamy podobne wyniki. Podejrzewamy, że ustalając wysokość premii, pracodawca kierował się płcią pracownic/ków, w związku z tym jednak, że dane dotyczące płac i premii są w naszym miejscu pracy poufne, nie mamy do nich dostępu i tym samym nie możemy udowodnić, że doszło do dyskryminacji. Możemy jednak zgłosić sprawę do sądu pracy, wskazując, skąd wzięło się podejrzenie dyskryminacji.

9. Dyrektywa Rady 2000/78/EC z dnia 27 listopada 2000 roku ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

10. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/73/WE z dnia 23 września 2002 roku zmieniająca Dyrektywę Rady 76/207/EWG w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy (nowelizacja).

11. Dyrektywa 2004/113/EC z dnia 13 grudnia 2004 roku wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług.

Równy dostęp do towarów i usług oznacza np. ujednoczenie cennika w zakładach fryzjerskich dla kobiet i dla mężczyzn, jeżeli zakres wykonywanej usługi jest taki sam (w tej chwili kobiety obcinające włosy na krótko płacą za taką

² UNICE – Zrzeszenie Europejskich Federacji Przedsiębiorców, od 2007 roku Konfederacja Europejskiego Biznesu; CEEP – Europejska Organizacja Pracodawców Sektora Publicznego; ETUC – Europejska Konfederacja Związków Zawodowych.

usługę więcej niż mężczyźni); inny przykład to wprowadzenie takich samych opłat za wstęp do klubu dla kobiet i mężczyzn (obecnie wiele klubów stosuje opłaty wyłącznie dla mężczyzn, kobiety nie płacą za wejście).

W 1997 roku Państwa Członkowskie Unii Europejskiej przyjęły kolejny dokument na poziomie prawa pierwotnego – *Traktat Amsterdamski*, który uzupełnił o nowe zapisy dotyczące równości, wychodzące poza kontekst rynku pracy i zobowiązujące zarówno Wspólnotę, jak i poszczególne państwa członkowskie do działań na rzecz równości, a także do traktowania tej zasady jako horyzontalnej – przenikającej przekrojowo wszystkie obszary życia (a zatem kwestie zdrowia, przedsiębiorczości, edukacji czy polityki obronnej).

Artykuł 2

Zadaniem Wspólnoty jest (...) popieranie równości mężczyzn i kobiet.

Artykuł 3

We wszystkich działaniach Wspólnota zmierza do zniesienia nierówności oraz wspierania równości mężczyzn i kobiet.

Artykuł 13

Rada (...) może podjąć środki niezbędne w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

Artykuł 141 (dawny artykuł 119)

1. Każde Państwo Członkowskie zapewnia stosowanie zasady równości wynagrodzeń dla pracowników płci męskiej i żeńskiej za taką samą pracę lub pracę tej samej wartości.

2. Do celów niniejszego artykułu przez wynagrodzenie rozumie się zwykłą podstawową lub minimalną płacę albo uposażenie oraz wszystkie inne korzyści w gotówce lub w naturze, otrzymywane przez pracownika bezpośrednio lub pośrednio, z racji zatrudnienia, od pracodawcy.

Równość wynagrodzenia bez dyskryminacji ze względu na płeć oznacza, że:

a) wynagrodzenie przyznane za taką samą pracę na akord jest określane na podstawie takiej samej jednostki miary;

b) wynagrodzenie za pracę na czas jest takie samo na tym samym stanowisku.

3. Rada, stanowiąc zgodnie z procedurą określoną w artykule 251 i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, przyjmuje środki zmierzające do zapewnienia stosowania zasady równości szans i równości traktowania mężczyzn i kobiet w dziedzinie zatrudnienia i pracy, w tym zasadę równości wynagrodzeń za taką samą pracę lub pracę takiej samej wartości.

4. W celu zapewnienia pełnej równości między mężczyznami i kobietami w życiu zawodowym zasada równości traktowania nie stanowi przeszkody dla Państwa Członkowskiego w utrzymaniu lub przyjmowaniu środków przewidujących specyficzne korzyści, zmierzające do ułatwienia wykonywania działalności zawodowej przez osoby płci niedosta-

teczenie reprezentowanej bądź zapobiegania niekorzystnym sytuacjom w karierze zawodowej i ich kompensowania.

Zakaz dyskryminacji ze względu na płeć znalazł się także w *Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, w następujących artykułach:

Artykuł 21

Niedyskryminacja

1. Zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub światopogląd, opinie polityczne lub wszelkie inne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną (...).

Artykuł 23

Równość mężczyzn i kobiet

Należy zapewnić równość mężczyzn i kobiet we wszystkich dziedzinach, w tym w sprawach zatrudnienia, pracy i wynagrodzenia.

Zasada równości nie stanowi przeszkody w utrzymywaniu lub przyjmowaniu środków zapewniających specyficzne korzyści dla osób płci niedostatecznie reprezentowanej.³

Dodatkowo w Unii Europejskiej funkcjonuje *Plan Działań na rzecz Równości Płci na lata 2006-2010*, dokument określający priorytetowe obszary działań problemowych w tym zakresie, a także cele, do jakich powinna dążyć wspólnota w działaniach na rzecz równości płci. Są to:

- równy stopień niezależności ekonomicznej kobiet i mężczyzn;
- godzenie życia prywatnego i zawodowego;
- równe uczestnictwo w podejmowaniu decyzji;
- wykorzenianie wszelkich form przemocy uwarunkowanej płcią;
- eliminowanie stereotypów związanych z płcią;
- propagowanie równości płci w stosunkach zewnętrznych oraz polityce rozwoju.

We wrześniu 2010 roku przyjęto *Strategię na rzecz równości kobiet i mężczyzn 2010–2015*, dokument określający działania w ramach pięciu obszarów priorytetowych, zdefiniowanych w *Karcie Praw Kobiet* (w niektórych tłumaczeniach *Karta Kobiet*, dokument opublikowany przez Komisję Europejską w 2010 roku, określający kierunki działań KE na rzecz równości w ciągu kolejnych 5 lat), oraz kwestie horyzontalne. W odniesieniu do każdego obszaru priorytetowego opisano kluczowe działania, których celem jest stymulowanie zmian i dokonywanie postępów w obszarze wspierania równości kobiet i mężczyzn:

1. Równa niezależność ekonomiczna (kobiet i mężczyzn)
2. Równa płaca za tę samą pracę i pracę o tej samej wartości
3. Równość w procesach decyzyjnych

³ Zob. www.kartaprawpodstawowych.org.pl (wersja polska); <http://eur-lex.europa.eu> (wersja angielskojęzyczna).

4. Godność, integralność i eliminacja przemocy uwarunkowanej płcią
5. Równość płci w polityce zewnętrznej
6. Kwestie horyzontalne
 - 6.1. Role przypisywane płciom
 - 6.2. Ustawodawstwo
 - 6.3. Zarządzanie problematyką równości płci oraz narzędzia służące jej zapewnieniu

Bardzo ważnym krokiem w dążeniu ku równości było uruchomienie w 2007 roku nowej instytucji unijnej – *Europejskiego Instytutu ds. Równości Kobiet i Mężczyzn*, agencji technicznej, mającej wspierać działania Komisji Europejskiej w zakresie pełnego wdrażania strategii *gender mainstreaming* we wszystkie realizowane polityki. Zadaniem Instytutu jest ustanowienie i stosowanie jednolitego systemu gromadzenia i analizowania informacji na temat równego traktowania mężczyzn i kobiet, który zapewni spójność i porównywalność danych, umożliwiając dokładną analizę porównawczą sytuacji w Europie. Instytut ma swoją siedzibę w Wilnie.

Jak wynika z powyższego zestawienia, Unia Europejska przywiązuje bardzo dużą wagę do promowania działań związanych z zapewnianiem równego traktowania kobiet i mężczyzn we wszystkich dziedzinach życia społecznego.

Zapisy bezpośrednio lub pośrednio związane z równością płci znalazły się także w *Strategii Lizbońskiej*, a równość szans została przyjęta jako kwestia horyzontalna w funduszach strukturalnych.

2. Prawne gwarancje równości w Organizacji Narodów Zjednoczonych

Polska jest także krajem członkowskim Organizacji Narodów Zjednoczonych, który, podobnie jak Unia Europejska, przywiązuje dużą wagę do zapewnienia równości szans kobiet i mężczyzn w różnych obszarach życia. Poniżej krótko omówiono dwa najważniejsze dokumenty, ratyfikowane przez Polskę, stanowiące zobowiązanie do zapewniania równości oraz przeciwdziałania dyskryminacji.

2.1. Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet

Konwencja powstała w 1979 roku, została ratyfikowana przez Polskę w 1980 roku. Dokument zawiera szereg zobowiązań w zakresie równości, dotyczących zarówno ogólnej polityki państwa, jak i poszczególnych obszarów życia społecz-

nego (edukacja, zdrowie, rynek pracy, przeciwdziałanie przemocy, udział w życiu publicznym i in.).

Poniżej zacytowano artykuł dotyczący rynku pracy, stanowiącego przedmiot niniejszego opracowania.

Artykuł 11

1. Państwa Strony zobowiązują się do podjęcia wszelkich stosownych kroków w celu likwidacji dyskryminacji kobiet w dziedzinie zatrudnienia, zmierzających do zapewnienia im na zasadzie równości mężczyzn i kobiet takich samych praw, a w szczególności:

- a) prawa do pracy jako niezbywalnego prawa każdego człowieka,
- b) prawa do takich samych możliwości zatrudnienia, w tym również równych kryteriów doboru w zakresie zatrudnienia,
- c) prawa swobodnego wyboru zawodu i zatrudnienia, prawa do awansu, stałej pracy oraz wszelkich świadczeń i warunków pracy, prawa do kształcenia i dokończania zawodowego, w tym również do praktyk, doskonalenia zawodowego i stałego szkolenia,
- d) prawa do równego wynagradzania, w tym również do świadczeń oraz do równego traktowania za pracę tej samej wartości, jak również do równego traktowania w ocenie jakości pracy,
- e) prawa do zabezpieczenia społecznego, w szczególności w razie przejścia na emeryturę, bezrobocia, choroby, inwalidztwa i starości lub niezdolności do pracy z innych przyczyn, jak również prawa do płatnego urlopu,
- f) prawa do ochrony zdrowia i bezpiecznych warunków pracy, włączając w to ochronę zdolności do rodzenia potomstwa.

2. W celu zapobieżenia dyskryminacji kobiet w związku z zamążpójściem lub macierzyństwem oraz zapewnienia im faktycznego prawa do pracy, Państwa Strony podejmą stosowne kroki, aby:

- a) zabronić, pod groźbą zastosowania sankcji, zwalniania kobiet z powodu ciąży lub urlopu macierzyńskiego oraz dyskryminacyjnego zwalniania ze względu na to, że są zamężne,
- b) wprowadzić urlop macierzyński z prawem do wynagrodzenia lub do innych równoważnych świadczeń socjalnych, z zachowaniem prawa do powrotu do poprzedniego zatrudnienia, do stażu pracy i awansu oraz do uprawnień socjalnych,
- c) popierać udzielanie dodatkowych świadczeń społecznych, niezbędnych do umożliwienia rodzicom łączenia obowiązków rodzinnych z obowiązkami zawodowymi i udziałem w życiu publicznym, zwłaszcza przez popieranie tworzenia i rozwijania sieci instytucji zapewniających opiekę nad dziećmi,
- d) zapewnić szczególną ochronę kobietom w ciąży w razie stwierdzenia szkodliwości wykonywanych przez nie rodzajów pracy.

3. Ustawodawstwo mające na celu ochronę kobiet, w zakresie objętym niniejszym artykułem, będzie poddawane okresowemu przeglądowi z uwzględnieniem stanu wiedzy naukowej i technicznej oraz zależnie od potrzeb zmieniane, uchylane lub rozszerzane.

Ratyfikacja niniejszej konwencji zobowiązuje Polskę do składania raportów z realizacji postanowień konwencji (co 4 lata). Raporty są przyjmowane przez Komitet ds. Eliminacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet, rozpatrywane, a po ich analizie formułowane jest stanowisko Komitetu, zawierające aspekty pozytywne oraz ewentualne zalecenia na kolejne lata. Po ostatnim złożonym raporcie, stanowiącym podsumowanie trzech okresów sprawozdawczych, Polska otrzymała „Uwagi końcowe Komitetu ds. Eliminacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet: Polska”, w których zwrócono uwagę na jedynie dwa pozytywne kroki w stronę równości (zmiany prawne, m.in. zmiany wprowadzone w Kodeksie pracy, ustawę o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, a także udział w programach i projektach zmierzających do zapewniania równości płci na rynku pracy), a następnie wyliczono szereg aspektów negatywnych, a także idących za nimi zaleceń Komitetu dla Polski, dotyczących zarówno niewystarczających działań państwa w dziedzinie równouprawnienia i przeciwdziałania dyskryminacji, jak i poszczególnych obszarów życia społecznego, w których wciąż mamy problem w kontekście zapewnienia kobietom i mężczyznom równych szans. Poniżej zacytowano dwa zalecenia dotyczące w sposób szczególny rynku pracy:

22. *Odnotowując, że Państwo-Strona dostrzega problemy, jakie napotykają kobiety na rynku pracy, Komitet jest zaniepokojony różnicą w wieku emerytalnym mężczyzn (65 lat) i kobiet (60 lat), wyższą stopą bezrobocia wśród kobiet, koncentracją kobiet w niskopłatnym sektorze publicznym – w służbie zdrowia, opiece społecznej i oświacie, oraz utrzymującą się znaczną różnicą w poziomie płac kobiet i mężczyzn zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym. Komitet jest również zaniepokojony dyskryminacją, jakiej kobiety doświadczają ze względu na wiek, co utrudnia im uzyskanie zatrudnienia oraz powrót do pracy.*

23. *Komitet wzywa Państwo-Stronę, aby zintensyfikowało wysiłki na rzecz zapewnienia równych szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy. Komitet wzywa Państwo-Stronę, aby doprowadziło do zmniejszenia i usunięcia różnicy w poziomach płac kobiet i mężczyzn, m.in. poprzez dodatkowe podwyżki płac w zdominowanym przez kobiety sektorze publicznym. Komitet wzywa Państwo-Stronę do monitorowania wpływu i rezultatów podejmowanych środków i przedstawienie odnośnych informacji w następnym raporcie okresowym. Komitet zaleca wprowadzenie równego, obowiązkowego wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn.*

2.2. Platforma Działania

Drugim ważnym dokumentem ONZ, który wprowadza prawne gwarancje równości na to forum, jest *Platforma Działania* (oraz *Deklaracja Pekińska*), dokument końcowy IV Światowej Konferencji w sprawie Kobiet, która odbyła się w 1995 roku w Pekinie. To w tym dokumencie po raz pierwszy pojawiło się pojęcie *gender mainstreaming*, czyli włączania perspektywy płci do głównego nurtu

wszystkich realizowanych polityk (włączone później do prawodawstwa Unii Europejskiej).

Dokument podzielono na 12 obszarów problemowych, w każdym z nich określono cele strategiczne, do osiągnięcia których powinny dążyć Państwa, które podpisały *Platformę Działania*, w tym Polska. Są to następujące obszary:

- ubóstwo,
- edukacja,
- zdrowie,
- przemoc,
- konflikt zbrojny,
- gospodarka,
- polityka i proces podejmowania decyzji,
- mechanizmy instytucjonalne podnoszenia statusu kobiet,
- prawa kobiet jako prawa człowieka,
- środowisko,
- media,
- dziewczęta.

Z realizacji postanowień *Platformy Działania* Polska zdaje sprawozdanie co 5 lat, organizowane są także konferencje służące określeniu postępów w owej realizacji (Pekin +5, Pekin +10, Pekin +15). Nie można tu pominąć ogromnej roli organizacji pozarządowych, które brały udział w konferencji w Pekinie, równoległe do reprezentantek/reprezentantów formalnych poszczególnych państw, i to właśnie ich doświadczenia i sugestie w dużej mierze wpłynęły na kształt dokumentu. W poszczególnych okresach sprawozdawczych organizacje przygotowują tzw. raporty cienie (*shadow reports*), służące pokazaniu sytuacji kobiet w różnych obszarach życia właśnie z perspektywy działaczek i działaczy, pracujących z nimi na co dzień. Te raporty są istotne i brane pod uwagę przez Organizację Narodów Zjednoczonych ze względu na to, że w interesie rządów nie leży wykazywanie zbyt dużej liczby błędów czy zaniedbań (np. w kontekście liczby wykonanych zabiegów aborcji polski rząd wykazuje jedynie legalnie przeprowadzone zabiegi – w 2009 roku ok. 500, organizacje zajmujące się tym problemem szacują, że w podziemiu aborcyjnym co roku wykonuje się 80-200 tys. zabiegów. Abstrahując od naszych poglądów na temat prawa do aborcji, rozbieżność tych liczb pokazuje, jak ważny jest głos organizacji pozarządowych w oszacowaniu rzeczywistej skali poszczególnych problemów).

Oczywiście zobowiązania międzynarodowe Polski, wynikające z członkostwa w ONZ, są z jednej strony ważne, ponieważ dokumenty ratyfikowało (a więc zgodziło się z ich treścią) ok. 190 krajów, jednocześnie, jednak trudno jest egzekwować takie zobowiązania i zalecenia bez umocowania ich w polskim prawie.

3. Prawne gwarancje równości w Polsce

Równość praw i szans kobiet i mężczyzn w różnych obszarach życia społecznego gwarantuje w Polsce *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* w następujących fragmentach:

Artykuł 32

1. *Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.*
2. *Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.*

Artykuł 33

1. *Kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym.*
2. *Kobieta i mężczyzna mają w szczególności równe prawo do kształcenia, zatrudnienia i awansów, do jednakowego wynagradzania za pracę jednakowej wartości, do zabezpieczenia społecznego oraz do zajmowania stanowisk, pełnienia funkcji oraz uzyskiwania godności publicznych i odznaczeń.*

Drugim dokumentem, który chroni przed dyskryminacją m.in. ze względu na płeć, jest *Kodeks pracy*, do którego w 2004 roku wprowadzono rozdział *IIa „Równe traktowanie w zatrudnieniu”*, którego zapisy stanowią wdrożenie większości dyrektyw równościowych.

W rozdziale znalazły się zapisy dotyczące obszarów równego traktowania (nawiązywanie i rozwiązywanie stosunku pracy, warunki zatrudnienia, awansowania oraz dostępu do szkoleń w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych), a także lista przesłanek dyskryminacji, definicje dyskryminacji bezpośredniej, pośredniej, polecenia dyskryminacji, molestowania, molestowania seksualnego. Wprowadzono także zasadę równej płacy za tę samą pracę oraz odwrócenie ciężaru dowodu, zdefiniowano wyjątki od zasady równości szans oraz określono możliwości odszkodowawcze.

Poniżej przedstawiono najważniejsze zapisy powyższego rozdziału, wraz z niezbędnym komentarzem oraz przykładami.

Artykuł 18^{3a}.

§1. *Pracownicy powinni być równo traktowani w zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, warunków zatrudnienia, awansowania oraz dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych, w szczególności bez względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną, a także bez względu na zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony albo w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy.*

Warto zwrócić uwagę na zapis „w szczególności bez względu...”, oznacza on bowiem, że katalog przesłanek dyskryminacji nie jest zamknięty i można, powołując się na ten przepis, bronić swych praw (taka sytuacja miała miejsce w Polsce, kandydatka nie została przyjęta do pracy ze względu na swą nadwagę i oskarżyła niedoszłego pracodawcę o dyskryminację ze względu na wygląd zewnętrzny, sprawę wygrała).

§2. *Równe traktowanie w zatrudnieniu oznacza niedyskryminowanie w jakikolwiek sposób, bezpośrednio lub pośrednio, z przyczyn określonych w § 1.*

§3. **Dyskryminowanie bezpośrednio** istnieje wtedy, gdy pracownik z jednej lub z kilku przyczyn określonych w § 1 był, jest lub mógłby być traktowany w porównywalnej sytuacji mniej korzystnie niż inni pracownicy.

P r z y k ł a d :

Poznań, 2006 rok. Komenda Policji zamieściła ogłoszenie dotyczące naboru do pracy w policji, w którym wskazała, że osoby ubiegające się o stanowisko powinny być mężczyznami w wieku do 28 lat. W ten sposób osoby formułujące ogłoszenie zastosowały kryteria, które mogły stać się przyczyną dyskryminacji bezpośredniej ze względu na płeć (wskazując płeć osoby, którą chcą zatrudnić) oraz ze względu na wiek (wskazując ograniczenie wiekowe osób zatrudnianych). Po interwencji jednej z działaczek ruchu kobiecego Komenda Policji zmieniła treść ogłoszenia.

§4. **Dyskryminowanie pośrednie** istnieje wtedy, gdy na skutek pozornie neutralnego postanowienia, zastosowanego kryterium lub podjętego działania występują lub mogłyby wystąpić niekorzystne dysproporcje albo szczególnie niekorzystna sytuacja w zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, warunków zatrudnienia, awansowania oraz dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych wobec wszystkich lub znacznej liczby pracowników należących do grupy wyróżnionej ze względu na jedną lub kilka przyczyn określonych w § 1, chyba że postanowienie, kryterium lub działanie jest obiektywnie uzasadnione ze względu na zgodny z prawem cel, który ma być osiągnięty, a środki służące osiągnięciu tego celu są właściwe i konieczne.

P r z y k ł a d :

Sztokholm, 2005 rok. Firma VOLVO w jednym z ogłoszeń o pracę wskazała, że osoba zatrudniona na pewnym stanowisku powinna osiągnąć wzrost co najmniej 163 cm. Jedna z kobiet, starających się o pracę, nie została właśnie z powodu wzrostu przyjęta na stanowisko. Kobieta oddała sprawę do sądu, wskazując, że jest to wymóg będący pośrednią dyskryminacją ze względu na płeć. Niezależni eksperci stwierdzili, że wśród populacji kobiet ok. 28% nie osiąga wzrostu 163 cm, podczas gdy w populacji mężczyzn jest to jedynie 1-2%. W związku z tym pozornie neutralny przepis znacznie bardziej ogranicza dostęp do stanowiska pracy jednej z płci – w tym przypadku kobietom.

Sąd orzekł, że firma VOLVO dopuściła się dyskryminacji pośredniej, i nakazał wypłacenie odszkodowania niedoszej pracownicy firmy.

§5. *Przejawem dyskryminowania w rozumieniu § 2 jest także:*

1. *działanie polegające na zachęcaniu innej osoby do naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu lub nakazaniu jej naruszenia tej zasady,*

Jest to zapis opisujący sytuację polecenia dyskryminacji.

P r z y k ł a d :

Wrocław, 2008 rok. Katarzyna poleca osobom pracującym w dziale rekrutacji zatrudnienie nowego pracownika do działu marketingu, ale jej zdaniem może to być wyłącznie mężczyzna, ponieważ będzie bardziej dyspozycyjny. Mimo nieśmiałych protestów działu rekrutacji Katarzyna podtrzymuje swoje stanowisko, dział zamieszcza ogłoszenie z informacją, że zatrudni mężczyznę, a następnie w taki sposób prowadzi rekrutację, że „na starcie” wyklucza wszystkie kobiety.

2. *niepożądane zachowanie, którego celem lub skutkiem jest naruszenie godności pracownika i stworzenie wobec niego zastraszającej, wrogiej, poniżającej, upokarzającej lub uwłaczającej atmosfery (molestowanie).*

P r z y k ł a d :

Opole, 2007 rok. Beata od kilku miesięcy pracuje w dużej firmie zajmującej się pozyskiwaniem polskich pracowników do pracy w Holandii. Jest świetnie przygotowana do tej pracy, zna język angielski i niemiecki, ma bardzo dobry kontakt z ludźmi. Niestety, zarówno ze strony zespołu, jak i przełożonych często słyszy żarty dotyczące swojego wyglądu – Beata jest „dużą kobietą” – bardzo wysoką, z niewielką nadwagą. Stara się tłumaczyć sobie, że to tylko żarty, ale w końcu sytuacja w pracy staje się nie do zniesienia, i Beata zwalnia się.

§6. *Dyskryminowaniem ze względu na płeć jest także każde niepożądane zachowanie o charakterze seksualnym lub odnoszące się do płci pracownika, którego celem lub skutkiem jest naruszenie godności pracownika, w szczególności stworzenie wobec niego zastraszającej, wrogiej, poniżającej, upokarzającej lub uwłaczającej atmosfery; na zachowanie to mogą się składać fizyczne, werbalne lub pozawerbalne elementy (molestowanie seksualne).*

P r z y k ł a d :

Gdańsk, 2007 rok. Magda pracuje w jednej z firm współpracujących ze stoczną. W związku z tym, że od ponad roku nie dostała podwyżki, postanowiła porozmawiać z szefem na ten temat. Niestety, rozmowa przyjęła bardzo nieprzyjemny obrót – szef jednoznacznie zasugerował, że „powinna być dla niego bardzo miła”, a wtedy będą mogli porozmawiać o bardzo konkretnej podwyżce. Magda stara się zapomnieć o propozycji i udaje, że nic się nie stało, jednak podczas wycieczki integracyjnej dwa miesiące później, na imprezie słyszy od szefa nieprzyjemne, seksualne uwagi na temat różnych części swojego ciała. Magda odchodzi z pracy.

§7. *Podporządkowanie się przez pracownika molestowaniu lub molestowaniu seksualnemu, a także podjęcie przez niego działań przeciwstawiających się molestowaniu lub molestowaniu seksualnemu nie może powodować jakichkolwiek negatywnych konsekwencji wobec pracownika.*

Artykuł 18^{3b}.

§1. Za naruszenie zasady równego traktowania w zatrudnieniu, z zastrzeżeniem § 2–4, uważa się różnicowanie przez pracodawcę sytuacji pracownika z jednej lub kilku przyczyn określonych w art. 18^a § 1, którego skutkiem jest w szczególności:

1. odmowa nawiązania lub rozwiązanie stosunku pracy,
2. niekorzystne ukształtowanie wynagrodzenia za prace lub innych warunków zatrudnienia albo pominięcie przy awansowaniu lub przyznawaniu innych świadczeń związanych z pracą,
3. pominięcie przy typowaniu do udziału w szkoleniach podnoszących kwalifikacje zawodowe – **chyba że pracodawca udowodni, że kierował się obiektywnymi powodami.**

Wyróżnione zdanie oznacza wdrożenie dyrektywy dotyczącej odwróconego ciężaru dowodu, czyli, jak już pisano wcześniej, rezygnacji z zasady domniemania niewinności i przeniesienia konieczności udowodnienia braku dyskryminacji na osobę o nią oskarżoną. Rolą osoby zgłaszającej podejrzenie dyskryminacji jest jedynie uprawdopodobnienie tego faktu.

W grudniu 2010 roku uchwalona została **tzw. ustawa antydyskryminacyjna**, czyli **Ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania**. Warto przy tym powiedzieć, że na ustawę tę czekano w Polsce kilkanaście lat, a do jej uchwalenia doszło m.in. dzięki temu, że Komisja Europejska nakładała na Polskę kary za brak wdrożenia części dyrektyw unijnych dotyczących równego traktowania. Ustawa jest dokumentem, który rozszerza prawne gwarancje ochrony przed dyskryminacją poza rynek pracy, wyznacza ogólne ramy przeciwdziałania dyskryminacji, a także instytucje odpowiedzialne za ten obszar w Polsce (Rzecznik Praw Obywatelskich, Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania). Zgodnie z art. 4 ustawę stosuje się w zakresie:

- a) podejmowania kształcenia zawodowego;
- b) warunków podejmowania lub wykonywania działalności gospodarczej i zawodowej;
- c) przystępowania i działania w związkach zawodowych, organizacjach pracodawców oraz samorządach zawodowych;
- d) dostępu i warunków korzystania z instrumentów rynku pracy i usług rynku pracy, zabezpieczenia społecznego, opieki zdrowotnej, oświaty i szkolnictwa wyższego, usług.

W związku z tym, że ustawa weszła w życie 1 stycznia 2011 roku, bardzo trudno jest ocenić skutki jej funkcjonowania w naszym kraju, szczególnie w kontekście krytyki organizacji pozarządowych zajmujących się równością i przeciwdziałaniem dyskryminacji.

Podsumowując, w Polsce funkcjonują coraz lepsze gwarancje prawne dotyczące równości oraz ochrony przed dyskryminacją. Działając w związku zawodowym, warto zadać sobie pytanie, czy rzeczywiście korzystamy z nich, chroniąc zarówno kobiety, jak i mężczyzn przed nierównym traktowaniem. Należy tutaj pamiętać (i uświadamiać to pracodawcom), że pojawienie się sytuacji dyskryminacji w miejscu pracy zawsze stanowi odpowiedzialność pracodawcy, oznacza bowiem, że nie wykonał wystarczająco dużo pracy, żeby przed dyskryminacją swe pracownice/pracowników ochronić.

Osobom zainteresowanym rolą związków zawodowych w przeciwdziałaniu dyskryminacji szczególnie polecam publikację Polskiego Towarzystwa Prawa Antydyskryminacyjnego: *Związki zawodowe a przeciwdziałanie dyskryminacji. Podręcznik dobrych praktyk*, pod redakcją Krzysztofa Śmieszka.

Wojciech Wyrozumski

Elastyczne formy zatrudnienia a realizacja zasad *flexicurity* oraz równości kobiet i mężczyzn. Rola partnerów społecznych

Wprowadzenie

Na ogólnosiwiatowych rynkach obserwujemy obecnie stale postępujący proces globalizacji, któremu towarzyszy postęp techniczny wymuszający powstawanie nowych zawodów oraz wzrost zapotrzebowania na nowe umiejętności. Także realia gospodarcze zmieniają się obecnie szybciej niż kiedykolwiek wcześniej. Rynek pracy musi dostosować się do zmian, ale to wymaga zmiany zachowań zarówno pracodawców, jak i pracowników. Ci pierwsi, chcąc zachować konkurencyjność, muszą adaptować się szybko do nowej rzeczywistości, co wymaga dostosowania ilości zaangażowanych zasobów pracy oraz jej ceny. Ci drudzy, aby utrzymać zatrudnienie, muszą być przygotowani na zróżnicowane formy świadczenia pracy, wykorzystanie nowych, coraz bardziej nowoczesnych technologii oraz stałą gotowość do mobilności zawodowej, przestrzennej i międzyzakładowej¹.

W wyniku powstałych zmian coraz większą popularność zdobywa koncepcja polityki rynku pracy zwana *flexicurity*. Polityka ta z sukcesami została wprowadzona w Danii i Holandii, toteż instytucje europejskie takie jak: Rada Europy, Komisja Europejska, OECD, rekomendują implementację elementów *flexicurity* na krajowe rynki pracy. Wiadomo, że każdy kraj będzie musiał opracować swój własny model *flexicurity*, gdyż z uwagi na różnice w rozwoju gospodarczym czy

¹ E. Kryńska, *Partnerzy społeczni w tworzeniu modelu flexicurity w Polsce*, http://www.cpsdialog.pl/files/flexicurity_profEKrynska-.doc.

odmienne tradycje zbiorowych stosunków pracy nie jest możliwe stworzenie jednego, uniwersalnego modelu.

Aby móc ocenić, na ile obowiązujące w Polsce regulacje w zakresie elastycznych form zatrudniania pracowników realizują zasadę *flexicurity*, na wstępie niniejszego opracowania należy przybliżyć samą ideę *flexicurity*.

1. Pojęcie *flexicurity*

Flexicurity to neologizm powstały na gruncie języka angielskiego na skutek połączenia ze sobą dwóch wyrazów: *flexibility* (elastyczność, giętkość, podatność) oraz *security* (bezpieczeństwo, gwarancja, ochrona).

Flexicurity jest zatem koncepcją ustanowienia równowagi między elastycznością w stosowaniu różnych – zwykle na czas określony – form zatrudnienia a bezpieczeństwem zachowania zatrudnienia przez pracowników. Pojęcie to odzwierciedla ambicje budowy efektywnej i zarazem konkurencyjnej gospodarki, która jednocześnie gwarantuje wysoki poziom zatrudnienia oraz zabezpieczenia społecznego. O randze tej teorii w budowaniu polityki rynku pracy świadczyć może fakt, że znalazła ona swoje miejsce w Białej Księdze J. Delorsa, poświęconej wzrostowi gospodarczemu, konkurencji i zatrudnieniu z 1993 r., a także w Europejskiej Strategii Zatrudnienia.

Wspomniana powyżej koncepcja bezpieczeństwa pracowników jest rozumiana nieco inaczej niż wcześniej. Otóż następuje zamiana pewności zachowania danego miejsca pracy na pewność stałego kontynuowania zatrudnienia (*job security* → *employment security*). Nie chodzi tu zatem o utrzymywanie aktualnie zajmowanego stanowiska, lecz o wyposażanie ludzi w umiejętności, które umożliwiają im rozwój zawodowy i ułatwią znalezienie nowego miejsca pracy w razie utraty poprzedniego. Koncepcja ta zakłada, że pracownicy zachowują swobodny dostęp do edukacji i szkoleń, szczególnie dotyczy to osób o niskich kwalifikacjach i osób starszych (jako szczególnie zagrożonych utratą miejsc pracy). Częścią tak pojętego bezpieczeństwa są również odpowiednie świadczenia, ułatwiające przetrwanie okresu przejściowego. Dzięki temu model *flexicurity* sprawia, że bezpieczeństwo i elastyczność wzajemnie się wspierają².

Idea *flexicurity* skupia w sobie kilka elementów. Oprócz elastyczności i bezpieczeństwa należą do nich również aktywna polityka rynku pracy i kształcenie ustawiczne. Niniejsze opracowanie skupiać się będzie przede wszystkim na omówieniu elastycznych form zatrudniania pracowników wprowadzonych w polskim

² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity*, Bruksela, 27.6.2007 KOM(2007) 359.

ustawodawstwie i wskazania roli partnerów społecznych w prawidłowym ich wprowadzaniu i stosowaniu.

2. Elastyczność w zatrudnieniu

Pojęcie elastyczności pracy w literaturze najczęściej jest definiowane jako zdolność do szybkich przystosowań wynikających ze zmian warunków rynkowych i technologicznych³. Szerzej koncepcja ta została zdefiniowana przez Z. Wiśniewskiego, który wprowadził rozróżnienie na elastyczność w ujęciu makro- i mikroekonomicznym. Pierwsza z nich oznacza sposób osiągnięcia równowagi na rynku pracy, która w dużej mierze uzależniona jest od możliwości dostosowywania się popytu na pracę i podaży pracy i płacy na rynku. Natomiast elastyczność z punktu widzenia mikroekonomicznego rozumiana jest jako możliwości dostosowawcze zdolności przedsiębiorstwa w zakresie realizowanej polityki personalnej oraz zaspokajania potrzeb osób pracujących bądź aktywnie poszukujących pracy⁴.

Omawiając pojęcie elastyczności rynku pracy, konieczne jest także zwrócenie uwagi na wszystkie elementy wchodzące w jego skład, a mianowicie:

- elastyczność zatrudnienia, a więc zdolność przystosowania liczby zatrudnionych w przedsiębiorstwie do zmieniających się warunków gospodarowania;
- elastyczność czasu pracy, związana z zastosowaniem niestandardowego rozkładu czasu pracy, a więc dotycząca przede wszystkim ruchomego, indywidualnego czasu pracy pracowników w ciągu np. dnia, tygodnia, miesiąca a nawet roku;
- elastyczność płac, która zależy od wielu czynników, m.in. przyjętej strategii płac w przedsiębiorstwie, sytuacji występującej na rynku pracy, rentowności działania firm, czy stopnia ingerencji państwa w kształtowaniu poziomu płac (płacy minimalnej) na rynku pracy;
- elastyczność podaży pracy, która może dotyczyć mobilności siły roboczej czy też możliwości dostosowywania podaży pracy do zmieniającej się struktury popytu na pracę.

Pamiętać jednak należy, że z punktu widzenia koncepcji *flexicurity* kluczowe znaczenie ma elastyczność zatrudnienia i czasu pracy, stanowiące pierwszy i drugi komponent *flexicurity*. Bardzo często w literaturze elastyczne formy zatrudnienia oraz elastyczne formy organizacji czasu pracy traktuje się jako nierozłączne i jako takie nazywa elastycznymi formami pracy.

³ E. Kwiatkowski, *Elastyczność popytu na pracę w teoriach rynku pracy*, [w:] *Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy, a popyt na pracę w Polsce*, red. E. Kryńska, IPiSS, Warszawa 2003, s. 19.

⁴ Z. Wiśniewski, *Kierunki i skutki deregulacji rynku pracy w krajach Unii Europejskiej*, Wyd. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1999, s. 41–44.

W dalszej części niniejszego opracowania zwrócić należy szczególną uwagę na kwestie wewnętrznej elastyczności, która bezpośrednio wiąże się z elastycznością czasu pracy i elastycznością funkcjonalną oraz zwiększa zdolność do dostosowywania się przedsiębiorstwa do rynku. Zazwyczaj jest to zagadnienie, w odniesieniu do którego partnerzy społeczni mają bogate doświadczenia w zakończonych pozytywnym rezultatem negocjacjach dotyczących umów zbiorowych. Wewnętrzna elastyczność może odgrywać kluczową rolę w podnoszeniu wydajności pracy, innowacyjności i konkurencyjności i może w ten sposób przyczynić się do osiągnięcia celów strategii lizbońskiej. Może również w dużym stopniu pozwolić pracownikom na lepsze łączenie pracy z innego typu aktywnością i obowiązkami oraz poprawić jakość ich zatrudnienia. W obu przypadkach może ona zwiększyć stabilność i przewidywalność stosunku pracy⁵.

Pojęcie „nietypowych form zatrudniania” jest przez badaczy i teoretyków życia gospodarczego określane niejednoznacznie. Wynika to m.in. z bogatej terminologii. W literaturze niemieckiej spotyka się określenie *atypische Beschäftigung*, w anglosaskiej *atypical employment*. Obydwa określenia w dosłownym tłumaczeniu oznaczają atypowe zatrudnienie. Sporą popularnością w literaturze cieszą się też pojęcia „nowe formy zatrudnienia” – *neue Beschäftigungsformen*, *new forms of employment*. Spotyka się je także w literaturze polskiej. A. Chobot nowymi, nietypowymi formami zatrudniania nazywa stosunki pracy, które nie mieszczą się w ramach paradygmatu klasycznej pracy podporządkowanej⁶. Istotną cechą nietypowego zatrudniania jest jego duża elastyczność, stąd też często określa się je mianem elastycznych form zatrudnienia⁷.

Aby móc określić, co rozumiemy pod pojęciem nietypowych form zatrudnienia, w pierwszej kolejności ustalić należy, co uznajemy za typowe zatrudnienie. I tak modelem tradycyjnego zatrudnienia jest wykonywanie pracy w ramach stosunku pracy pomiędzy pracownikiem a zatrudniającym go pracodawcą, zawartego na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, w stałych godzinach, według powszechnie obowiązujących norm pracy i najczęściej świadczonej w siedzibie i pod nadzorem pracodawcy. *A contrario* nietypowe, czyli elastyczne formy zatrudnienia, to takie, które nie posiadają jednej lub kilku z wyżej podanych cech. A zatem elastyczne formy zatrudnienia charakteryzują się elastycznością czasu i miejsca pracy, formy stosunku pracy, formy relacji pracownika z pracodawcą, formy wynagrodzenia i zakresu pracy, unikaniem podporządkowania pracodawcy na rzecz poszanowania autonomii i odpowiedzialności za samodzielną pracę.

⁵ J. Klimek, *Bezpieczeństwo i elastyczność na rynku pracy*, http://www.flexicurity.rzemioslo.bialystok.pl/dokumenty/prof_nadzw_dr_hab_Jan_Klimek_BEZPIECZENSTWO_I_ELASTYCZNOSC_NA_RYNKU_PRACY.pdf

⁶ A. Chobot, *Nowe formy zatrudnienia. Kierunki rozwoju i nowelizacji*, Warszawa 1997, s. 130.

⁷ A. Patulski, *Nietypowe formy zatrudnienia. Elastyczność czy stabilizacja?* część 1, PIZS 2/2008, s. 14–18.

W literaturze bardzo często spotykany jest następujący podział form elastycznego zatrudnienia:

- formy mało elastyczne, do których zalicza się umowę na okres próbny, umowę na czas wykonania pracy, umowę na czas określony, pracę sezonową;
- formy średnio elastyczne, obejmujące takie stosunki pracy, jak: umowa przedwstępna, umowa agencyjna, umowa o pracę nakładczą, leasing pracowniczy, *job sharing*, praca w niepełnym wymiarze godzin;
- formy bardzo elastyczne to przede wszystkim kontrakty menadżerskie, umowa o dzieło, umowa zlecenie, telepraca, outsourcing.

Z przedstawionego powyżej podziału jasno wynika, że elastycznymi formami zatrudnienia może być zarówno zatrudnienie pracownicze (zatrudnienie na czas określony, w niepełnym wymiarze, w nieregularnym czasie, a także poza siedzibą pracodawcy), jak i pozapracownicze (np. na podstawie umów cywilnoprawnych czy tzw. samozatrudnienie). Niektóre z nietypowych form świadczenia pracy nie dają się wprost zakwalifikować do żadnej z wyżej opisanych kategorii, mają więc charakter form mieszanych (np. praca nakładczą, której nie można zaliczyć do zatrudnienia pracowniczego, ale jest nasycona wieloma elementami prawa pracy).

W ramach pracowniczych form zatrudnienia w Polsce coraz większą popularnością cieszy się zatrudnienie terminowe, które obejmuje blisko 30% pracowników⁸. Ustawodawca w art. 25 k.p. wprowadził podział umów o pracę na ich rodzaje. I tak rozróżniamy umowy terminowe (na okres próbny, na czas określony i na czas wykonania określonej pracy) i umowę na czas nieokreślony. Ponadto odmianą umowy na czas określony jest umowa zawarta na czas zastępstwa pracownika w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności w pracy (art. 25 § 1 zd. 2 k.p.).

W tym miejscu rozważyć należy, jakie formy elastycznego zatrudnienia pracowniczego możemy zastosować na podstawie obowiązujących w Polsce przepisów prawa pracy. Każda z umów o pracę może być poprzedzona umową o pracę na okres próbny nieprzekraczający trzech miesięcy (art. 25 § 2 k.p.). Umowa o pracę na okres próbny ma charakter fakultatywny i jej celem dodatkowym jest weryfikacja przydatności zawodowej pracownika⁹. Bardzo często zdarza się, że zawarcie takiej umowy wiąże się z weryfikacją umiejętności pracownika. Umowa taka może być w każdej chwili wypowiedziana. Wypowiedzenie tej umowy przez pracodawcę nie musi być uzasadnione ani konsultowane z organizacją związkową.

Kolejnym rodzajem umowy o pracę, która realizuje ideę elastyczności zatrudnienia, jest umowa na czas określony. Umowa taka co do zasady nie może zostać wypowiedziana, jednak upadłość pracodawcy lub likwidacja zakładu pracy,

⁸ Udział procentowy pracowników terminowych wśród wszystkich pracowników w Polsce wzrósł z 4,8% w 1997 r. do 26,5% w 2005 r. i 28,7% w IV kwartale 2006 r. i tylko w Hiszpanii jest ono wyższe – 33,8% w 2005 r., średnia w UE wynosi zaś ok. 13%, Eurostat, <http://www.europa.eu.int.comm/employment.social>.

⁹ A. Patulski, *Nietypowe formy...*, s. 20.

zwolnienia grupowe, a także możliwość wprowadzenia klauzuli dopuszczającej wcześniejsze wypowiedzenie przy umowach zawartych na czas określony, dłuższy niż sześć miesięcy dają pracodawcy możliwość rozwiązania tego stosunku pracy z zachowaniem okresu wypowiedzenia. Wypowiedzenie umowy o pracę na czas określony w przypadku wskazanym w art. 33 k.p., nie podlega obowiązkowi podania przyczyny wypowiedzenia ani konsultacji z organizacją związkową. Pewnym ograniczeniem w stosowaniu tego rodzaju umowy o pracę jest art. 25¹ k.p., zgodnie z którym zawarcie trzeciej kolejnej umowy na czas określony jest równoznaczne w skutkach prawnych z zawarciem umowy o pracę na czas nieokreślony, jeśli przerwa między rozwiązaniem poprzedniej umowy a nawiązaniem kolejnej umowy nie przekroczyła miesiąca.

Podobnie za elastyczną formę zatrudnienia uznać należy umowę zawartą w celu zastępstwa pracownika w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności w pracy. Z całą pewnością pracodawcy mogą wykorzystywać tę umowę w celu rozwiązywania problemów z brakiem pracowników związanym z okresową, usprawiedliwioną nieobecnością pracowników w pracy, np. z powodu choroby czy urlopu. Okres wypowiedzenia wynosi w tym przypadku trzy dni robocze (art. 33¹ k.p.). Tak krótki okres wypowiedzenia może mieć ogromne znaczenie w przypadku kłopotów w określeniu terminu zakończenia tej umowy, jako że termin końcowy jej trwania, związany z nadejściem zdarzenia wskazanego w umowie, nie zawsze będzie mógł być precyzyjnie ustalony¹⁰. Ponadto umowa ta, w przeciwieństwie do pozostałych umów terminowych, nie ulega automatycznemu przedłużeniu do dnia porodu w sytuacji określonej w art. 177 § 3 k.p. (art. 177 § 3¹ k.p.).

Kolejnym przykładem realizacji koncepcji *flexicurity* jest umowa o pracę zawarta na czas wykonania określonej pracy. Czas trwania tej umowy jest uzależniony od wykonania powierzonej pracy (zadania), a nie od nadejścia określonego terminu oznaczonego w dniach, tygodniach, miesiącach czy latach. Jednocześnie strony stosunku pracy powinny mieć świadomość, iż umowa o pracę na czas wykonania określonej pracy nie podlega co do zasady wypowiedzeniu.

Do pracowniczych nietypowych form zatrudnienia należy zaliczyć także pracę tymczasową, wskazując równocześnie, iż ustawa z dnia 9 lipca 2003 roku o zatrudnianiu pracowników tymczasowych dopuszcza również zawieranie umów prawa cywilnego. Taki stosunek pracy charakteryzuje się tym, że w jego ramach występują aż trzy podmioty: pracownik, pracodawca, którym jest agencja pracy tymczasowej, oraz pracodawca użytkownik. Jeżeli chodzi o zdefiniowanie pojęcia pracy tymczasowej, to jest nią wykonywanie na rzecz danego pracodawcy użytkownika zadań o charakterze sezonowym, okresowym, doraźnym, których terminowe wykonanie przez pracowników zatrudnionych przez pracodawcę uży-

¹⁰ U. Jackowiak, *Terminowe umowy o pracę a ochronna funkcja prawa pracy*, MoPr 2004, nr 4, s. 97.

tkownika nie byłoby możliwe lub których wykonanie należy do obowiązków nieobecnego pracownika zatrudnionego przez pracodawcę użytkownika. Zadania te nie mogą być wykonywane przez okres dłuższy niż 12 miesięcy, chociaż same przepisy ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych wprowadzają tutaj pewne dopuszczalne wyjątki. Pomimo różnego rodzaju ograniczeń, formuła zatrudniania pracowników tymczasowych jest dla pracodawców użytkowników niewątpliwie korzystna. Pozwala bowiem ograniczyć koszty rekrutacji i usprawnić cały jej proces. Agencja przejmuje również większość obowiązków związanych z zatrudnianiem pracowników¹¹. Praca tymczasowa jest coraz ważniejszą formą zatrudniania w UE i dlatego stała się przedmiotem zainteresowania Komisji Europejskiej. Dnia 20 marca 2002 r. powstał projekt dyrektywy wspólnotowej o pracy tymczasowej. W jego uzasadnieniu Komisja wskazuje na problem redukcji bezrobocia jako niezbędnego warunku realizacji Strategii Lizbońskiej, zakładającej, iż do 2010 roku gospodarka UE ma stać się najbardziej konkurencyjną gospodarką świata, opartą przede wszystkim na wiedzy i kapitale ludzkim¹².

Polskie prawo pracy dopuszcza także inne formy „leasingu” pracowników. Przykładem może być instytucja „wypożyczenia pracowników”, wiążąca się ze swoistym trójstronnym porozumieniem pomiędzy dotychczasowym i nowym pracodawcą oraz pracownikiem (art. 174¹ § 1 k.p.). W okresie „wypożyczenia” zatrudnionego stosunek pracy z dotychczasowym pracodawcą trwa nadal, choć urlop bezpłatny powoduje jego zawieszenie¹³.

W tym miejscu konieczne jest omówienie problematyki elastycznych form organizacji czasu pracy. Najważniejszą z nich wydaje się praca w niepełnym wymiarze czasu pracy. Pozwala ona na dostosowanie czasu pracy do indywidualnych potrzeb, a także umożliwia lepsze łączenie aktywności zawodowej z życiem rodzinnym. Taka forma organizacji czasu pracy wydaje się bardzo przydatna dla osób uczących się w celu ułatwienia im wejścia na rynek pracy, a także osób starszych w celu umożliwienia im płynnego przejścia na emeryturę lub kontynuowania stosunku pracy po nabyciu uprawnień emerytalnych. Forma ta, bardzo popularna w krajach UE, szczególnie zainteresowaniem cieszy się również wśród kobiet wychowujących dzieci. Najwyższy udział pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy w 2005 roku miały następujące państwa: Holandia (46,2%), Norwegia (28,5%), Wielka Brytania (25,7%), Szwecja (25%), Niemcy (24,2%) i Dania (22%). Najniższy wskaźnik – poniżej 5% zanotowały: Słowacja, Węgry, Grecja i Czechy. W Europie większość pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy to kobiety (ok. 33% kobiet zatrudnionych w 2005 roku w UE pracowało w niepełnym wymiarze, podczas gdy mężczyźni stanowili tylko niewiele ponad 7%).

¹¹ A. Patulski, *Nietypowe formy...*, s. 20–25.

¹² Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on working conditions for temporary workers, COM/2002/ /0149 final – COD 2002/0072. www.europa.eu.int/eur-lex/de.

¹³ A. Patulski, *Nietypowe formy...*, s. 20–25.

Najwyższy udział kobiet wśród zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy występuje w Holandii (ok. 75%). W Polsce – licząc od 1999 roku – zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy utrzymuje się na niezmiennym, niewysokim poziomie ok. 11%¹⁴.

Praca w niepełnym wymiarze czasu pracy może umożliwić łączenia aktywności zawodowej z życiem rodzinnym, czemu służy m.in. art. 186⁷ k.p., na podstawie którego pracownik uprawniony do urlopu wychowawczego może złożyć pracodawcy wnioski o obniżenie wymiaru jego czasu pracy do maksymalnie połowy pełnego wymiaru czasu pracy, pracodawca zaś jest obowiązany uwzględnić taki wniosek w okresie, w którym pracownik mógłby skorzystać z takiego urlopu. Niestety, przepis ten nie spowodował – zwłaszcza wśród kobiet – wzrostu tej formy zatrudnienia, co należy chyba tłumaczyć względami ekonomicznymi (proporcjonalne zmniejszenie wynagrodzenia) oraz mentalno-kulturowymi.

Swego rodzaju modyfikacją pracy w niepełnym wymiarze godzin jest *job sharing*, przez niektórych autorów nazywany też systemem pracy dzielonej. Jego najczęściej występującą formą jest podział miejsca pracy w pełnym wymiarze godzin pomiędzy dwóch lub więcej pracowników.

Można wyróżnić dwa modele *job sharing*: amerykański i europejski. W modelu amerykańskim istnieje forma zbiorowej odpowiedzialności, co oznacza, iż każdy z zatrudnionych pracowników jest odpowiedzialny za pełne wykonanie zadań na dzielonym stanowisku pracy, a pracodawcy nie obciążają urlopy, choroby czy okresowe spadki wydajności poszczególnych członków zespołu. Natomiast w modelu europejskim pracownik ma zapewnione pełne prawa i pełną opiekę socjalną¹⁸. Podział pracy w przypadku *job sharing* może dotyczyć nie tylko czasu pracy, ale także może być ona rozdzielona funkcjonalnie. Oznacza to, że pracownicy różnią się poziomem i rodzajem kwalifikacji, stażem, doświadczeniem itp.

Innymi odmianami pracy w niepełnym wymiarze są *job splitting* i *work-sharing*. Pierwsza oznacza podział jednego pełnego etatu na dwa niezależne od siebie częściowe etaty. W odróżnieniu od pracy w systemie *job sharing*, w tym przypadku pracownicy nie mogą dowolnie kształtować podziału swojego czasu pracy. Natomiast *work-sharing* polega na okresowej redukcji czasu pracy pracowników, najczęściej za zgodą ich samych, w celu uniknięcia masowych zwolnień, np. w przypadku dekonunktury. Ta forma może być stosowana jako alternatywa dla zwolnień z pracy lub jako środek łagodzący niezbędne zwolnienia¹⁵. Niestety, w polskich realiach powyższe formy zatrudnienia nie zyskały większego znaczenia, co należy tłumaczyć nie tylko względami ekonomiczno-kulturowymi, ale tak-

¹⁴ Eurostat, www.europa.eu.int.comm/employment.social.

¹⁵ Z. Hajn, *Elastyczność popytu na pracę. Aspekty prawne*, [w:] *Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy a popyt na pracę w Polsce*, red. E. Kryńska, Warszawa 2003, s. 87; L. Koziol, *Motywacja w pracy, determinanty ekonomiczno-organizacyjne*, Warszawa–Kraków 2002, s. 154.

że brakiem bezpośrednich regulacji prawnych (dotyczy to także zatrudnienia rotacyjnego oraz pracy na wezwanie).

Niewątpliwie elastycznemu zatrudnieniu w zakresie organizacji czasu pracy pracownika służą również, wprowadzone w powszechnie obowiązujących przepisach prawa pracy, regulacje w zakresie równoważnego czasu pracy, indywidualnego systemu czasu pracy, weekendowego systemu czasu pracy, ruchomego czasu pracy.

W tym krótkim opracowaniu nie można pominąć telepracy jako jednego z najbardziej typowych sposobów elastycznego zatrudniania pracowników. Telepraca może być realizowana zarówno w ramach zatrudnienia pracowniczego, jak i pozapracowniczego (w tym samozatrudnienia).

Przepis art. 675 k.p. definiuje telepracę jako pracę wykonywaną regularnie poza zakładem pracy, wykorzystującą środki komunikacji elektronicznej, natomiast telepracownika jako pracownika, który wykonuje pracę na warunkach określonych powyżej i przekazującego pracodawcy wyniki pracy, w szczególności za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej. Definicja ta ukazuje bardzo szeroką pojemność tej formuły z punktu widzenia charakteru stosunku prawnego łączącego strony telepracy. Miejsce świadczenia telepracy nie musi mieć charakteru statycznego¹⁶. Pracownik wykonujący pracę w systemie telepracy może przemieszczać się w przestrzeni geograficznej, a także świadczyć pracę w domu.

Ze względu na miejsce wykonywania telepracy, można wyróżnić cztery podstawowe sposoby jej świadczenia:

- w domu pracownika;
- poza domem pracownika;
- telepraca mobilna, np. u klienta, w podróży, w hotelu;
- w ramach tzw. telepracy przemiennej, pracownik część zadań wykonuje w domu, część w siedzibie pracodawcy w telecentrum, czyli miejscu wyposażonym w odpowiednie stanowiska komputerowe z podłączeniem do internetu, przystosowane do wykonywania pracy na odległość.

Koncepcja elastycznych form zatrudniania jest bardzo szeroka i w jej zakresie mieszczą się również pozapracownicze formy zatrudnienia, a w szczególności umowy cywilnoprawne. Spośród wielu umów określonych w przepisach Kodeksu cywilnego najszerze zastosowanie, jako podstawa świadczenia pracy, mogą mieć 3 z nich: umowa o dzieło (art. 627–646 k.c.), umowa zlecenia (art. 734–751 k.c.), umowa agencyjna (art. 758–764⁹ k.c.). Duża popularność tych form świadczenia pracy wiąże się przede wszystkim z kosztami pracy i w zasadzie brakiem minimalnych standardów ochrony zatrudnionych.

¹⁶ A. Patulski, *Nietypowe formy...*, s. 20–25.

W tym miejscu należy wskazać, że w Polsce z umów tych korzysta znaczna liczba studentów, emerytów, rencistów, a także osób szukających dodatkowych, do umowy o pracę, źródeł zarobkowania. W tym miejscu zwrócić należy uwagę na to, iż taka forma świadczenia pracy jest dla przedsiębiorców bardzo wygodna, w szczególności z powodu braku gwarancji określonych przez przepisy Kodeksu pracy dla pracowników.

Najczęściej wykorzystywana jest umowa zlecenia, która w praktyce odgrywa ważną rolę w zatrudnieniu tysięcy osób i która jest również umową starannego działania, a nie umową rezultatu (por. art. 734 i 750 k.c. w zw. z art. 22 k.p.). Różnica pomiędzy umową zlecenia a umową o pracę jest jednak znacząca. Polega ona na wykonaniu przez przyjmującego określonej czynności na rzecz zleceniodawcy.

Również dużą rolę w gospodarce odgrywa umowa agencyjna (art. 758 i nast. k.c.), która nieco przypomina umowę zlecenia, ponieważ agent podobnie jak zleceniobiorca powinien z należytą starannością dbać o interesy dającego zlecenie. Chodzi przy tym o interesy dającego zlecenie, związane z zawieraniem umów lub stałym pośrednictwem w zawieraniu umów. Jest to bowiem główną treścią umowy agencyjnej, wykorzystywanej zwłaszcza przy prowadzeniu zakładów gastronomicznych, sprzedaży agencyjnej oraz akwizycji towarowej i ubezpieczeniowej. Od umowy o pracę umowa agencyjna różni się przede wszystkim tym, że nie stwarza podporządkowania agenta, tak jak to ma miejsce w ramach stosunku pracy (por. art. 22 § 1 k.p. w związku z art. 760 k.c.). Agent bowiem zachowuje samodzielność przy realizacji obowiązków wynikających z umowy¹⁷.

Podobnie duże zastosowanie przy elastycznym zatrudnianiu ma umowa o dzieło. Jest to bowiem umowa wzajemna, z tym że osoba przyrzekająca wykonanie dzieła zobowiązuje się nie tylko do świadczenia określonych usług, ale także do z góry określonego rezultatu tych usług (np. naprawy komputera czy napisania utworu). Oznacza to np., że przyjmujący zamówienie ponosi odpowiedzialność za ewentualne wady fizyczne lub prawne wykonywanego dzieła (por. art. 627 i 636 k.c.), co koresponduje m.in. z brakiem podporządkowania go zamawiającemu dzieło.

Kolejnym przykładem elastycznej formy świadczenia pracy opartej na przepisach kodeksu cywilnego jest samozatrudnienie, czyli praca na własny rachunek, świadczona najczęściej dla jednego przedsiębiorcy w ramach prowadzonej działalności. Aby świadczyć usługi w ramach jednoosobowej działalności, samozatrudniony podpisuje ze zleceniodawcą umowę cywilnoprawną.

Ustawodawca, chcąc przeciwdziałać znacznemu wzrostowi wykorzystywania niepracowniczego zatrudnienia, a przede wszystkim, aby nie dopuścić do zawierania tych umów w miejsce umów o pracę, wprowadził art. 22 § 1¹ i § 1² k.p. Regulacja ta oznacza, że zastępowanie umowy o pracę umową cywilnoprawną przy

¹⁷ A. Patulski, *Nietypowe formy...* s. 20–25.

zachowaniu podporządkowania, jest stosunkiem pracy, bez względu na nazwę zawartej przez strony umowy. Nie oznacza to jednak, że umowy cywilnoprawne straciły rację bytu pod rządem regulacji z art. 22 § 1¹ i 22 § 1¹ k.p. W judykaturze SN dominuje bowiem liberalne podejście do tzw. miękkiego domniemania stosunku pracy, w świetle którego w imię zasady wolności umów strony mają prawo wyboru różnorodnych form świadczenia pracy, w tym także w ramach umów cywilnoprawnych¹⁸.

W Polsce pojawiają się również nowe elastyczne formy pracy, w tym *job rotation*, praca rotacyjna. Pozwala ona na połączenie polityki zatrudnienia z polityką szkoleniową przedsiębiorstw, tak by nie ograniczać funkcjonowania firmy, jednocześnie podnosząc kwalifikacje pracowników. Korzyści, jakie daje zastosowanie *job rotation* mogą być wielostronne: dla firm jest to wzrost ich konkurencyjności na rynku poprzez rozwój kompetencji i umiejętności zatrudnianej kadry, pracownicy zdobywają nową wiedzę, motywację i możliwość awansu, co również podnosi ich wartość na rynku pracy, a także zmniejsza ryzyko wypalenia zawodowego. Bezrobotni natomiast mają możliwość zdobycia doświadczenia zawodowego, a także zaprezentowania swoich umiejętności potencjalnemu pracodawcy.

Coraz większego znaczenia nabiera *outsourcing*, czyli stałe zlecenie świadczenia usług na zewnątrz, polegające na przekazaniu przez firmę macierzystą określonych zadań, wykorzystanie zasobów zewnętrznych i zlecenie wyspecjalizowanym podmiotom procesów niezbędnych do funkcjonowania własnego przedsiębiorstwa.

3. Aspekt równości kobiet i mężczyzn przy elastycznych formach zatrudnienia

W tym miejscu należy stwierdzić, że elastyczność rynku pracy i bezpieczeństwo w różny sposób dotyka mężczyzn i kobiety. Kobiety pracują często na stanowiskach bardziej zagrożonych, cechujących się nadmierną elastycznością. Ponadto z uwagi na utrzymywanie się tradycyjnego podziału ról ze względu na płeć, kobiety mają więcej obowiązków związanych z opieką nad dziećmi i osobami starszymi oraz napotykać większe trudności dotyczące łączenia pracy zawodowej i życia pozazawodowego¹⁹. To powoduje, że duża część kobiet jest z zasady zatrudniana przez przedsiębiorców wyłącznie na podstawie umów terminowych. Dodatkowo, pomimo istniejących przepisów mających na celu przeciwdziałanie dyskryminacji, nadal istnieją różnice pomiędzy płciami i kobietom przysługuje mniej uprawnień w zakresie zabezpieczeń społecznych, w tym uprawnień eme-

¹⁸ Tamże.

¹⁹ J. Klimek, *Bezpieczeństwo i elastyczność...*

rytalnych. Dlatego też kobiety w większym stopniu odczuwają negatywne strony elastyczności, przy tym mniej korzystają z bezpieczeństwa niż mężczyźni. W tej sytuacji debata poświęcona *flexicurity* musi obejmować w znacznej mierze wymiar równości płci, który jak dotąd był zasadniczo nieobecny w dyskusjach na ten temat. Ważne jest, by poprawić sytuację kobiet na rynku pracy przez zajęcie się zarówno aspektami elastyczności, jak i kwestiami bezpieczeństwa, w tym sprawami dotyczącymi większej pewności zatrudnienia, obejmowania kobiet systemami opieki społecznej, lepszego wsparcia ze strony odpowiednich instytucji w zakresie łączenia życia zawodowego i pozazawodowego. Przedmiotem debaty powinien być również podział obowiązków domowych i rodzinnych pomiędzy mężczyzn i kobiety²⁰. Wydaje się, że problematyka ta powinna być poruszana przez partnerów społecznych w trakcie prowadzonych rozmów i negocjacji nie tylko na gruncie konkretnego przedsiębiorstwa, ale przede wszystkim na gruncie rozwiązań ogólnopństwowych.

4. Rola partnerów społecznych we wprowadzaniu elastycznych form zatrudnienia

Jak wskazano powyżej, idea *flexicurity* wykazuje dużą ogólność, a wprowadzenie jej w poszczególnych krajach członkowskich UE wymaga dostosowania do realiów rynku pracy danego państwa. Niezbędny jest zatem ogólnokrajowy dialog między przedstawicielami pracodawców, pracowników, rządu i innych podmiotów, który pozwoliłby na zidentyfikowanie najwłaściwszej strategii przyjętej w ramach modelu *flexicurity* oraz wynegocjowanie odpowiedniego pakietu środków. Dialog potrzebny jest również na etapie wdrażania wybranego modelu i dla dokonywania jego ewentualnych korekt. Zaangażowanie partnerów społecznych powinno doprowadzić do sytuacji, w której wszyscy aktorzy rynku pracy odnoszą korzyści z zastosowania modelu *flexicurity*. W dialogu społecznym najistotniejsze wydaje się przygotowanie partnerów społecznych do wzięcia odpowiedzialności za zmiany na rynku pracy przeprowadzane z punktu widzenia konieczności zrównoważenia elastyczności i bezpieczeństwa²¹. W Polsce istnieją dobre rozwiązania prawne, stwarzające rzeczywistą możliwość włączania partnerów społecznych i pozostałych interesariuszy do tworzenia i wdrażania polityki *flexicurity*. Podkreślić trzeba, że tak partnerzy społeczni, jak i inni aktorzy rynku pracy coraz bardziej aktywnie włączają się w oba te procesy. Wykorzystują przy tym liczne płaszczyzny wymiany poglądów. Jedną z takich płaszczyzn są

²⁰ Tamże.

²¹ E. Rybicka, *Europejscy partnerzy społeczni uzgadniają stanowisko w sprawie elastyczności i bezpieczeństwa zatrudnienia*, „Dialog” 2007 nr 4, s. 25–26.

konferencje i seminaria z udziałem partnerów społecznych²². Taka forma udziału partnerów społecznych upowszechni elastyczne formy zatrudnienia, z jednoczesnym prawidłowym ich zrozumieniem i stosowaniem.

Trzeba również podkreślić potrzebę wzmocnienia roli partnerów społecznych. Partnerzy społeczni powinni być głównymi uczestnikami debaty na temat *flexicurity* oraz odgrywać uprzywilejowaną rolę w konsultacjach prowadzonych przez Komisję Europejską. Model *flexicurity* oznacza także konieczność określenia równowagi sił pomiędzy pracodawcą a pracownikami. Kluczowymi instrumentami projektowania i realizacji wszelakich reform rynku pracy, w tym *flexicurity*, są dialog społeczny i negocjacje zbiorowe. Ważni są partnerzy społeczni, którzy powinni odgrywać w coraz większym stopniu wiodącą rolę w określaniu równowagi między elastycznością a bezpieczeństwem, w ten sposób przyczyniając się do poprawy i usankcjonowania reguł obowiązujących na rynku pracy²³.

Przy okazji omawiania roli partnerów społecznych przy elastycznych formach zatrudnienia wskazać należy na obowiązki nałożone na nich w przepisach prawa pracy. Na przykład wprowadzenie telepracy u danego pracodawcy wymaga zawarcia porozumienia pomiędzy pracodawcą a związkami zawodowymi, w którym zostaną określone warunki korzystania z tej formy świadczenia pracy. Jednakże związki zawodowe nie mogą zablokować pracodawcy możliwości wdrożenia tej formy zatrudnienia, jeżeli bowiem w terminie 30 dni od dnia przedstawienia przez pracodawcę projektu porozumienia nie zostanie ono zawarte, to pracodawca określa warunki stosowania telepracy w regulaminie, uwzględniając ustalenia podjęte w toku uzgadniania porozumienia (art. 67⁶ § 3 k.p.). Jeżeli u danego pracodawcy nie działają zakładowe organizacje związkowe, to warunki stosowania telepracy określa pracodawca w regulaminie, po konsultacji z przedstawicielami pracowników wyłonionymi w trybie przyjętym u danego pracodawcy (art. 67⁶ § 4 k.p.).

Podsumowanie

Podsumowując ocenia się, że Polska jest krajem o umiarkowanym stopniu prawnej ochrony stosunku pracy, tylko nieznacznie wyższym od średniego poziomu w UE. Nasze prawo pracy w nieco mniejszym stopniu utrudnia zwalnianie osób zatrudnionych na czas nieokreślony, niż przeciętnie ma to miejsce w UE. W tym obszarze nasi pracodawcy mogą odczuwać niedogodności jedynie w związku z tym, że prawo zobowiązuje ich do powiadamiania zakładowej organizacji

²² E. Kryńska, *Partnerzy społeczni...*

²³ J. Klimek, *Bezpieczeństwo i elastyczność...*

związkowej (jeżeli działa w zakładzie) o zwolnieniu danego pracownika. Niedogodnością jest także czas konieczny dla załatwienia formalności związanych ze zwolnieniem. Uważa się, iż formalne wymogi procesu zwalniania są zbyt uciążliwe dla pracodawców, co obniża elastyczność zatrudnienia na czas nieokreślony. Jednocześnie nie przynosi to korzyści pracownikom w postaci zmniejszenia niepewności. Poza tym pracodawców obciążają regulacje w zakresie zwolnień grupowych, które można uznać za pozostałość systemu prawa pracy tworzonego w warunkach transformacji i prywatyzacji dużych przedsiębiorstw państwowych²⁴.

Polskie prawo pracy stawia pewne bariery, które ograniczają wykorzystywanie nietypowych umów o pracę (czyli innych niż umowy na czas nieokreślony w pełnym wymiarze czasu). Mimo to można mówić o istnieniu wielu elementów *flexicurity* w naszym prawie pracy. Na przykład wprowadzie istnieje ograniczenie w stosowaniu pracy terminowej z racji przede wszystkim obowiązku zawarcia kolejnej umowy o pracę na czas nieokreślony (po dwukrotnym zawarciu umowy o pracę na czas określony w następujących po sobie okresach), ale z drugiej strony ograniczenie to jest raczej formalne i można je ominąć bez większych trudności. W konsekwencji tendencje są wyraźne – zatrudnienie terminowe staje się coraz chętniej wykorzystywanym przez polskich pracodawców sposobem zwiększenia elastyczności zatrudnienia (w IV kwartale 2007 roku 28,4% pracowników najemnych zatrudnionych było na czas nieokreślony). Dlatego z uwagi na duży odsetek pracujących na umowach czasowych nie ma potrzeby zmian regulacji prawnych dotyczących dalszego uelastyczniania²⁵.

Zasada *flexicurity* jest natomiast w pełni realizowana w ustalaniu elastyczności wymiaru czasu pracy. Tu pracodawcy i pracownicy mają swobodę jego kształtowania. Jedyne wyjątek odnosi się do pracodawców, którzy muszą wyrazić zgodę pracownikom uprawnionym do urlopu wychowawczego, na obniżenie wymiaru czasu pracy, jednakże nie niższej niż do połowy jego wymiaru. Pracownicy pracujący w niepełnym wymiarze czasu objęci są pełną ochroną i tak samo traktowani, jak pracujący w pełnym wymiarze czasu. Mimo to nadal obserwuje się niewysoki poziom i względną stabilność odsetka osób pracujących w niepełnym wymiarze czasu (ok. 10%), co wskazuje na niewielką skłonność do rozszerzania stosowania tej formy zatrudnienia. Na pewno warto byłoby nastawić się na wspieranie zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu, przede wszystkim ze względu na umożliwienie godzenia życia osobistego z pracą²⁶.

Wydaje się więc, że dla zapewnienia elastyczności największych zmian wymagają uregulowania umów o pracę na czas nieokreślony. Regulacje prawne pracy

²⁴ *Zatrudnienie w Polsce 2005*, M. Bukowski (red.), Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa, 2005; *Zatrudnienie w Polsce 2007, Bezpieczeństwo na elastycznym rynku pracy*, M. Bukowski (red.), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, 2008.

²⁵ E. Kryńska, *Partnerzy społeczni...*

²⁶ Tamże.

nietypowych form zatrudnienia wymagają generalnie niewielkich korekt, których kształt powinien wynikać z dotychczasowej praktyki, sugestii partnerów społecznych oraz potrzeby wyeliminowania praktyk dyskryminacyjnych. Należałoby również zwrócić szczególną uwagę na nietypowe formy zatrudnienia stosunkowo nowe w praktyce polskiej, jakimi są telepraca i praca tymczasowa. W odniesieniu do tych form potrzebne jest monitorowanie skutków regulacji prawnych i dostosowywanie ich zarówno do potrzeb tak pracodawców jak i pracowników.

Mateusz Warchał

Akademia Techniczno-Humanistyczna w Bielsku-Białej

Psychospołeczne aspekty realizacji elastycznych form zatrudnienia

Wprowadzenie

Rozważania na temat roli czynników psychospołecznych w kształtowaniu i realizacji elastycznych form zatrudnienia (EFZ) sięgają koncepcji *flexicurity*, która na poziomie europejskim wprowadza je w życie. Jako odpowiedź na problemy rozwoju cywilizacyjnego model elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego, który próbuje pogodzić interesy zarówno pracodawców, jak i pracowników poprzez zapewnienie bezpiecznego rozwoju na rynku pracy z jednoczesnym utrzymaniem i zwiększaniem konkurencyjności przedsiębiorstw oraz ochrony europejskiego modelu socjalnego nabiera szczególnego znaczenia i tempa. Mimo zakorzenionej w wielu krajach polityki *flexicurity* występuje jednak wiele trudności w wdrażaniu nowych form zatrudnienia podyktowanych nie tylko barierami legislacyjnymi, ale przede wszystkim mentalnymi. Pojęcie elastycznych form zatrudnienia wiąże się z pojęciem nietypowości w zatrudnieniu pracowniczym, ale pojęcia te nie są rozumiane jednolicie. Niektóre formy zatrudnienia mogą tylko dyskretnie różnić się od modelu typowego i w takim przypadku może być trudno orzec, czy spełniają kryteria nietypowości¹. Często zatem próba wdrożenia nowych form zatrudnienia na poziomie zakładu pracy zderza się ze słusznym niekiedy sprzeciwem zatrudnionych w niej pracowników oraz działających organizacji związkowych. Pomijając uwarunkowania prawne wynikające z wielu dostrzeganych rozbieżności w realizacji podstawowych przesłanek EFZ, czyli elastyczności i bezpieczeństwa, w dalszej części artykułu zostaną przybliżone aspekty psychospołeczne warunkujące podmiotowe traktowanie tego zagadnienia.

¹ J. Wratny, *Elastyczne formy zatrudnienia w perspektywie polskiego prawa pracy*, [w:] *Elastyczne formy pracy. Szanse i zagrożenia*, C. Sadowska-Snarska (red.), WSE, Białystok 2008.

W koncepcję *flexicurity* wpisują się działania realizowane w ramach europejskiej strategii zatrudnienia, które koncentrują się m.in. na uczeniu się przez całe życie, pomocy dla osób szukających pracy oraz promowaniu równości szans, przede wszystkim kobiet i mężczyzn. Mówi się także coraz częściej, że koncepcja ta, poprzez dostępne formy jej realizacji, koncentruje się na indywidualnych potrzebach każdego pracownika. Stąd elastyczne formy zatrudnienia wpisują się w strategię, według której pracownik jest stroną wybierającą taki model zatrudnienia, który najbardziej odpowiada jego potrzebom. W ten sposób sztywne warunki typowego zatrudnienia pracowniczego mogą ustąpić miejsca potrzebie elastyczności rozumianej na kilka różnych sposobów. Elastyczność zatrudnienia pojmowana jako zdolność przystosowania liczby zatrudnionych w przedsiębiorstwie do zmieniających się warunków gospodarowania posiada następujące wymiary:

- funkcjonalny (szybkie zmiany zadań i funkcji pracowników),
- ilościowy (zwiększanie lub zmniejszanie liczby pracowników),
- czasowy (zmienny grafik godzin pracy),
- przestrzenny (swoboda miejsca świadczenia pracy).

Oczywiście w obrębie analizy wspólnych potrzeb pracownika, pracodawcy i organizacji związkowych największe zaangażowanie stron dotyczy elastyczności czasowej. Ten wymiar koreluje także z elementami organizacji formy pracy – ergonomicznymi, technicznymi oraz psychospołecznymi.

Warto również zaznaczyć, że koncepcja *flexicurity* została uwarunkowana nie tylko właściwościami zmieniającego się środowiska pracy, ale również czynnikami makro, które dostarczają refleksji nad ideą równowagi między życiem zawodowym a osobistym. Refleksja ta opiera się na kilku przesłankach:

- praca wymaga coraz więcej czasu i zaangażowania, a życie prywatne i rodzinne pracowników jest narażone na powstawanie presji, problemów i dylematów, dlatego pracownik znajduje się często w sytuacji konfliktogennej;
- pomimo zmian społecznych i prawnych w zakresie równouprawnienia na rynku pracy wciąż istnieją grupy, które podlegają wykluczeniu lub ograniczeniu w zakresie dostępu do pracy;
- brak możliwości równoważenia pracy i życia rodzinnego skutkuje powstawaniem poważnych problemów społecznych: frustracji, wypalenia zawodowego, stresu, kryzysów rodzinnych, „wypadania” z rynku pracy;
- uzyskiwanie równowagi między obowiązkami związanymi z pracą i rodziną wiąże się ze zmianami społecznymi i prawnymi, dlatego możliwe jest tworzenie szans służących godzeniu życia zawodowego i rodzinnego z uwzględnieniem odpowiednich zmian legislacyjnych we wszystkich krajach członkowskich UE.

1. Psychologiczne podstawy bezpieczeństwa zatrudnienia

Kategoria immanentnego składnika pojęcia *flexicurity*, czyli bezpieczeństwa, powiązana jest bezpośrednio i pośrednio z psychologicznymi teoriami potrzeb i motywacji. Człowiek w swoim działaniu dąży bowiem do zaspokojenia zespołu potrzeb, które tworzą hierarchię rozpoczynającą się od potrzeb niższego stopnia i których zaspokojenie redukuje niedobory w systemie fizjologicznymi, a kończącą się potrzebami osobistymi (samorealizacji) wyższego stopnia². Potrzeba bezpieczeństwa w tym układzie stanowi drugi w kolejności etap, który, podobnie jak pozostałe, warunkują osiągnięcie następnego. Przekładając tę teorię na środowisko pracy, uwidaczniają się prawo homeostazy i prawo wzmocnienia rządzące kolejnymi potrzebami. Niezaspokojenie zatem potrzeb niższego rzędu, np.: bezpieczeństwa pracy, będzie naruszać ustaloną równowagę organizmu człowieka, a ich zaspokojenie będzie tę równowagę przywracać. Z kolei, według prawa wzmocnienia, zaspokojenie wyższych potrzeb będzie miało charakter motywujący. Struktura występowania określonych potrzeb związana jest z osobowością człowieka. Wraz z rozwojem osobowości zauważa się większą motywację do zaspokajania potrzeb wyższego rzędu; warunek jednak ich stadialnego charakteru musi zostać spełniony. Reasumując, jeżeli człowiek uzna, że warunki pracy, oferowane w tzw. formie tradycyjnej lub elastycznej (choć podział ten stanowi znaczne uproszczenie zagadnienia), spełniają kryterium bezpieczeństwa, to wtedy będzie dążył do realizacji pozostałych cech wynikających z treści i warunków tych form pracy.

Podobnie w teoriach motywacji opartych na badaniach prowadzonych w różnych środowiskach pracy mówi się o konieczności zapewnienia pracownikom tzw. czynników higieny, do których należy m.in. bezpieczeństwo pracy³. Koncentracja jednak wyłącznie na nich nie gwarantuje osiągnięcia przez pracowników pożądanego wzrostu motywacji. Zapewnienie zatem warunków bezpieczeństwa pracy na odpowiednim poziomie prowadzi do ograniczenia niezadowolenia pracowników, stanowiąc jednocześnie swego rodzaju punkt wyjścia do zastosowania motywatorów, które są właściwym źródłem satysfakcji z pracy.

Omówione teorie znajdują swoje zastosowanie w analizie roli czynników psychospołecznych warunkujących zarówno treść, jak i formę pracy. Czynniki psychospołeczne odnoszą się do interakcji pomiędzy treścią pracy, organizacją pracy, systemami zarządzania, warunkami środowiska pracy a kompetencjami, potrzebami i indywidualnymi właściwościami pracownika (za: WHO).

² A. Maslow, *Motivation and Personality*, Harper, New York 1954.

³ F. Herzberg, B. Mausner, B. Snyderman, *The motivation to work*, New York 1959.

2. Psychologiczne uwarunkowania elastyczności zatrudnienia

W koncepcji *flexicurity*, oprócz omówionego powyżej czynnika bezpieczeństwa, równe znaczenie ma elastyczność zatrudnienia. Może ona być rozumiana w kontekście formalnoprawnym określającym długość trwania umowy (np. na czas określony lub na czas nieokreślony), godziny pracy (np. w pełnym wymiarze godzin lub w niepełnym wymiarze godzin) lub relację między pracodawcą a pracownikiem (np. samozatrudnienie, *outsourcing*). Z drugiej strony, elastyczność jest pojęciem personalizującym relację między stronami zatrudnienia i w aspekcie psychologicznym definiuje się ją jako indywidualne podejście do tradycyjnej formy zatrudnienia, co wiąże się z dogodną organizacją pracy. Elastyczność pracy to zatem zindywidualizowane, podlegające negocjacji warunki pracy, obejmujące przynajmniej jeden z trzech obszarów: warunki formalnoprawne, czas i miejsce⁴. Elastyczna organizacja pracy wymaga w tym kontekście odniesienia się do kategorii wspomnianych czynników psychospołecznych.

Z kolei w zmieniających się warunkach funkcjonowania pracowników i przedsiębiorstw istotną rolę odgrywają procesy demograficzne, zmieniający się charakter rodziny (osłabienie tzw. tradycyjnego modelu rodziny), rosnący stopień aktywności zawodowej kobiet – nasilenie tych czynników rzutuje na wymagania stawiane pracownikom, również w zakresie dyspozycyjności czasowej⁵. Próba połączenia obiektywnych czynników zewnętrznych z często subiektywnymi potrzebami pracownika oraz wymaganiami zatrudniających stanowi poważne wyzwanie dla wszystkich stron.

3. Motywatory zatrudnienia w elastycznych i tradycyjnych formach

Od dawna wiadomo, że motywacja do pracy wynika z różnych przesłanek. Najczęściej, głównym źródłem motywacji jest chęć zaspokojenia potrzeb materialnych i co za tym idzie – bytowych (jest to związane z realizacją potrzeb podstawowych, o których była mowa). Wzbudzanie i realizowanie przez pracę potrzeb innych niż potrzeba bezpieczeństwa powoduje większe zaangażowanie pracownika w wykonywanie zadań, a także wpływa na wzrost identyfikowania się z firmą. Każda więc organizacja powinna zaproponować taki rodzaj zatrudnienia, który koresponduje z systemem motywacyjnym dążącym do identyfikacji z motywato-

⁴ *Elastyczne formy pracy w praktyce doradczej. Poradnik dla psychologów, doradców zawodowych i personalnych*, Skarżyński M. (red.), WSE, Białystok 2007.

⁵ L. Machol-Zajda, *Rozwiązania ułatwiające godzenie pracy z życiem pozazawodowym – elastyczne formy pracy przyjazne rodzinie*, [w:] *Elastyczne formy pracy. Szanse i zagrożenia*, C. Sadowska-Snarska (red.), WSE, Białystok 2008.

rami każdego pracownika, niezależnie od formy wykonywania pracy⁶. Przyjrzyjmy się następującym przykładom. Jeżeli zatrudnienie kobiety na podstawie elastycznej formy czasu i organizacji pracy umożliwi jej godzenie roli rodzinnej z zawodową, to jej potrzeby ukierunkowane na rodzinę i pracę zawodową będą mogły zostać zaspokojone. Zaspokojenie potrzeb rodzinnych efektywnie wpłynie na realizację zawodowych obowiązków. Z kolei kobietę, która nie posiada rodziny, może motywować do pracy wymiar jej bezpieczeństwa, najczęściej kojarzony z tradycyjnym zatrudnieniem w pełnym wymiarze czasu pracy. Do elementów wpływających na kształt motywatorów należy więc szeroko pojęta sytuacja życiowa pracownika. Istotnymi elementami determinującymi motywację do podejmowania różnych form zatrudnienia są także osobowość, cechy temperamentalne i wiele innych zmiennych osobniczych. Posiadanie cech osobowości i cech temperamentalnych korzystnych na danym stanowisku pracy decyduje o formie zatrudnienia (np. praca w domu a introwersja/ekstrawersja).

Biorąc pod uwagę predyspozycje pracownika, we wspomagającej teorii motywacyjnej teorii wzmocnień proponuje się przede wszystkim rozwiązania, które polegają na możliwości elastycznego kształtowania czasu pracy przez pracownika, a w konsekwencji pełnej samodzielności w realizowaniu zadań. Cechy pracownika zatrudnionego w formie elastycznej gwarantujące optymalne dopasowanie do warunków pracy to niewątpliwie:

- sumiennosc, dokladnosc, obowiazkowość, punktualnosc,
- dojrzalosc i stabilnosc emocjonalna,
- racjonalnosc myslenia,
- odpornosc na stres i umiejtnosc radzenia sobie ze stresem,
- nawyk systematycznosci,
- samodyscyplina i samokontrola w zakresie planowego dzialania,
- umiejtnosci interpersonalne (asertywnosc, podtrzymywanie kontaktów interpersonalnych, umiejtnosci negocjacyjne),
- wewnatrzsterownosc.

Ostatni element jest szczególnie ważny. Człowiek wewnątrzsterowny kieruje swoim zachowaniem samodzielnie. Jest aktywny, niezależny od innych ludzi, zdolny do podejmowania decyzji i brania za nie odpowiedzialności⁷. Te atrybuty zdecydowanie sprzyjają zatrudnieniu elastycznemu.

Analizując predyspozycje pracownika elastycznego, na pierwszy plan wysuwa się także umiejtnosc szybkiej adaptacji do nowych sytuacji, umiejtne zarządzanie czasem, wysoka motywacja wewnatrzna oraz kontrolowanie własnej pracy wspierane duza samodyscyplina.

⁶ R. Karaś, *Teorie motywacji w zarządzaniu*, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2004.

⁷ K. Sęk, J. Brzeziński, W. Domachowski, S. Kowalik, *Spoleczna psychologia kliniczna*, PWN, Warszawa 1998.

4. Psychospołeczne korzyści i koszty elastycznego zatrudnienia.

Każda forma zatrudnienia posiada cechy mniej i bardziej akceptowalne przez pracownika. Przegląd tych form dostarcza jednoznacznej informacji – nie istnieje taka, która idealnie dopasowuje się do możliwości każdej ze stron zatrudnienia. Ta cecha dotyczy zarówno form tradycyjnych jak i elastycznych. Istnieje jednak pewien katalog zbadanych czynników, które z całą pewnością determinują pozytywne cechy elastycznego zatrudnienia, w zależności od jego formy. Należą do nich:

- możliwość uczenia się od innych i wymiany pomysłów (wzajemne uczenie się), np. *job sharing*. Ten czynnik ma szczególne znaczenie w tworzeniu zespołów zadaniowych i projektowych;
- wspólne organizowanie czasu, zadań i odpowiedzialności, co jest niezbędne w pracy w grupie oraz w kształceniu umiejętności kierowniczych, np. *job sparing*;
- przeznaczenie więcej czasu na obowiązki rodzinne i sprawy osobiste, nawet w sytuacjach awaryjnych, np. *job sharing*, dzielenie pracy, praca na wezwanie, telepraca;
- zapobieganie wypaleniu zawodowemu. Forma elastyczna zazwyczaj przeciwdziała monotonii, która jest największym czynnikiem ryzyka w zatrudnieniu tradycyjnym;
- szansa zatrudnienia niepełnosprawnych, np. telepraca;
- większa szansa zatrudnienia, możliwość szerszej rekrutacji pracowników bez ograniczeń geograficznych, np. telepraca;
- zwiększenie wpływu pracownika na rozkład pracy w ciągu dnia, np. elastyczny czas pracy;
- równoważenie pracy z obowiązkami pozazawodowymi, np. elastyczny czas pracy, praca w niepełnym wymiarze;
- większa satysfakcja z wykonywanych zadań, szczególnie w pracy zadaniowego typu, np. samozatrudnienie;
- mniejsza kontrola czasu pracy, np.: kontraktowanie pracy. W tego typu formach trudno jednak mówić o istnieniu pojęcia *czas pracy*;
- wynagradzanie za efekty pracy. W przeciwieństwie do tradycyjnej formy zatrudnienia, która przewiduje również wynagrodzenie za gotowość do pracy;
- większa możliwość pracy na wysoko wyspecjalizowanych stanowiskach. Ta cecha jest pochodną zadaniowości pracy, która ułatwia nabywanie nowych umiejętności i usprawnia system oceny i awansu zatrudnionego.

W zakresie oceny elastycznych form zatrudnienia, szczególnie w ich psychologicznym aspekcie, na odrębną uwagę zasługują korzyści, które nie tyle dotyczą samej organizacji pracy i życia pozazawodowego, ale bezpośrednio odnoszą się do nabywania nowych umiejętności indywidualnych i społecznych. Tym samym idea elastycznego zatrudnienia wzmacnia rozwijaną nie tylko w Europie wizję

społeczeństwa opartego na wiedzy i społeczeństwa uczącego się. Do tych indywidualnych korzyści należy:

- stopniowe nabywanie umiejętności przejmowania kontroli nad zadaniami i czasem przeznaczanym na określone czynności;
- wzrost poczucia własnej wartości;
- transfer doświadczeń życie – praca: przenoszenie nowych nawyków dotyczących komunikowania się z poza pracą na grunt pracy zawodowej;
- transfer doświadczeń praca – życie: lepsze planowanie, dzielenie się obowiązkami;
- pokonywanie ewentualnych trudności z organizowaniem czasu wymusza ćwiczenie nowych nawyków, np. planowanie, samodyscyplina, porządkowanie, skuteczne komunikowanie się, samodzielność w podejmowaniu decyzji.

Analiza korzyści, ze względu na złożone spektrum elastycznego zatrudnienia, rodzi także wokół niego polemikę. Kontrowersje związane z sygnalizowaną przewagą korzyści występujących w elastycznych formach zatrudnienia dotyczą najczęściej szeroko rozumianych kosztów, jakie ponosi osoba zatrudniona. Wśród nich wymienia się:

- brak rozdzielności pomiędzy pracą i życiem pozazawodowym. Dowolność w kształtowaniu czasu potrzebnego na wykonanie zadań może sprzyjać pracobolizmowi;
- ograniczony kontakt ze środowiskiem pracy oraz problemy z dostępem do informacji. Pracownik elastyczny, często pracujący samodzielnie poza miejscem firmy pozbawiony jest często dostępu do informacji zarówno jawnych, jak i tych przekazywanych między pracownikami. Brak kontaktu z pracownikami firmy i ograniczanie więzi może powodować osamotnienie i izolację zatrudnionego;
- ograniczony dostęp do świadczeń pracowniczych i podnoszenia kwalifikacji. Pracownikowi zatrudnionemu w elastycznej formie (co często odpowiada zatrudnieniu niepracowniczeemu) nie przysługują świadczenia gwarantowane w przypadku zatrudnienia pracowniczego. Ponadto, szczególnie w przypadku podnoszenia kwalifikacji, nawet jeżeli pracownik elastyczny jest zatrudniony na podstawie umowy o pracę, to elastyczna organizacja czasu jego pracy może nie odpowiadać czasowi organizowania szkoleń pracowniczych;
- mniejsze bezpieczeństwo zatrudnienia to szczególnie ważny czynnik. Badania wskazują, że w przypadku sytuacji kryzysowych, związanych np. z redukcją zatrudnienia, w pierwszej kolejności wypowiedane są umowy pracownikom elastycznym – prawdopodobieństwo więc utraty pracy jest większe niż w przypadku typowego zatrudnienia⁸.

W kontekście przedstawionych korzyści i kosztów wydaje się, że ich ocena wymaga wyzbycia się stereotypowego spojrzenia na tradycyjne i elastyczne formy

⁸ *Elastyczne formy pracy. Szanse i zagrożenia*, C. Sadowska-Snarska (red.), WSE, Białystok 2008.

zatrudnienia z uwzględnieniem wyłącznie aspektu pracowniczego i niepracowniczego dzielącego te formy. *Flexicurity* zatem, jako próba połączenia kategorii elastyczności i bezpieczeństwa, nie traktuje ich względem rodzaju umowy, a raczej potrzeb, predyspozycji, wzajemnego zaufania zatrudnionego, zatrudniającego oraz strony społecznej. W związku z powyższym zawarcie umowy określającej rodzaj zatrudnienia jest świadomą decyzją stron, będącą efektem wcześniej zdefiniowanych potrzeb zatrudnionego i zatrudniającego. Roszczeniowość stron nie powinna mieć zatem miejsca, jeżeli rodzaj zatrudnienia był dopasowywany i skierowany na konkretne wymagania i potrzeby. W sytuacji wyboru formy pracy, aby zapobiec ewentualnym konfliktom wynikającym z realizacji umowy, należy odpowiedzieć sobie na następujące pytania:

- czy jestem elastyczny, czy posiadam łatwą zdolność adaptacji do różnych warunków pracy?
- czy jestem wystarczająco czujny, czy posiadam zdolność samoobserwacji oraz obserwacji otoczenia, szans i zagrożeń itp.?
- czy potrzebuję i potrafię właściwie wykorzystać czas i miejsce?
- czy posiadam realistyczne cele?
- czy posiadam adekwatną samoocenę?
- czy otaczam się siecią wsparcia, czy mam wystarczające wsparcie bliskich i poprawną komunikację z nimi?
- czy prowadzę zdrowy tryb życia (sport, kontakt z naturą, zdrowe odżywianie, odpoczynek)?
- czy unikam nadmiernej kontroli wszystkiego, czy nie jestem przesadnie pedantyczny?

Odpowiedź na przedstawione pytania może stanowić prewencyjne ograniczenie czynników ryzyka, które w trakcie zatrudnienia mogą oddziaływać na wykonywanie pracy, szczególnie w jej elastycznej postaci.

5. Psychospołeczne czynniki ryzyka elastycznych form zatrudnienia

W początkowym okresie elastycznego zatrudnienia mogą występować trudności z właściwą koordynacją czasu poświęcanego na pracę, czasu własnego oraz poświęcanego rodzinie i obowiązkom domowym. Trudności z zarządzaniem czasem pracy mogą wpływać na jej efektywność i powodować konflikty ze współpracownikami. Konflikt, który zazwyczaj powoduje brak zaufania może wpływać również na jakość kontaktów pomiędzy zatrudnianym a zatrudniającym. Nieodłącznym elementem życia zawodowego jest ponadto stres. Negatywne zdrowotne konsekwencje elastycznej organizacji pracy, związane z narażeniem na czynniki stresogenne, mogą wynikać z obciążenia fizycznego, związanego ze zmęczeniem spowodowanym często ruchomym czasem pracy,

mobilności wynikającej z różnych miejsc wykonywania pracy oraz zaburzeń rytmów dobowych. Ponadto obserwuje się także obciążenie psychospołeczne, związane ze zmieniającymi się zadaniami i wymaganiami pracy, które znacząco wpływa na jakości funkcjonowania w pracy oraz poza nią.

Podsumowanie

Podjęcie zatrudnienia elastycznego oznacza rewolucję w dotychczasowych sposobach pełnienia ról społecznych pracownika, rodzica czy partnera i choć idea upowszechnienia i organizowania nowych form pracy ma przede wszystkim znaczenie prospołeczne, to już ich realizacja napotyka na wiele problemów. Charakterystyczne cechy atypowych form pracy, często niedostosowanych do otaczających realiów społecznych, pokazują ich negatywny wymiar. W działaniach systemowych, przy projektowaniu zatrudnienia w każdej firmie, należy więc pamiętać, że elastyczne formy pracy nadal stanowią wyłącznie uzupełnienie tradycyjnego modelu zatrudnienia. Prognozowanie zatem postulowanego w Europie wzrostu wskaźnika elastycznego zatrudnienia powinno być ograniczone często występującym brakiem związku między potrzebami indywidualnymi zatrudnianego i zatrudniającego, a realiami społecznymi. Warto również pamiętać, że m.in. w Strategii na rzecz Zatrudnienia, postuluje się uelastycznienie rynku pracy, aby w ten sposób zatrudnieni korzystali z takiej samej ochrony socjalnej, jak inni pracownicy. Taka gwarancja na pewno będzie sprzyjać przełamaniu ugruntowanych stereotypów dotyczących *tradycyjności* kojarzonej z bezpieczeństwem oraz *elastyczności* kojarzonej z brakiem bezpieczeństwa zatrudnienia.

Barbara Surdykowska

Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”

Globalizacja i europeizacja dialogu społecznego

Wprowadzenie

Wiele jest definicji dialogu społecznego w zależności od kontekstu, w jakim się on pojawia. Według Komisji Europejskiej jest to proces stałej interakcji między partnerami społecznymi w celu osiągnięcia porozumień dotyczących kontroli działań w sferach gospodarczej i społecznej zarówno na szczeblu makro, jak i mikro¹. W polskiej literaturze przedmiotu za dialog społeczny uważa się „mniej lub bardziej zinstytucjonalizowany sposób komunikowania się między władzą państwową a różnymi podmiotami społecznymi reprezentującymi interesy znaczących odłamów społeczeństwa (...)”². Stosunkowo jasną definicją posługuje się Międzynarodowa Organizacja Pracy, która za dialog społeczny uważa wszelkie formy negocjacji, konsultacji oraz zwykłej wymiany informacji między reprezentantami rządu, pracodawców i pracowników w kwestiach związanych z polityką społeczną i gospodarczą.

Niezależnie od rodzaju definicji stronami takiego dialogu są zawsze partnerzy społeczni (związki zawodowe i organizacje pracodawców), przy czym w większym lub mniejszym stopniu jest zagwarantowana istotna rola dla państwa. Dialog ten przybiera formę zinstytucjonalizowaną oraz odnosi się do sfery zbiorowych stosunków pracy zwanych także stosunkami przemysłowymi (*industrial relations*). Jego główne mechanizmy to rokowania, porozumienia i układy zbiorowe, a także wymiana informacji i konsultacja. Należy odróżniać dialog społeczny od dialogu obywatelskiego. Ten drugi obok partnerów społecznych obejmuje także szeroko pojęte organizacje pozarządowe typu *non profit*.

¹ *Industrial Relations in Europe 2000*, http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/.

² B. Gąciarz, W. Pańków, *Dialog społeczny po polsku – fikcja czy szansa?*, Warszawa 2001.

Dialog społeczny, choć będący efektem rozwoju relacji między kapitałem i światem pracy na poziomie poszczególnych krajów, ma też swój wymiar ponadnarodowy – ściśle związany z procesem globalizacji gospodarki światowej, a na kontynencie europejskim z procesami integracyjnymi, które rozpoczęły się wraz z utworzeniem Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, a następnie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej.

Celem tego krótkiego opracowania jest przedstawienie mechanizmów dialogu społecznego stosowanych w Unii Europejskiej oraz szerzej – w warunkach gospodarki globalnej³.

1. Dialog społeczny w wymiarze europejskim

Europejski dialog społeczny pomaga partnerom społecznym wpływać na kształtowanie polityki unijnej, wzmacnia procesy integracji wewnątrz Unii Europejskiej, a także wspiera rozwój unijnego rynku wewnętrznego. Pełni zarazem rolę komplementarną wobec dialogu społecznego prowadzonego na szczeblu narodowym. Jego rozwój jest ściśle związany z wyzwaniem, jakie pojawiły się przed państwami europejskimi w miarę pogłębiania się integracji, a zwłaszcza pogłębiającą się asymetrią między dążeniem do konkurencyjności a ograniczoną możliwością koordynowania krajowych polityk społecznych⁴. Zwolennicy europejskiego modelu społecznego uznają dialog społeczny na poziomie wspólnotowym za konieczny instrument zapewnienia minimalnych standardów w zakresie zbiorowych uprawnień pracowniczych.

1.1. Rys historyczny

Wspólnota Europejska (do 1997 roku – Europejska Wspólnota Gospodarcza) w początkach swego istnienia nie zajmowała się w sposób szczególny obszarem integracji socjalnej, który pełnił wyłącznie funkcję pomocniczą wobec podstawowego celu – unifikacji ekonomicznej⁵. Poza zagadnieniami o charakterze technicznym dotyczącymi koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, sprawy polityki społecznej nie miały większego znaczenia.

³ Artykuł przygotowano m.in. na podstawie materiałów roboczych nt. mechanizmów europejskiego dialogu społecznego, opracowane przez S. Adamczyka z Biura Ekspertyz KK NSZZ „Solidarność”, któremu w tym miejscu dziękuję za zgodę na ich wykorzystanie.

⁴ T. Grosse, *Dialog społeczny i obywatelski w Unii Europejskiej*, [w:] *Dialog społeczny najnowsze dyskusje i koncepcje*, R. Towalski (red.), Warszawa 2007.

⁵ M. Matey, *Praca i polityka socjalna w politykach europejskich*, [w:] *Nowy ład pracy w Polsce i w Europie*, M. Matey (red.), Warszawa 1997.

Główną przyczyną, obok samozadowolenia krajów członkowskich z własnego dorobku w tej dziedzinie, były rozbudowane w Traktacie Rzymskim proceduralne wymogi jedności. Dopiero wstrząs spowodowany kryzysem gospodarczym lat 70. i przyspieszająca fala globalizacji spowodowały, iż pojawiły się pierwsze wspólnotowe inicjatywy o charakterze społecznym odnoszące się do przedsiębiorstw (dyrektywy restrukturyzacyjne), mające ograniczyć dotkliwe dla pracowników skutki działań koncernów ponadnarodowych. Okazało się także, iż wypracowywanie wspólnych standardów socjalnych może być pomocne w koordynowaniu rozwoju gospodarczego całej Wspólnoty. Wówczas pojawiła się idea dialogu społecznego na poziomie wspólnotowym jako niezbędnego filaru postępującej integracji europejskiej.

Po latach dyskusji w 1991 roku europejscy partnerzy społeczni podjęli formalnie wyzwanie szerszego uczestnictwa w polityce społecznej Wspólnoty, podpisując porozumienie, które następnie zostało w formie protokołu socjalnego dołączone do Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht (1992). W sposób formalny dialog społeczny został uznany za równoprawny instrument polityki wspólnotowej w Traktacie Amsterdamskim (1997) W artykule 118a traktatu zapisano wówczas, iż: „Komisja ma za zadanie wspieranie konsultacji między pracodawcami a pracownikami na szczeblu Wspólnoty oraz podejmowanie wszelkich stosownych środków dla ułatwienia ich dialogu poprzez zapewnienie zrównoważonego wsparcia dla stron”. Konsekwencją takich działań stało się utworzenie już w 1992 roku Europejskiego Komitetu Dialogu Społecznego –nowej instytucji autonomicznego dialogu na szczeblu wspólnotowym.

W 1997 roku zainicjowana została na szczycie UE w Luksemburgu Europejska Strategia Zatrudnienia. Partnerzy społeczni zostali wówczas poproszeni, aby na odpowiednich szczeblach kompetencji negocjowali i zawierali porozumienia mające na celu zwiększenie zatrudnienia oraz modernizację organizacji pracy w Europie. Kolejnym krokiem było aktywne włączenie się europejskich partnerów społecznych w orbitę realizacji Strategii Lizbońskiej. Dotyczyło to szczególnie modernizacji rynku pracy. W sferze zainteresowania europejskich partnerów społecznych znalazły się zatem m.in. takie kwestie jak aktywne polityki rynku pracy czy kształcenie ustawiczne. Od 2003 roku europejscy partnerzy społeczni realizują w cyklach 3-letnich, uzgadniane dwustronnie, programy działań obejmujące wspólne ramy działań, negocjowanie porozumień oraz inicjowanie badań dotyczących różnych aspektów funkcjonowania rynku pracy⁶.

Europejski dialog społeczny jest wielowymiarowy. Obejmuje trójstronne uzgodnienia partnerów społecznych z Komisją Europejską oraz innymi organami UE, obligatoryjne procedury konsultacji zagadnień z obszaru polityki społecznej,

⁶ Rozwój europejskiego dialogu społecznego omawia S. Adamczyk w: *Dylematy europejskiego dialogu społecznego*, „Monitor Prawa Pracy” 2011, nr 11

oraz dialog autonomiczny (w tym sektorowy) mogący, zgodnie z art. 155 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, prowadzić do zawierania porozumień zbiorowych. Na poziomie przedsiębiorstwa dialog europejski realizowany jest przede wszystkim poprzez instytucję europejskich rad zakładowych.

1.2. Partnerzy europejskiego dialogu społecznego

Prawo uczestniczenia w mechanizmach dialogu społecznego na poziomie europejskim mają jedynie organizacje spełniające warunki określone przez Komisję Europejską:

- są organizacjami ponadsektorowymi lub reprezentują określone sektory i są zorganizowane na poziomie wspólnotowym;
- składają się z organizacji, które będąc integralną i uznawaną częścią struktury partnerów społecznych na poziomie krajowym, posiadają zdolność do prowadzenia rokowań zbiorowych i reprezentują wszystkie państwa członkowskie w zakresie takim, jaki jest możliwy;
- posiadają odpowiednie struktury, aby zapewnić efektywne uczestnictwo w procedurach konsultacji.

Obecnie kryteria te spełnia ok. 30 organizacji. Są to:

- w wymiarze horyzontalnym: Unia Konfederacji Pracodawców i Przemysłów Europy (BusinessEurope), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw z Udziałem Publicznym i Przedsiębiorstw Ogólnego Interesu Gospodarczego (CEEP), Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (ETUC);
- w wymiarze horyzontalnym reprezentujące określone kategorie firm i pracowników: Europejska Unia Rzemiosła, Małych i Średnich Przedsiębiorstw (UAPME), Europejska Konfederacja Pracowników Kadr Kierowniczych (CEC), Rada Europejskich Pracowników z Wyższym Wykształceniem i Kadr Kierowniczych (Eurocadres);
- sektorowe organizacje pracodawców;
- branżowe federacje związków zawodowych.

1.3. Ramy prawne dialogu

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

wspólne żądanie stron sygnatariuszy, w drodze decyzji Rady na wniosek Komisji⁷.

Należy podkreślić, że Traktat nie przewiduje żadnych ograniczeń europejskiego dialogu autonomicznego. Może on także dotyczyć kwestii wyłączonych z kompetencji wspólnotowych. Kwestie wyłączone z kompetencji wspólnotowych wskazane są w art. 153 ust. 5 (dawny 137 ust. 6) Traktatu i jest to wynagrodzenie za pracę, prawo zrzeszania się oraz prawa do strajku i lokautu⁸. Ograniczenia te jednak, jak wynika z art. 155, nie dotyczą dialogu autonomicznego⁹.

Można wyróżnić cztery typy porozumień (opartych na normach wynikających z art. 154, 155 Traktatu)¹⁰. Po pierwsze porozumienia, których powstanie zainicjowane było przez Komisję i wdrożone do porządku prawnego przez decyzje Rady¹¹. Są to porozumienia, w których rola instytucji wspólnotowych jest najsilniejsza.

Po drugie można wyróżnić porozumienia, w których inicjatywa ich zawarcia wyniknęła z autonomicznych działań partnerów społecznych i które wdrożone zostaną do porządku prawnego zgodnie z art. 155 ust. 2 według procedur i praktyk właściwych dla partnerów społecznych i państw członkowskich¹². W tej kategorii porozumień widać w największym stopniu samodzielność i autonomiczność partnerów społecznych. Rolą instytucji wspólnotowych, w tym Komisji, jest zapewnienie sprzyjającego klimatu i wsparcia techniczno-organizacyjnego. Porozumienia te, zdaniem większości autorów, nie stanowią części prawa wspólnotowego, a możliwość dochodzenia roszczeń z nich wynikających przed sądem jest bardzo ograniczona¹³.

Trzecia kategoria to porozumienia, które zainicjowali partnerzy społeczni, a które są wdrożone do porządku prawnego w drodze decyzji Rady¹⁴, a czwarta to porozumienia zainicjowane przez Komisję a wdrożone do porządku prawnego państw członkowskich drogą autonomiczną¹⁵.

⁷ W. Sanetra, *Źródła europejskiego prawa pracy po zmianach traktatowych*, PiZS 2010, nr 3, s. 4.

⁸ L. Florek, *Europejskie prawo pracy*, Warszawa 2007, s. 21.

⁹ E. Leonard, *New structures, forms and processes of governance in European industrial relations*, *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, Luxembourg Office for Publications of the European Communities, 2007 s. 13.

¹⁰ Podział porozumień na cztery kategorie przedstawia np. E. Leonard, *New structures...*, s. 15.

¹¹ Określane angielskim skrótem COCOCA (Commission – initiated and Council implemented).

¹² Określane angielskim skrótem SISICA (Self-initiated and self- implemented).

¹³ T. Treu, *European Collective Bargaining Levels and the Competences of the Social Partners*, [w:] *European Community Labour Law: Principles and Perspectives*, P. Davies, A. Lyon- Caen, S. Sciarra, S. Simitis, Oxford, 1996, s. 172 oraz D. Schiek, *Autonomous Collective Agreements as a Regulatory Device in European Labour Law: How to Read Article 139 EC*, „Industrial Law Journal” 2005, nr 34, s. 23–56.

¹⁴ Określane angielskim skrótem SICOCA (self-initiated and Council – implemented).

¹⁵ Określane angielskim skrótem COSICA (Commission –initiated and self- implemented).

1.4. Efekty dialogu ponadsektorowego

W praktyce można mówić o dwóch drogach implementacji porozumień europejskich partnerów społecznych: a więc „starej ścieżce” – porozumienie zostaje przekształcone w drodze decyzji Rady w dyrektywę, lub wdrożenie samodzielne przez partnerów społecznych. W oparciu o wskazaną powyżej „starą ścieżkę” podpisano trzy porozumienia ramowe o zasięgu powszechnym. Dotyczą one urlopu rodzicielskiego¹⁶, zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy¹⁷ oraz terminowych stosunków pracy¹⁸. Z początkiem XXI wieku europejscy partnerzy społeczni zaczęli stosować formułę autonomiczną. Dotychczas zawarto cztery porozumienia, których wdrożenie przebiegało „nową ścieżką”, a więc przez działania partnerów społecznych w państwach członkowskich. Są to: porozumienie dotyczące telepracy (2002), porozumienie dotyczące stresu związanego z pracą¹⁹, i porozumienie dotyczące przemocy i nękania w pracy²⁰ oraz porozumienie dotyczące włączających rynków pracy²¹.

Porozumienie dotyczące telepracy stanowiło wspólną odpowiedź partnerów społecznych na zapotrzebowanie zgłoszone przez Komisję Europejską, związane z rozprzestrzenianiem się w krajach UE tej nowej formy organizacji pracy. Obok określenia ram, w jakich powinno się odbywać wykonywanie telepracy, uznano za zasadę dobrowolność jej stosowania oraz wdrażanie w przedsiębiorstwach w drodze dialogu z przedstawicielstwem pracowników.

Porozumienie dotyczące stresu związanego z pracą wskazuje, że stres jest stanem, któremu towarzyszą dolegliwości lub dysfunkcje fizyczne, psychologiczne i społeczne i który wynika z poczucia jednostki, że jest ona niezdolna sprostać wymaganiom lub oczekiwaniom jej stawianym²². Zgodnie z dyrektywą ramową 89/391 w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy wszyscy pracodawcy są zobowiązani do zapewnienia pracownikom bezpiecznych i higienicznych warunków pracy²³. Obo-

¹⁶ Dyrektywa Rady 96/34/WE z dnia 3 czerwca 1996 roku w sprawie Porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego zawartego przez UNICE, CEEP oraz ETUC. Dz. Urz. WE L 145 z dnia 19 czerwca 1996 r., s.4 ze zm.

¹⁷ Dyrektywa Rady 97/81/WE z dnia 15 grudnia 1997 roku w sprawie Porozumienia ramowego dotyczącego pracy w niepełnym wymiarze godzin zawartego przez UNICE, CEEP oraz ETUC. Dz. Urz. WE L 14 z dnia 20 stycznia 1998 r., s. 9 ze zm.

¹⁸ Dyrektywa Rady 99/70/ WE z dnia 28 czerwca 1999 roku dotycząca Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony zawartego przez UNICE, CEEP oraz ETUC. Dz. Urz. WE L 175 z dnia 10 lipca 1999 roku, s. 43.

¹⁹ *Framework agreement on work-related stress*, 2004.

²⁰ *Autonomous framework agreement on harassment and violence at work*, 2007.

²¹ *Agreement on inclusive labour markets*, 2010.

²² B. Surdykowska, *Stres związany z pracą*, MPP 2007, nr 2, s. 64.

²³ Dyrektywa ramowa 89/391 w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy z dnia 12 czerwca 1989 roku, L 183/1.

wiązek ten odnosi się również do problemów dotyczących stresu związanego z pracą, jeżeli zagraża to zdrowiu lub bezpieczeństwu. Problemem stresu związanego z pracą można zajmować się w ramach ogólnego procesu oceny ryzyka lub poprzez oddzielną politykę w dziedzinie stresu lub konkretne działania mające na celu zdiagnozowanie źródeł stresu i podjęcie działań zaradczych.

Porozumienie dotyczące przemocy i nękania w związku z pracą podkreśla, że obowiązek dostrzeżenia zagrożenia przemocą spoczywa na pracodawcy, który w porozumieniu z pracownikami i ich przedstawicielami powinien wdrożyć określone procedury oraz monitorować ich skuteczność²⁴. Porozumienie wskazuje, że przemoc może zachodzić między współpracownikami, przełożonymi i podwładnymi lub może być skutkiem działań ze strony osób trzecich, takich jak klienci, usługodawcy, pacjenci czy uczniowie.

W najnowszym porozumieniu autonomicznym dotyczącym włączających rynków pracy partnerzy społeczni wskazują, że stworzenie „włączającego” rynku pracy jest przedmiotem troski i wspólnej odpowiedzialności organizacji pracodawców i związków zawodowych. Rola partnerów społecznych na różnych poziomach oraz mechanizmów dialogu między nimi jest kluczowa do osiągnięcia tego celu. Podkreśla się, że okres kryzysu gospodarczego (podczas którego toczyły się negocjacje nad porozumieniem) unaocznili wagę tworzenia rynku pracy przyjaznego dla pracowników. Jest to także właściwa odpowiedź na długofalowe wyzwania stojące przed Unią Europejską, takie jak zmiany demograficzne, zmniejszanie się populacji osób w wieku produkcyjnym i konieczność zbudowania efektywnych i stabilnych systemów zabezpieczenia społecznego. Warto zwrócić uwagę, że jest to pierwsze porozumienie europejskich partnerów społecznych, którego tematyka została ustalona przez nich samodzielnie i nie wynikała z „zapotrzebowania” Komisji Europejskiej²⁵.

1.5. Dialog sektorowy

Osobnym elementem autonomicznego dialogu europejskiego jest dialog sektorowy. Choć w niektórych branżach istniał on już wcześniej, to impulsem do jego żywiołowego rozwoju w sposób sformalizowany było przyjęcie przez Komisję Europejską w 1998 roku decyzji o ustanowieniu Komitetów Dialogu Sektorowego. Miały być one tworzone w sposób całkowicie dobrowolny w tych sektorach, w których partnerzy społeczni wspólnie wystąpią z wnioskiem o udział

²⁴ B. Surdykowska, *Autonomiczne porozumienie ramowe dotyczące nękania i przemocy w pracy*, MPP 2007, nr 10, s. 517.

²⁵ Porozumienie o włączających rynkach pracy omawia: B. Surdykowska, *Porozumienie europejskich partnerów społecznych o inkluzyjnym rynku pracy*, „Monitor Prawa Pracy” 2010, nr 12; oraz tenże, *Inkluzywny rynek pracy. Porozumienie europejskich partnerów społecznych*, *Dialog*, „Pismo dialogu społecznego” 2010, nr 2.

w dialogu na poziomie europejskim i gdzie organizacje reprezentujące partnerów dialogu społecznego są na tyle reprezentatywne, by być w stanie udźwignąć ciężar odpowiedzialności za własne sektory. Zostało powołanych już 40 Sektorych Komitetów Dialogu Społecznego. Obejmują one całe spektrum obszarów od tradycyjnych przemysłów takich jak hutniczy czy stoczniowy, poprzez branże usługowe aż do bardzo specyficznych sektorów takich jak np. futbol zawodowy. Szacuje się, że istniejące komitety reprezentują już prawie 70% pracowników krajów UE. Zgodnie z decyzją Komisji zadaniem komitetów ma być udzielanie konsultacji w sprawie rozwoju dokonującego się na poziomie wspólnotowym, mającym implikacje społeczne oraz rozwijanie i promowanie dialogu społecznego na poziomie sektora. Wśród efektów ich pracy są zarówno porozumienia przekształcone następnie w dyrektywy, jak też i kodeksy dobrych praktyk czy wspólne stanowiska i deklaracje, wskazujące kierunek pożądaných działań wspólnotowych w odniesieniu do reprezentowanych sektorów.

Poniższa tabela pokazuje niektóre efekty dialogu sektorowego w latach 2006–2010

Rolnictwo	Ramowe porozumienie dotyczące zagrożeń mięśniowo-szkieletowych (2006).
Lotnictwo cywilne	Wytyczne dotyczące konsultowania Funkcjonalnych Bloków Przestrzeni Powietrznej (2007)
Handel	Poradnik dotyczący zapobieganiu przemocy ze strony osób trzecich w handlu (2009)
Catering	Wspólne stanowisko dotyczące otyłości (2007)
Elektryczność	Poradnik dotyczący społecznej odpowiedzialności biznesu podczas restrukturyzacji wraz z zestawem dobrych praktyk (2008)
Budownictwo	Rekomendacje dotyczące samozatrudnienia i fałszywego samozatrudnienia (2010) Wspólna baza danych dotycząca pracowników delegowanych (2008)
Gaz	Poradnik dotyczący zmian demograficznych, zarządzania wiekiem i kompetencjami (2009)
Szpitala	Kodeks dobrych praktyk dotyczących ponadnarodowej etycznej rekrutacji i pobytu (2008)
Sprzątanie	Przewodnik dotyczący ergonomii podczas czyszczenia (2007)
Ubezpieczenia	Wspólne stanowisko dotyczące wyzwań demograficznych (2010)
Samorząd lokalny i regionalny	Wytyczne dotyczące wprowadzenia zasady równości płci (2007)
Ochrona	Europejski przewodnik dla prywatnych agencji ochrony (2006)
Koleje	Rekomendacje dotyczące koncepcji zdolności do zatrudnienia w sektorze kolejnictwa (2007) Wspólne rekomendacje dotyczące lepszej reprezentacji i integracji kobiet w sektorze kolejowym (2007)
Rybołówstwo morskie	Poradnik dotyczący zapobiegania wypadkom w pracy i bezpieczeństwa rybaków (2007)
Cukrownictwo	Piąty raport dotyczący społecznej odpowiedzialności biznesu w kodeksach dobrych praktyk (2007)
Przemysł skórzany	Społeczne i środowiskowe standardy raportowania (2008)
Telekomunikacja	Zróźnicowanie siły roboczej – przegląd dobrych praktyk (2007)
Przemysł włókienniczy	Rekomendacje dotyczące antycypacji i lepszego zarządzania restrukturyzacją (2008)

Zestawienie powyższe pokazuje różnorodność tematyki podejmowanej w ramach dialogu sektorowego oraz jej rangi. Obok tematów antydyskryminacyjnych czy z dziedziny bhp pojawia się tutaj np. istotna dla całej gospodarki wspólnotowej kwestia tworzenia Europejskiej Przestrzeni Powietrznej.

Mechanizmy dialogu sektorowego wykorzystywano także do zawierania porozumień przekształcanych następnie w dyrektywy. Można tu wspomnieć o takich inicjatywach jak porozumienia regulujące problematykę czasu pracy w pewnych sektorach: porozumienie regulujące czas pracy marynarzy²⁶, personelu pokładowego w lotnictwie cywilnym²⁷ oraz pracowników transportu kolejowego²⁸. Należy zwrócić uwagę, że rola sektorowych komitetów dialogu społecznego²⁹ w tworzeniu wskazanych powyżej porozumień była różna – np. Porozumienie o czasie pracy w transporcie morskim zostało zawarte w ramach prac komitetu, a Porozumienie o czasie pracy w lotnictwie cywilnym poza komitetem i stało się przyczyną, która doprowadziła do jego powstania.

Najnowszym przykładem porozumienia przekształconego w dyrektywę jest umowa ramowa dotycząca zapobiegania zranieniom ostrymi narzędziami w sektorze szpitali i opieki zdrowotnej, podpisana przez organizację pracodawców szpitali HOSPEEM oraz Europejską Federacją Służb Publicznych EPSU w dniu 17 lipca 2009 roku³⁰.

²⁶ Dyrektywa Rady 99/63 z dnia 21 czerwca 1999 roku w sprawie Umowy o organizacji czasu pracy marynarzy zawartej przez Stowarzyszenie Armatorów Wspólnoty Europejskiej (European Community Shipowners' Association) oraz Federację Związków Zawodowych Pracowników Transportu w Unii Europejskiej (European Transport Workers' Federation). Dz. Urz. WE nr L 167 z dnia 2 lipca 1999 roku, s. 33.

²⁷ Dyrektywa Rady z dnia 27 listopada 2000 roku nr 2000/79 WE dotycząca Europejskiego porozumienia w sprawie organizacji czasu pracy personelu pokładowego w lotnictwie cywilnym, zawartego przez Stowarzyszenie Europejskich Linii Lotniczych (Association of European Airlines), Federację Związków Zawodowych Pracowników Transportu w Unii Europejskiej (European Transport Workers' Federation), Europejskie Stowarzyszenie Cockpit (European Cockpit Association), Stowarzyszenie Linii Lotniczych Regionów Europy (European Regions Airline Association) oraz Międzynarodowe Stowarzyszenie Przewoźników Lotniczych (International Air Carrier Association). Dz. Urz. We L 302 z dnia 1 grudnia 2000 roku, s. 57.

²⁸ Dyrektywa Rady 2005/47 z dnia 18 lipca 2005 roku w sprawie umowy między Stowarzyszeniem Kolei Europejskich (Community of European Railways) a Federacją Związków Zawodowych Pracowników Transportu w Unii Europejskiej (European Transport Workers' Federation) w sprawie niektórych aspektów warunków pracy pracowników wykonujących pracę w trasie uczestniczących w świadczeniu interoperacyjnych usług transgranicznych w sektorze kolejowym, Dz. Urz. WE L 195 z dnia 27 lipca 2005 roku, s. 15.

²⁹ Komitety sektorowe powstały w oparciu o decyzję Komisji z dnia 20 maja 1998 roku, 98/500/EC, OJ L 225, 12.1998 i zastąpiły wcześniej istniejące „comites paritaires”.

³⁰ Dyrektywa Rady 2010/32/WE w sprawie wykonania umowy ramowej dotyczącej zapobiegania zranienia ostrymi narzędziami w sektorze szpitali i opieki zdrowotnej.

1.6. Dialog multisektorowy

Jedną z ciekawych inicjatyw wykorzystujących w sposób nowatorski mechanizmy europejskiego dialogu społecznego do autonomicznego wprowadzenia wspólnotowych standardów z obszaru bhp w wymiarze międzysektorowym jest porozumienie dotyczące ochrony zdrowia pracowników poprzez prawidłowe obchodzenie się i użytkowanie krzemionki krystalicznej i produktów, które ją zawierają, zawarte dnia 26 kwietnia 2006 roku³¹. Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Higieny Pracy szacuje, że porozumienie dotyczy około 2 milionów pracowników w Europie z licznych dziedzin przemysłu, m.in. przemysłu odlewniczego, cementowego, szklarskiego, ceramicznego i przetwórstwa metali. Wszędzie tam występuje trudne do całkowitego wyeliminowania narażenie zdrowia na skutek wdychania drobnego pyłu zawierającego krzemionkę krystaliczną.

Porozumienie krzemowe jest interesujące z kilku względów. Po pierwsze po raz pierwszy mamy do czynienia z „nową ścieżką” (porozumienie autonomiczne) w sferze dialogu międzysektorowego. Dotychczas mieliśmy do czynienia z autonomicznymi porozumieniami ponadsektorowymi (jak to ma miejsce w wypadku porozumienia o stresie związanym z pracą czy porozumieniu dotyczącym przemocy związanej z pracą) lub sektorowymi. Po drugie jest to pierwsze porozumienie autonomiczne opublikowane w urzędowym dzienniku unii europejskiej. Po trzecie nie wszystkie strony, które porozumienie zawarły, to „klasycy” partnerzy społeczni (związki zawodowe lub organizacje pracodawców). Po czwarte porozumienie to zawiera rozbudowany system raportowania i monitoringu przestrzegania jego postanowień. Po piąte został zaakcentowany problem w literaturze³² czy porozumienie to wywiera skutek bezpośredni w porządku prawnym państwa członkowskiego bez potrzeby implementacji.

1.7. Polskie doświadczenia we wdrażaniu rezultatów europejskiego dialogu autonomicznego

Warto zacząć od zwrócenia uwagi na zaangażowanie NSZZ „Solidarność” w praktykę dialogu na poziomie europejskim. Już w 2002 roku, a więc na dwa lata przed polską akcesją do UE, przedstawiciele związku brali udział we wspomnianych już europejskich negocjacjach dotyczących telepracy. Kolejne autonomiczne porozumienia europejskie także były negocjowane z udziałem przedstawicieli NSZZ „Solidarność”. Obecnie polski ruch związkowy reprezentowany jest za-

³¹ Porozumienie dotyczące ochrony zdrowia pracowników poprzez prawidłowe obchodzenie się i użytkowanie krzemionki krystalicznej i produktów, które ją zawierają zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej z dnia 17 listopada 2006 roku C 279/2. W dalszej części tekstu porozumienie będzie określone, jako „porozumienie krzemowe”. W literaturze spotyka się także określenie „porozumienie NEPSI”.

³² E. Leonard, *New structures...*, s. 39.

równy w Europejskim Komitecie Dialogu Społecznego, (wypracowującym wspólne programy działań partnerów społecznych oraz monitorującym ich wdrażanie), jak też i w wielu komitetach dialogu sektorowego.

Europejskie porozumienia autonomiczne charakteryzuje to, że główną odpowiedzialność za proces ich wdrożenia w państwach członkowskich UE spoczywa na krajowych partnerach społecznych. Stanowi to niewątpliwie wyzwanie dla krajów takich jak Polska, gdzie tradycja i praktyka dialogu dwustronnego są stosunkowo słabo rozwinięte. Należy jednak wspomnieć o dotychczasowych doświadczeniach wskazujących na to, że polskie organizacje partnerów społecznych (w szczególności te, które są członkami organizacji europejskich) starają się wypracowywać mechanizmy autonomicznej implementacji.

Dokonano do chwili obecnej wdrożenia trzech europejskich porozumień autonomicznych – o przemocy i nękanii w związku z pracą, o telepracy i o stresie związanym z pracą. Implementacja porozumienia o telepracy przebiegła w dwóch etapach³³. Polscy partnerzy społeczni zasiadający w Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych wypracowali w ramach dwustronnych negocjacji polskie porozumienie partnerów społecznych dotyczące telepracy³⁴. Wskazano tam, że zapewnienie pełnego przestrzegania zasad określonych w porozumieniu wymaga dokonania niezbędnych uzupełnień w obowiązujących przepisach prawnych. Następnie w oparciu o ten dokument został przez rząd przygotowany projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks pracy, uwzględniający intencje partnerów społecznych. Kwestia ta została ostatecznie uregulowana w Kodeksie pracy na mocy ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 roku³⁵.

Odwolując się do doświadczeń zdobytych przez polskich partnerów społecznych podczas wdrażania porozumienia o telepracy można zwrócić uwagę na dwie kwestie: po pierwsze polscy partnerzy społeczni zdecydowali, że w pracach biorą udział wszystkie organizacje zasiadające w Komisji Trójstronnej (także te, które nie są afiliowane w strukturach europejskich, które podpisały porozumienie jak Business Centre Club i Forum Związków Zawodowych). Po drugie, polscy partnerzy społeczni uznali, że ze względu na słaby rozwój ponadzakładowych układów zbiorowych w Polsce i brak w polskim porządku prawnym porozumień partnerów społecznych zawieranych na szczeblu centralnym, a wywołujących skutek *erga omnes*, należy wspólnie zwrócić się do strony rządowej o dokonanie procesu legislacyjnego³⁶.

³³ B. Surdykowska, *Europejskie porozumienia autonomiczne na przykładzie porozumienia o telepracy*, „Kontrola Państwa” 2008, nr 2, s. 158.

³⁴ Prace nad polskim porozumieniem zakończyły się w czerwcu 2005 roku.

³⁵ Dz. U. z dnia 1 października 2007 roku, nr 81, poz. 1288.

³⁶ Do problematyki tej ustosunkowuje się K. Walczak, *Porozumienia ramowe partnerów społecznych działających na poziomie Unii Europejskiej i problemy z ich wdrażaniem do polskiego porządku prawnego*, MPP 2007, nr 10, s. 507.

Negocjacje nad wdrożeniem europejskiego porozumienia autonomicznego dotyczącego stresu związanego z pracą przyniosły rezultat odmienny. Polskim partnerom społecznym nie udało się osiągnąć konsensusu, co do potrzeby wspólnego zabiegania o dokonanie zmian legislacyjnych, mających wesprzeć realizację celów porozumienia europejskiego. Wdrożenie zakończyło się podpisaniem 14 listopada 2008 roku deklaracji polskich partnerów społecznych, która wskazuje na potrzebę identyfikacji stresu związanego z pracą, podejmowania działań edukacyjnych oraz zachęca do ujmowania problematyki redukcji stresu związanego z pracą na gruncie układów zbiorowych pracy. To czysto deklaratywne podejście niewątpliwie rodzi pytanie, czy takie działanie można uznać za efektywną implementację porozumienia europejskiego.

Formalne rozmowy nad implementacją porozumienia dotyczącego nękania i przemocy w miejscu pracy zostały zainicjowane przez polskich partnerów społecznych w listopadzie 2009 r. W toku negocjacji nie odnotowano zasadniczych różnic między podejściem partnerów społecznych do kwestii zasadniczych. Strony zgodnie uznawały, że zjawiska nękania i przemocy w miejscu pracy są nieakceptowane, a podejmowanie wspólnych działań na rzecz ich wyeliminowania jest celowe i uzasadnione. Pojawiły się jednak wyraźne rozbieżności dotyczące konkretnych działań implementacyjnych oraz ich formuły. Ostatecznie strony w dniu 24 marca 2011 r. podpisały deklarację – Wspólna deklaracja partnerów społecznych dotycząca nękania i przemocy w miejscu pracy. W tekście deklaracji pojawiło się stwierdzenie, że partnerzy społeczni będą promować inicjatywy służące uwrażliwieniu pracodawców i pracowników na potrzebę działań prewencyjnych w odniesieniu do zjawiska nękania i przemocy w miejscu pracy przez m.in. uświadamianie wartości wynikającej z oceny ryzyka zawodowego, z uwzględnianiem czynników mogących powodować zagrożenie nękaniami i przemocą w miejscu pracy. W deklaracji znalazło się odniesienie do znaczenia relacji zbiorowych. Polscy partnerzy społeczni podkreślają, że prewencja wobec zagrożenia zjawiskiem nękania i przemocy w miejscu pracy powinna mieć charakter zindywidualizowany. Dlatego szczególne znaczenie mają rozwiązania podejmowane na szczeblu zakładu pracy, dostosowane do potrzeb poszczególnych przedsiębiorstw³⁷.

Wydaje się, że nie ukształtowały się jeszcze stabilne praktyki wdrażania porozumień autonomicznych do polskiego porządku prawnego. Podejmowane przez polskich partnerów społecznych działania w tym zakresie nie mają wsparcia instytucjonalnego i cechuje je raczej charakter akcji podejmowanych *ad hoc*. L. Florek wskazuje, że w warunkach polskich nie ma dostatecznych podstaw prawnych i organizacyjnych do zawarcia układu lub porozumienia, które mogłyby być środkiem implementacji lub uelastycznienia umowy międzynarodowej albo dy-

³⁷ Problematykę działań partnerów społecznych w zakresie zagrożeń psychospołecznych omawia B. Surdykowska, *Dialog społeczny wokół zagrożeń psychospołecznych*, PiZS 2011, nr 7.

rektywy wspólnotowej³⁸. Rodzi się więc pytanie, jak należy postępować w sytuacji, gdy materia porozumienia europejskiego nie będzie być mogła skutecznie i powszechnie wdrożona przez samych partnerów społecznych, a oni sami nie osiągną konsensusu w zakresie zwrócenia się do strony rządowej o dokonanie zmian legislacyjnych.

Niewątpliwie spore wyzwanie dla polskich partnerów społecznych stanowić będzie wdrażanie najnowszego z europejskich porozumień autonomicznych – o włączających rynkach pracy.

1.8. Europejski wymiar dialogu na poziomie przedsiębiorstw ponadnarodowych

Najstarszą instytucją dialogu społecznego o wymiarze europejskim odnoszącą się do poziomu przedsiębiorstwa jest europejska rada zakładowa (ERZ). Jej początek ma swoje korzenie w latach 70. XX wieku, gdyż wtedy, w wyniku wzrastającej globalizacji, fali przejęć i fuzji przedsiębiorstw, okazało się, że Wspólnoty Europejskie nie mają żadnej recepty, aby stawić czoła skutkom społecznym ponadgranicznych decyzji podejmowanych przez koncerny ponadnarodowe. Zainicjowano wówczas dyskusję na temat: w jaki sposób wzmocnić reprezentację pracowniczą w tych przedsiębiorstwach. Trwała ona latami, ponieważ interesy związków zawodowych i pracodawców na poziomie europejskim były całkowicie rozbieżne. W końcu Komisja Europejska wzięła inicjatywę w swoje ręce i w 1994 roku przygotowała tekst odpowiedniej dyrektywy (94/45/WE). Zgodnie z jej zapisami, które zostały następnie przeniesione do ustawodawstw krajowych, w każdym przedsiębiorstwie zatrudniającym na obszarze Unii ponad 1000 pracowników i przy- najmniej po 150 w dwóch różnych państwach tzw. Europejskiego Obszaru Gospodarczego istnieje możliwość utworzenia, na wniosek pracowników, Europejskiej Rady Zakładowej.

Do dnia dzisiejszego utworzono już ponad 900 ERZ. Są one tak różne jak różne są tradycje i prawo dotyczące stosunków pracy w krajach, z których pochodzi koncern międzynarodowy. Mimo krótkiego funkcjonowania większości rad, stały się one trwałym elementem unijnej rzeczywistości.

Czemu służą ERZ? Przede wszystkim przekazywaniu europejskim przedstawicielom pracowników informacji, dotyczących wszystkich istotnych aspektów funkcjonowania firmy oraz konsultowaniu przez zarządy koncernów międzynarodowych decyzji mających wpływ na sytuację pracowników w wymiarze ponadgranicznym. Często decyzje te dotyczą bolesnego dla pracowników procesu zmian organizacyjnych, przenoszenia produkcji itd. Chociaż w ramach ERZ formalnie nie ma miejsca na negocjacje, które są wciąż zawarowane do wyłącznej

³⁸ L. Florek, *Ustawa i umowa w prawie pracy*, Warszawa 2010, s. 48.

kompetencji związków zawodowych, wyzwania globalizacyjne spowodowały, że od pewnego czasu europejskie rady stają się płaszczyzną rokowań mających na celu przede wszystkim zabezpieczenie pracowników przed skutkami restrukturyzacji oraz dążenie do przeprowadzania jej w sposób społecznie akceptowalny.

Systematykę rodzajów europejskich rad zakładowych opracował w swoich badaniach W. Lecher³⁹ wraz z zespołem. Autorzy dokonali podziału ERZ na cztery kategorie:

- 1) „symboliczne ERZ”⁴⁰ – gdzie mamy do czynienia z niskim poziomem informacji, brakiem formalnych konsultacji, z małą liczbą (lub ich brakiem) kontaktów pomiędzy członkami ERZ pomiędzy posiedzeniami oraz brakiem kontaktów z zarządem pomiędzy posiedzeniami;
- 2) „usługowe ERZ”⁴¹ – gdzie ilość i jakość informacji jest lepsza niż w „symbolicznych ERZ”, ale nie podejmuje się prób wypracowania wspólnej polityki;
- 3) „nastawione na projekt ERZ”⁴² – gdzie członkowie koncentrują się na wypracowaniu niezależnych od zarządu centralnego struktur czy umiejętności;
- 4) „uczestniczące ERZ”⁴³, w których mamy do czynienia z faktycznym procesem konsultacji a także negocjacji z zarządem centralnym.

Zdaniem autorów zdolność do działania ERZ zależy od trzech płaszczyzn interakcji: po pierwsze interakcji pomiędzy członkami rady a zarządem, po drugie interakcji pomiędzy samymi członkami ERZ, oraz interakcji pomiędzy ERZ a związkami zawodowymi.

Jednym z pierwszych, uznawanych dziś za historyczny, przykładów ponadgranicznej solidarności i wspólnej akcji protestacyjnej zorganizowanej przez ERZ są protesty w Renault w związku z restrukturyzacją zakładów w Vilvoorde⁴⁴, kiedy europejska rada zakładowa koncernu, była w stanie doprowadzić, na skutek solidarnego działania związkowców z wielu krajów, do zmiany skrajnie niekorzystnych dla pracowników warunków likwidacji belgijskiej filii.

Warto wspomnieć, że polscy związkowcy w coraz większym stopniu uczestniczą w pracach ERZ, biorą udział w negocjacjach nad ich utworzeniem, a także sami je inicjują. Przewodniczącymi rad w takich koncernach jak piwowarski gi-

³⁹ W. Lecher, B. Nagle, W-H. Plater, R. Jaich, S. Rub, K-P. Weiner, L. Fulton, U. Reihfeldt, V. Telijohann, *The establishment of European Work Council. From information forum to social actor?* Aldershot, Ashgate, 1999; W. Lecher, S. Rub, *The constitution of European Work Councils*, „European Journal of Industrial Relation” 1999, nr 5(1), 1999; W. Lecher, H-W. Platzer, S. Rub, K-P. Weiner, *European Works Councils: Developments, types and networking*, Aldershot, Gower, 2001.

⁴⁰ Symbolistic EWC's.

⁴¹ Service EWC's.

⁴² Project – oriented EWC's.

⁴³ Participatory EWC's.

⁴⁴ P. Lorber, *The Renault case: The European Works Council put to the test*, „International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relation” 1997, nr 13 (3); U. Rehfeldt, *Der Renault – Vilvoorde – Konflikt und sein Bedeutung fur die Europaische gewerkschaftspolitik*, WSI, „Mittelungen” 1998, nr 51 (97).

gant Heineken czy światowy producent papieru International Paper są liderzy NSZZ „Solidarność”.

W 2001 roku zostały stworzone ramy prawne do powoływania spółek europejskich (Societas Europaea, SE)⁴⁵. Tym samym instrumenty dialogu na poziomie przedsiębiorstw ponadnarodowych zostały wzbogacone o możliwość powoływania przedstawicielstw pracowników w jednolitych przedsiębiorstwach prowadzących działalność gospodarczą o wymiarze wspólnotowym. Warto zwrócić uwagę, że w określonych przypadkach pracownicy takich przedsiębiorstw mogą uzyskać nawet uprawnienia partycypacyjne, polegające na prawie wyboru swych reprezentantów do organów nadzorczych SE.

Wnioski

Jak można zauważyć, europejski dialog społeczny stał się bardzo istotnym elementem kształtowania wspólnotowej polityki społecznej w jej wymiarze horyzontalnym. Z drugiej zaś strony rezultaty tego dialogu wpływają w bardzo konkretny sposób na wypracowywanie standardów środowiska pracy odnoszących się do poszczególnych sektorów czy nawet przedsiębiorstw. Uprawnione jest zatem mówienie o swoistej europeizacji zbiorowych stosunków pracy. Wydaje się, że kolejnym krokiem naprzód powinno być stworzenie ram prawnych dla negocjowania europejskich układów zbiorowych pracy. Prace studyjne nad tym zagadnieniem toczą się już pod patronatem Komisji Europejskiej.

Zwolennicy europejskiego modelu społecznego uznają dialog społeczny na poziomie unijnym za konieczny instrument zapewnienia i rozpowszechniania minimalnych standardów w zakresie zbiorowych uprawnień pracowniczych. Dlatego jego rozwój ma kluczowe znaczenie dla przyszłości Europejskiego Rynku Pracy, będącego wciąż jeszcze bardziej projektem niż rzeczywistością.

2. Wymiar globalny dialogu społecznego

Potrzeba prowadzenia dialogu społecznego w wymiarze globalnym jest nierozzerwalnie związana z procesami globalizacji gospodarki. Tym mianem określa się – w sposób uproszczony – tworzenie gospodarki światowej, czyli możliwości swobodnego przepływu produktów oraz czynników produkcji pomiędzy wszystkimi krajami świata. Cechy charakterystyczne to integracja rynków produkcji,

⁴⁵ Rozporządzenie nr 2157/2001/WE z dnia 8 października 2001 roku ws. statutu spółki europejskiej oraz dyrektywa Rady 2001/86/WE uzupełniająca statut spółki europejskiej w odniesieniu do uczestnictwa pracowników.

zwiększanie się międzynarodowej współzależności oraz przyspieszanie przepływu informacji i towarów, co ma bezpośredni związek z postępem naukowym, organizacyjnym i technicznym. Za symboliczny początek globalizacji uważa się datę 15 sierpnia 1971 r., kiedy zawieszenie przez USA nieograniczonej wymienialności dolara na złoto zainicjowało rozpad tzw. systemu z Bretton Woods, zapewniającego przez ponad ćwierć wieku stabilność i przewidywalność gospodarki światowej. Odtąd zmiany stały się integralną częścią rzeczywistości społeczno-gospodarczej krajów świata. Rynki światowe zaczęły otwierać się w sposób niekontrolowany. W ciągu ostatnich 30 lat XX wieku wartość światowego eksportu towarów i usług wzrosła ponad 25 razy, a bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) –50 razy⁴⁶.

Okrętami flagowymi procesów globalizacyjnych stały się, w powszechnym odczuciu, korporacje ponadnarodowe. Liczba podmiotów gospodarczych operujących w skali ponadgranicznej zwiększała się lawinowo. Gdy jeszcze w 1990 roku było ich 3 tys., to już w 2003 roku ponad 63 tys. korporacji wraz z 800-tyśięcną rzeszą spółek-córek dostarczało już 1/4 światowej produkcji przemysłowej⁴⁷. O ich potencjale świadczy fakt, że w gronie 100 największych światowych podmiotów gospodarczych, wliczając w to także państwa, znajdują się 53 korporacje ponadnarodowe. To właśnie one mają decydujący wpływ na dynamikę i specyfikę procesów gospodarczych, gdyż globalnie wypracowywane strategie są pieczołowicie realizowane na poziomie lokalnym, wpływając przez to na zachowania innych, mniejszych graczy na rynkach krajowych. Obecnie przychody 200 największych firm światowych generują 28% światowego PKB, choć firmy te zatrudniają tylko 1% światowej siły roboczej⁴⁸.

Globalizacja przez wiele środowisk liberalnych była przedstawiana jako panaceum na bolączki świata lub jako proces nieunikniony, który jednak stanowi ostatecznie grę o sumie niezerowej. Okazało się jednak, że jest to wizja nie do końca prawdziwa. W odniesieniu do środowiska pracy mechanizmy globalizacji coraz częściej polegają na wypieraniu wyższych standardów przez niższe, w celu generowania jak największej stopy zwrotu, w jak najszybszym czasie.

Dlatego procesowi globalizacji gospodarki towarzyszą wysiłki – podejmowane zwłaszcza przez związki zawodowe – mające na celu rozpowszechnianie podstawowych standardów socjalnych i pracowniczych. Dialog dotyczący tych zagadnień jest mozolny i trudny. Nie ma on uporządkowanego, zagwarantowanego prawnie charakteru, tak jak to jest w przypadku dialogu społecznego prowadzonego wewnątrz Unii Europejskiej. Kwestie społeczne podejmowane są przy okazji negocjacji handlowych lub w ramach korporacji ponadnarodowych – w formie dobrowolnych porozumień ramowych, niejednokrotnie od-

⁴⁶ K. Rybiński, *Globalizacja a rynki finansowe*, http://www.nbp.pl/publikacje/wyklady/rybinski_200406.pdf

⁴⁷ H. Bruner, M. Gabel, *Globaline. An Atlas of The Multinational Corporation*, 2003.

⁴⁸ http://www.dziennik.pl/dziennik/europa/article47296/Globalizacja_dobiegla_konca.html.

noszących się do kwestii w Europie na szerszą skalę niewystępujących, takich jak praca przymusowa czy praca małoletnich dzieci.

2.1. Międzynarodowe standardy pracy

Pojęcie międzynarodowych standardów pracy jest bezpośrednio związane z działalnością Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP). W 1998 roku przyjęła ona *Deklarację podstawowych praw i zasad w pracy*⁴⁹. W dokumencie tym zaznaczono, że w sytuacji rosnącej współzależności ekonomicznej pilne staje się ponowne potwierdzenie trwałego charakteru fundamentalnych zasad i praw zapisanych w *Konstytucji MOP* oraz promowanie ich powszechnego stosowania. Zasady te zostały wyrażone i rozwinięte w formie konkretnych praw i obowiązków w konwencjach uznawanych za fundamentalne⁵⁰. W *Deklaracji* stwierdza się, że wszyscy członkowie MOP, nawet jeżeli nie ratyfikowali wskazanych konwencji, mają – wynikający z samego członkostwa w organizacji – obowiązek przestrzegania, realizowania i promowania zasad dotyczących podstawowych praw, czyli:

- wolności zrzeszania się i skutecznego uznawania prawa do rokowań zbiorowych;
- eliminacji wszelkich form pracy przymusowej lub obowiązkowej;
- skutecznej likwidacji pracy dzieci;
- likwidacji dyskryminacji w dziedzinie zatrudnienia i wykonywania zawodu.

W 2000 roku MOP zainicjował agendę Decent Work. Pojęcie godnej pracy wyraża się w 4 obszarach:

- przestrzeganie fundamentalnych konwencji MOP;
- możliwość pracy efektywnej, która przynosi przyzwoity (*fair*) dochód;
- zabezpieczenie społeczne i bezpieczne warunki pracy;
- dialog społeczny dwustronny i trójstronny.

Współczesnemu pojęciu międzynarodowych standardów pracy odpowiada *Deklaracja MOP* z 1998 r. oraz „międzynarodowo rozpoznawalne prawa pracowników”⁵¹ – pojęcie stosowane w ustawodawstwie Stanów Zjednoczonych, wystę-

⁴⁹ *Declaration of Fundamental Principles and Right at Work*; dalej w skrócie: *Deklaracja MOP*.

⁵⁰ Osiem fundamentalnych konwencji MOP to:

Konwencja nr 29 dotycząca pracy przymusowej lub obowiązkowej;

Konwencja nr 87 dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych;

Konwencja nr 98 dotycząca zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych;

Konwencja nr 100 dotycząca jednakowego wynagrodzenia pracujących mężczyzn i kobiet za pracę jednakowej wartości;

Konwencja 105 o zniesieniu pracy przymusowej;

Konwencja nr 111 dotycząca dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu;

Konwencja nr 138 dotycząca najniższego wieku dopuszczenia do zatrudnienia;

Konwencja nr 182 dotycząca zakazu i natychmiastowych działań na rzecz eliminowania najgorszych form pracy dzieci.

⁵¹ Internationally recognised workers rights.

pujące w *Generalised System of Preferences* (GSP). Należałoby wskazać, czym pojęcie „międzynarodowo rozpoznawalnych praw pracowników” różni się od standardów zawartych w *Deklaracji MOP*. Podstawowa różnica polega na tym, że „międzynarodowo rozpoznawalne prawa pracowników” nie zawierają normy mówiącej o zakazie dyskryminacji w zatrudnieniu. Jest to wynik kompromisu administracji prezydenta Ronalda Reagana, która obawiała się napięć z arabskimi państwami Zatoki Perskiej (szeroko praktykującymi dyskryminację kobiet i niemuzułmanów) oraz Izraelem (powszechnie dyskryminującym Palestyńczyków)⁵².

Druga różnica polega na tym, że w pojęciu „międzynarodowo rozpoznawalnych praw pracowników” pojawia się element niewystępujący w *Deklaracji MOP*, mówiący o prawie do akceptowalnych warunków pracy, w tym minimalnego wynagrodzenia, godzin pracy, jej bezpieczeństwa i higieny. Pojęcie „akceptowalnych warunków” nie jest nigdzie bliżej zdefiniowane, co powoduje daleko idącą różnorodność jego interpretacji.

2.2. Podejście partnerów społecznych

Zarówno Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (EKZZ) oraz Międzynarodowa Konfederacja Związków Zawodowych (MKZZ) jak też konfederacje „południa” (ATUC – ASEAN Trade Union Council czy CCLA – Consejo Consultivo Laboral Andiano) widzą bezpośrednią zależność pomiędzy wolnym handlem a prawami pracowniczymi. Dostrzegając przydatność już istniejących mechanizmów (np. EKZZ podkreśla przykład Salwadoru, który ratyfikował podstawowe konwencje MOP, aby nie stracić uprzywilejowanej pozycji w dostępie do rynków UE), podkreślają konieczność stworzenia ciał rozstrzygających spory i posiadających prawo do sankcji, do których przedstawiciele pracowników mogliby wносить określone zastrzeżenia⁵³. EKZZ szczególnie podkreśla konieczność współpracy związków „północy” ze związkami „południa”. Należy zwrócić także uwagę na stanowisko AFL–CIO (USA), które ze szczególnym naciskiem zaznacza konieczność uwzględnienia standardów pracy w zapisach WTO.

Jeżeli chodzi o stanowisko drugiej strony, to Międzynarodowa Organizacja Pracodawców (IOE), która pełni funkcję wsparcia organizacyjnego dla reprezentacji pracodawców w MOP, wyraźnie sprzeciwia się uwzględnianiu zapisów dotyczących praw pracowniczych w międzynarodowych porozumieniach handlowych (organizacja wręcz posuwała się do przedstawienia stanowiska o niecelowości wspólnych prac na linii WTO i MOP). IOE podkreśla, że warunki pracy poprawiają się automatycznie wraz ze wzrostem gospodarczym, który jest wynikiem

⁵² Pogląd taki można znaleźć np. u B. Hepple’a: *Labour Laws and Global Trade*, Oxford 2005, s. 94.

⁵³ The Use, Scope and Effectiveness of Labour and Social Provisions and Sustainable Development Aspects In Bilateral and Regional Trade Agreements, European Commission, s. 77.

większej otwartości poszczególnych gospodarek państw trzeciego świata. Wprowadzanie zapisów dotyczących praw pracowniczych jest uznawane za formę protekcjonizmu. IOE opublikowała w 2007 roku przewodnik dotyczący Międzynarodowych Porozumień Ramowych wskazujący na rezerwę i obawę, że przyjmowane przez przedsiębiorstwa międzynarodowe dobrowolne zobowiązania mogą stać się powszechnie wiążące. Unijna organizacja pracodawców BusinessEurope przyjmuje pozycję bardziej znuansowaną, akcentującą w większym stopniu społeczną odpowiedzialność biznesu i promującą dobrowolnie przyjmowane kodeksy dobrych praktyk⁵⁴.

2.3. Standardy pracy w porozumieniach handlowych

Jednym z przejawów globalizacji jest tworzenie porozumień regionalnych⁵⁵ zmierzających do zniesienia barier utrudniających swobodny przepływ towarów i usług. Żadne z takich porozumień, z wyjątkiem Unii Europejskiej, nie przewiduje jednak swobodnego przepływu pracowników, choć doświadczenie pokazuje, że budowa wspólnego rynku wiedzie do tworzenia wspólnych struktur ekonomicznych i politycznych.

Próby łączenia międzynarodowego handlu i standardów pracy sięgają XIX wieku i – odwołując się do sformułowania Steve’a Charnovitz⁵⁶ – jest to długa historia falstartu, pustych obietnic i pomijania prawa. W dążeniach tych można – za Bobem Hepple⁵⁷ – wskazać trzy metody.

Pierwszą można określić jako „wyrównywanie pola”, a polega ona na oczekiwanej synchronizacji standardów pracy w państwie eksportującym w stosunku do państwa importującego określone dobra czy usługi. Podstawowym argumentem przemawiającym za taką koncepcją jest przeciwdziałanie nieuczciwej konkurencji.

Drugą metodę najprościej porównać do metody „kija i marchewki”. Opiera się ona na stosowaniu sankcji ekonomicznych (handlowych bądź finansowych) wo-

⁵⁴ The Use, Scope and Effectiveness of Labour and Social Provisions and Sustainable Development Aspects In Bilateral and Regional Trade Agreements, European Commission, s. 81.

⁵⁵ Wśród najbardziej znanych można wskazać: SADAC (South African Development And Cooperation) w Południowej Afryce, MERCOSUR (Mercado Comun del Sur) i ANDEAN (Andean Community of Nations) w Ameryce Południowej, NAFTA (North American Free Trade Agreement) w Ameryce Północnej, APEC (Asian-Pacific Economic Cooperation) w rejonie Pacyfiku, ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) i SAARC (South Asian Association for Regional Cooperation) w Azji oraz EU (European Union) i EEA (European Economic Area) w Europie.

⁵⁶ S. Charnovitz, *The influence of international labour standards on the world trading system: a historical review*, „International Labour Review” 1997, nr 126.

⁵⁷ B. Hepple, *The WTO as a Mechanism for Labour Regulation*, [w:] *Regulating Labour in the Wake of Globalisation*, B. Bercusson, C. Estlund (eds.), Columbia–London Law Series, 2007.

bec państw, które nie przestrzegają wskazanych standardów, albo stosowaniu preferencji (np. w sferze cel) w stosunku do krajów respektujących je.

Trzecia metoda, najbardziej akcentująca suwerenność państwa, które jest partnerem handlowym, polega na wdrożeniu specjalnych, ponadnarodowych procedur dotyczących przestrzegania w danym państwie prawa wewnętrznego. Najlepszym przykładem jest tu NAALC⁵⁸ – porozumienie stanowiące część umowy NAFTA⁵⁹ o wolnym handlu między Stanami Zjednoczonymi, Meksykiem i Kanadą (NAALC zostanie omówiony w dalszej części tekstu). Warto zauważyć, że potencjalne sankcje (kary pieniężne, sankcje handlowe), które NAALC przewiduje, nie były do tej pory użyte.

Klauzule dotyczące standardów pracy w istniejących porozumieniach regionalnych (poza NAFTA) nie są rozbudowane. Należy przypomnieć, że żadne z wymienionych poniżej porozumień regionalnych nie zakłada swobodnego przepływu siły roboczej.

W porozumieniu ASEAN⁶⁰ przyjęto, że ministrowie do spraw pracy państw członkowskich będą dążyć do wypracowania wspólnych celów i programów roboczych (wymiany doświadczeń) dotyczących zagadnień pracy. Wspólne deklaracje podkreślają rolę inwestowania w zasoby ludzkie w dobie wzmagającej się konkurencji międzynarodowej. Państwa członkowskie uznały, że bliskie im są cele wskazane w *Deklaracji Międzynarodowej Organizacji Pracy* z 1998 roku⁶¹ oraz że ograniczają się do wspólnych deklaracji politycznych i dobrowolnej współpracy i nie przewidują monitorowania przestrzegania standardów pracy w swoich krajach⁶².

Państwa należące do SADAC⁶³ powołały w 1996 roku trójstronny organ⁶⁴, który wydał *Společną kartę fundamentalnych praw (Social Charter of Fundamental Right)*. Dokument ten zobowiązuje kraje członkowskie do przestrzegania podstawowych standardów pracy, w tym wolności zrzeszania się, prawa do rokowań zbiorowych, równości kobiet i mężczyzn oraz wskazuje na konieczność ratyfikowania

⁵⁸ *North American Agreement on Labor Cooperation, Północnoamerykańskie porozumienie o współpracy pracowniczej.*

⁵⁹ *North American Free Trade Agreement, Północnoamerykańskie porozumienie o wolnym handlu.*

⁶⁰ Association of Southeast Asian Nations – organizacja międzynarodowa założona 8 sierpnia 1967 roku w Bangkoku. Członkami są (w kolejności przystępowania): Filipiny, Indonezja, Malesja, Singapur, Tajlandia (państwa założycielskie), Brunei (od 8.01.1984 r.), Wietnam (od 28.07.1995 r.), Laos, Birma (od 23.07.1997 r.), Kambodża (od 30.04.1999 r.), Australia, Nowa Zelandia (od 28.02.2009 r.). W 2003 roku liderzy dziesięciu państw stowarzyszenia podpisali deklarację polityczną w sprawie utworzenia w 2020 roku wspólnoty gospodarczej wzorowanej na Unii Europejskiej.

⁶¹ *MOP 1998 Declaration of Fundamental Principles and Right at Work.*

⁶² A.M. Selat, *ASEAN's Vision and Mission for Labour: Addressing the Employment Needs of the Region*, Global Employment Forum, 3.11.2001, ILO, Geneva.

⁶³ South Asian Assotiation for Regional Cooperation – organizacja powstała 8 grudnia 1985 r. Państwa założycielskie to: Bagladesz, Buthan, Maladiwy, Nepal, Pakistan i Indie. W 2007 roku członkiem został Afganistan.

⁶⁴ Employment and Labor Sector.

ośmiu podstawowych konwencji MOP. Państwa członkowskie zobowiązane są ponadto do przedstawiania corocznych raportów dotyczących tych kwestii⁶⁵.

Nieco bardziej są zaawansowane działania podjęte przez państwa członkowskie MERCOSUR⁶⁶. W 1998 r. organizacja ta wydała *Deklarację społeczno-pracowniczą* (*Declaracion Socio-Laboral del Mercosur*), wskazującą, że państwa członkowskie powinny osiągnąć zgodność z *Deklaracją MOP* z 1998 roku oraz zawierającą 25 artykułów dotyczących indywidualnych i zbiorowych praw pracowniczych, a także mechanizmów wdrażania standardów MOP do porządków prawnych państw członkowskich. *Deklaracja MERCOSUR* określa ponadto wspólne cele w zakresie porównywania doświadczeń i współpracy państwowych inspekcji pracy w poszczególnych krajach, a jej efektem było stworzenie Komisji ds. Społecznych i Pracowniczych. Komisja ta nie ma jednak uprawnień do stosowania jakichkolwiek sankcji. Kwestie dotyczące standardów pracy i uprawnień socjalnych są także przedmiotem dyskusji pomiędzy Unią Europejską a MERCOSUR⁶⁷.

2.4. Porozumienie NAALC

Podczas negocjacji nad utworzeniem strefy wolnego handlu między Stanami Zjednoczonymi, Kanadą i Meksykiem (NAFTA) kwestie dotyczące standardów pracy należały do najbardziej „gorących”. Ostatecznie nie zostały one zawarte w samym porozumieniu tworzącym NAFTA, jednak w wyniku dyskusji poprzedzających jego podpisanie doszło do zawarcia trójstronnej umowy międzynarodowej – *Północnoamerykańskiego porozumienia o współpracy pracowniczej* (*North American Agreement on Labor Cooperation – NAALC*), które zaczęło obowiązywać 1 stycznia 1994 r. Analogiczna umowa została podpisana w 1997 roku przez Kanadę i Chile. Porozumienie NAALC stanowiło model dla kolejnych porozumień⁶⁸. Jest ono zarazem na tyle interesujące, że warto się przy nim chwilę zatrzymać.

Porozumienie NAALC obejmuje jedenaście zagadnień, składających się na trzy grupy: pierwsza grupa (objęta największą ochroną) – ochrona pracy dzieci i pracowników młodocianych, minimalne standardy zatrudnienia, w tym wyzna-

⁶⁵ OECD, *International Trade and Core Labour Standards*, Paris 2000.

⁶⁶ Mercado Comun del Sur – organizacja powstała 26 marca 1991 roku. Należą do niej: Argentyna, Brazylia, Paragwaj, Urugwaj. Wenezuela od 2005 r. ma status członka niepełnego. Zrzeszone są tu także państwa, które korzystają ze strefy wolnego handlu, ale nie biorą udziału w unii celnej (Chile, Boliwia, Peru, Ekwador, Kolumbia). Meksyk ma status obserwatora.

⁶⁷ M. Ferreira, *La experiencia del Mercosur, foro sobre Empleo global*, Geneva, ILO, listopad 2001.

⁶⁸ Takich jak: *Free Trade Agreement* (FTA) zawartym przez Stany Zjednoczone i Jordanię w 2000 roku; umowy między Stanami Zjednoczonymi, Chile i Singapurem (2003) oraz Stanami Zjednoczonymi i Australią (2004). NAALC stanowi także wzór dla będącego przedmiotem negocjacji *Central America Free Trade Agreement* (CAFTA) między Stanami Zjednoczonymi, Costa Ricą, Salwadorem, Gwatemalą, Hondurasem i Nikaragwą.

grodzenia za pracę, prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, druga grupa – zakaz pracy przymusowej, ochrona pracowników migrujących, eliminacja dyskryminacji w zatrudnieniu, równe wynagradzanie kobiet i mężczyzn; trzecia grupa (najsłabiej chroniona) – prawo do zrzeszania się, prawo do prowadzenia rokowań zbiorowych, prawo do strajku.

Podstawowym założeniem NAALC jest poszanowanie przez państwa–strony wewnętrznego porządku prawnego partnerów. Porozumienie odwołuje się do mechanizmów kontroli i sankcji zawartych w prawodawstwie danego państwa będącego członkiem NAFTA, a nie do innych międzynarodowych standardów pracy.

Postanowieniem NAALC ustanowiono komisje do współpracy⁶⁹ (CLC), które składają się z przedstawicieli ministrów do spraw pracy państw stron i stale działającego sekretariatu. W każdym z państw, przy ministerstwach pracy powołano Narodowe Biuro Administracyjne⁷⁰ (NAO), będące punktem kontaktowym, do którego obywatele, związki zawodowe, organizacje pracodawców, organizacje pozarządowe (np. organizacje zajmujące się ochroną praw człowieka) mogą składać skargi, jeżeli ich państwo narusza wewnętrzne regulacje dotyczące któregoś z jedenastu wskazanych powyżej zagadnień. Jeśli Narodowe Biuro Administracyjne przyjmie skargę, dochodzi do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, publicznego wysłuchania, rozmów z pozostałymi NAO, co może doprowadzić do konsultacji na poziomie rządowym.

W wypadku gdy sprawa nie zostaje rozstrzygnięta na szczeblu ministerialnym, wnoszący skargę może żądać powołania Komitetu Ekspertów⁷¹ (ECE). Tą procedurą mogą być objęte tylko kwestie wyżej wskazane w grupie pierwszej i drugiej (zatem nie podlegają jej prawa: wolności zrzeszania się, do rokowań zbiorowych i do strajku, zawarte w grupie trzeciej). Co więcej, dane zagadnienie musi być powiązane z handlem oraz uregulowane w sposób zbliżony w porządkach prawnych obu państw. Oto cztery przykłady zastosowania procedur NAALC.

Testy ciężowe w meksykańskich specjalnych strefach ekonomicznych⁷²

W 1997 roku amerykańskie organizacje ochrony praw człowieka⁷³ wraz z meksykańskim stowarzyszeniem prawników⁷⁴ podniosły w amerykańskim Narodowym Biurze Administracyjnym kwestię permanentnego łamania praw pracowników i osób przyjmowanych do pracy w meksykańskich specjalnych strefach ekonomicznych (*maquiladores*), polegającą na wymaganiu przedstawienia negatywnego testu ciężowego przez przyszłe praco-

⁶⁹ Commission for Labor Cooperation (CLC).

⁷⁰ National Administrative Office (NAO).

⁷¹ Evaluation Committee of Experts (ECE).

⁷² Pregnancy Testing Case (U.S. NAO Case nr 9701).

⁷³ Human Rights Watch i International Labor Rights Found.

⁷⁴ Mexican Democratic Lawyers' Association.

wnice i zmuszania do testów kobiet już zatrudnionych. Chodziło o strefę przy granicy ze Stanami Zjednoczonymi, w której swoje zakłady miały tak znane korporacje międzynarodowe, jak General Motors, Zenith, Siemens, Thomson czy Samsung. Pracownice, których testy wykazały ciężę, były zastraszane i skłaniane do opuszczenia pracy⁷⁵. W styczniu 1998 r. amerykańskie Narodowe Biuro Administracyjne, w wyniku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego, potwierdziło łamanie uprawnień pracowniczych, polegające na dyskryminowaniu kobiet przez testy ciężowe. Następnym raportu Biura były konsultacje na szczeblu rządowym, po których rząd meksykański zobowiązał się do większej efektywności kontroli przestrzegania praw pracowników. Działania polegały na przeprowadzeniu szkoleń dla zajmujących się tym osób oraz zorganizowaniu konferencji dotyczących zakazu dyskryminacji ze względu na płeć. W czasie jednej z konferencji w mieście Meksyk w 1999 r. przedstawiciele wymienionych wyżej korporacji międzynarodowych zobowiązali się do zaprzestania sprzecznych z prawem praktyk. Głównym osiągnięciem skargi było zwrócenie uwagi na uporczywe łamanie uprawnień meksykańskich pracownic.

Pracownicy w sadach jabłoniowych Washington State Apple⁷⁶

Skarga wniesiona do meksykańskiego Narodowego Biura Administracyjnego w czerwcu 1998 r. dotyczyła łamania uprawnień do zrzeszania się i prowadzenia rokowań zbiorowych przez pracowników sadów jabłoniowych w stanie Washington, a także dyskryminowania pracowników migrujących (większość zatrudnionych pochodziła z Meksyku) oraz naruszania zasad bhp przez używanie niedozwolonych pestycydów. Efektem skargi było wszczęcie postępowania wyjaśniającego przez meksykańskie Narodowe Biuro Administracyjne i złożenie przez amerykańskich pracodawców wyjaśnień w Meksyku⁷⁷. Spotkało się to z bardzo dużym zainteresowaniem mediów. Uwagę przyciągnął także kolejny etap, polegający na konsultacjach rządowych. Ponieważ skarga ta dotyczyła między innymi warunków pracy, potencjalnie mogłoby dojść nawet do zastosowania sankcji handlowych⁷⁸.

Związek zawodowy Pesca⁷⁹

Związek zawodowy rybaków – Pesca nie został uznany przez meksykańskie Ministerstwo Ochrony Środowiska i Naturalnych Zasobów, aczkolwiek wcześniej uznało go Ministerstwo Rybołówstwa. Ponieważ Meksyk ratyfikował konwencję nr 87 MOP, a zgodnie z konstytucją meksykańską ratyfikowane umowy międzynarodowe stanowią element porządku wewnętrznego, amerykańskie Narodowe Biuro Administracyjne w 1996 r. przyjęło skargę działaczy Pesca przeciwko Meksykowi i skierowało ją do konsultacji na poziomie rządowym. Jednak konsultacje okazały się bezprzedmiotowe, jako że Sąd Najwyższy Meksyku stwierdził niekonstytucyjność rozstrzygnięcia nieuznającego tego związku zawodowego.

⁷⁵ Meksykańskie prawo pracy przewiduje 3-miesięczny urlop macierzyński z zachowaniem prawa do wynagrodzenia, finansowany przez pracodawcę.

⁷⁶ Washington State Apples Case (Mexican NAO Case nr 9802).

⁷⁷ M. Moore, *Mexican Farmhands accuse U.S. firms*, „Washington Post” 1998, 3 December.

⁷⁸ P. Conley, *Labor dispute may disrupt exports*, „The Packer” 1998, 3 August.

⁷⁹ Fishing Ministry Case (U.S. NAO Case nr 9601).

*MacDonald w Quebec*⁸⁰

Kolejny przykład dotyczy skargi skierowanej przeciwko rządowi Kanady. Sprawa dotyczyła zamknięcia oddziału McDonalda w St-Hubert (Kanada, prowincja Quebec). Zdaniem przedstawicieli skarżących, było ono wynikiem powstania tam związków zawodowych. Kanadyjskie sądownictwo dopuszcza zamknięcie zakładu w sytuacji, gdy jest to działanie mające na celu powstrzymanie powstania związków zawodowych⁸¹. Sprawa została przyjęta przez NAO, była wyjaśniana i skierowana do konsultacji rządowych.

Większość spraw rozpatrywanych na podstawie porozumienia NAALC dotyczyła łamania przez Meksyk prawa do zrzeszania się i rokowań zbiorowych, głównie w zakładach na terenach specjalnych stref ekonomicznych. Wiele skarg oddalono lub rozstrzygnięto na wstępnym etapie procedury, ok. 1/3 rozstrzygnięto na szczeblu rządowym. Jak dotąd, formalne sankcje przewidziane w NAALC nie zostały ani razu zastosowane, ale kilka spraw wzbudziło zainteresowanie mediów i społeczeństwa, co można potraktować jako delikatny rodzaj sankcji⁸².

Jakkolwiek wielu specjalistów dostrzega niedociągnięcia i słabości porozumienia NAALC (np. długotrwałą i żmudną procedurę), okazało się, że system działa sprawniej niż początkowo przypuszczano. Przyczynił się niewątpliwie do rozwoju wolnego ruchu związkowego w Meksyku, a także współpracy między amerykańskim i meksykańskim ruchem związkowym.

Klauzule jednostronne

Amerykański system GSP (Generalise System of Preferences) został stworzony w 1974 roku i daje bezcłowy dostęp do amerykańskiego rynku ponad 3000 produktów ze 145 państw rozwijających się. W 1984 roku prezydent Ronald Reagan podpisał modyfikację, polegającą na stosowaniu prawa bezcłowego dostępu tylko wobec państw przestrzegających „międzynarodowo rozpoznawalnych praw pracowników” (także w specjalnych strefach eksportowych). Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z amerykańskim GSP, państwa mają dążyć do przestrzegania określonych standardów. W 1984 roku, z chwilą dopisania do GSP „międzynarodowo rozpoznawalnych praw pracowniczych” powołano organ – US Trade Representative (USTR), do którego można składać skargi dotyczące pogwałcenia tych praw. Najwięcej przygotowują związki zawodowe i organizacje praw człowieka (np. Human Rights Watch).

⁸⁰ McDonald Case (U.S. NAO nr 9803).

⁸¹ Dla porównania, w Stanach Zjednoczonych zgodnie z tzw. doktryną Darlingtona, dopuszczalne jest całkowite zamknięcie działalności w celu powstrzymania działania związków, ale nie jednej z placówek.

⁸² M. J. Gagnon, *Trade Union Cooperation in the NAFTA Area*, „Transfer” 2000, nr 6 (1), s. 43–58.

Ocena funkcjonowania klauzul jednostronnych jest materią złożoną. W okresie funkcjonowania amerykańskiego GSP z klauzulą socjalną (czyli od 1984 roku) trzynastcie państw⁸³ zostało pozbawionych z jej powodu uprzywilejowanej pozycji, a siedemnaście znalazło się na liście zagrożonych tą sankcją. Specjaliści zajmujący się problematyką⁸⁴ zauważają, że jednak w wielu wypadkach kierowano się raczej sytuacją geopolityczną i interesami Stanów Zjednoczonych niż przestrzeganiem czy nieprzestrzeganiem jakiegoś standardu pracy. Dostrzegają także inne, pozytywne zjawisko, polegające na tworzeniu się sojuszy między związkami zawodowymi w państwach eksportujących i organizacjami praw człowieka w Stanach Zjednoczonych.

Amerykański system GSP można porównać z łagodniejszym systemem *Generalised System of Preferences* Unii Europejskiej, który opiera się na rozporządzeniu nr 250/2001 Rady Europy z dnia 10 grudnia 2001 roku. Składają się nań dwa standardowe elementy – zachęty dla państw trzecich, które wykażą, że ich prawny porządek wewnętrzny oraz praktyka są zgodne z ośmioma podstawowymi zasadami konwencji MOP wskazanymi w *Deklaracji MOP* z 1998 roku, oraz brak preferencji. Porównując GSP Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych zwraca się uwagę na kilka kwestii. Po pierwsze unijny system preferencji uważany jest za mniej zakłamaną. Wynika to z tego, że wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej ratyfikowały osiem podstawowych konwencji MOP, a Stany Zjednoczone tylko dwie z nich. Należy także podkreślić, że fundamentalne konwencje MOP, zgodnie z *Deklaracją* z 1998 roku, powinny być przestrzegane przez państwa członkowskie ze względu na samą przynależność do tej organizacji, niezależnie od ich ratyfikacji. System preferencji Unii Europejskiej odwołuje się tylko do międzynarodowego systemu fundamentalnych praw pracowniczych stworzonego przez Międzynarodową Organizację Pracy, nie można mu zatem postawić zarzutu, wyrażanego często wobec amerykańskiego systemu, że Stany Zjednoczone „narzucają” państwom trzecim określone standardy.

Krytycy klauzul jednostronnych wskazują, że jest to nakładanie na państwa trzecie warunków, na które nie wyraziły zgody, motywem zaś ich wprowadzania jest protekcjonizm wobec własnego rynku i względy polityczne; nadto, klauzule te są nieskuteczne, a prawo międzynarodowe przewiduje lepsze możliwości⁸⁵.

⁸³ Były to: Rumunia (1987), Nikaragua (1987), Paragwaj (1987), Chile (1987), Birma (1989), Centralna Republika Afrykańska (1989), Liberia (1990), Sudan (1991), Syria (1992), Mauretania (1993), Malediwy (1995), Pakistan (1996), Białoruś (2000).

⁸⁴ L. Compa, J. Vogt, *Labor rights in the generalized system of preferences: a 20 year review*, „Comparative Labor Law and Policy Journal” 2001, nr 22.

⁸⁵ P. Alston, *Labor Rights Provision in US Trade Law: Agressive Unilateralism?*, „Human Rights Quarterly” 1993, nr 15.

2.5. Rozpowszechnianie standardów pracy w korporacjach ponadnarodowych

Jak już wspomniano we wstępie do tego rozdziału, za okréty flagowe procesu globalizacji uważa się korporacje ponadnarodowe. Dlatego też aspekt socjalny ich funkcjonowania stał się przedmiotem troski międzynarodowych instytucji i organizacji, które artykułowały to w licznych dokumentach mających przeważnie charakter niewiązujących wytycznych. Fundamentalnym tekstem odnoszącym się do tej kwestii jest Trójstronna Deklaracja Międzynarodowej Organizacji Pracy o zasadach dotyczących przedsiębiorstw ponadnarodowych i polityki społecznej. Jej geneza sięga drugiej połowy lat 70 XX wieku., kiedy to prowadzone przez MOP badania wykazały konieczność regulacji działalności przedsiębiorstw ponadnarodowych oraz określenia ramowych zasad funkcjonowania tych przedsiębiorstw w sferze stosunków pracy i polityki społecznej. Pierwsza wersja Trójstronnej Deklaracji MOP została przyjęta przez Radę Administracyjną Międzynarodowego Biura Pracy w Genewie w 1977 roku, natomiast nowelizacja jej tekstu dokonana w 2000 roku przez ten sam organ. Deklaracja stanowi pakiet wytycznych dla przedsiębiorstw ponadnarodowych obejmujący problematykę zatrudnienia, równości szans i traktowania, bezpieczeństwa zatrudnienia, szkoleń, warunków pracy i życia, bezpieczeństwa i higieny pracy oraz stosunków przemysłowych. Kolejnym istotnym dokumentem są Wytyczne OECD (OECD – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju skupia 30 najbardziej uprzemysłowionych państwa świata, współpracuje z kolejnymi ok. 70 państwami jak też z organizacjami pozarządowymi) dla Korporacji Wielonarodowych (dokument z 1977 r. zrewidowany w 2000 r.). Można także wskazać na stworzone w 1972 roku przez International Chamber of Commerce (Międzynarodową Izbę Handlową) wytyczne dla inwestorów międzynarodowych⁸⁶. Wśród wytycznych powstałych w organizacjach o charakterze regionalnym można przykładowo wskazać Wytyczne Parlamentu Europejskiego dla korporacji europejskich działających w państwach trzeciego świata (dokument z 1999 roku). Wśród innych wytycznych zewnętrznych można także wymienić tzw. wytyczne Sullivana dotyczące działania amerykańskich korporacji w Afryce Południowej w okresie apartheidu (dokument z 1977 roku promujący równość etniczną), czy tzw. wytyczne MacBrida dotyczące amerykańskich korporacji działających w Irlandii Północnej (dokument z 1984 roku)⁸⁷. W Wielkiej Brytanii można wskazać na działanie Ethical Trading Initiative (ETI, Inicjatywa Etycznego Handlu) organizacji zrzeszającej przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe, związki zawodowe stawiającej sobie za cel promowanie dobrych praktyk z zakresu stosunków pracy. Przedsiębiorstwa

⁸⁶ Guidelines for International Investment (Wytyczne dla Międzynarodowych Inwestorów).

⁸⁷ C. McCrudden, *Human Right Codes for Transnational Corporations: What can the Sullivan and MacBride Principles Tell Us?*, „Oxford Journal of Legal Studies” 1999, nr 167.

będące członkami ETI są zobowiązane do przestrzegania tzw. Basic Code (Kodeks Podstawowy).

W latach 90. ubiegłego wieku powstało kilka stowarzyszeń międzynarodowych, które za cel postawiły sobie m.in. promowanie standardów pracy. Można wskazać np. Social Accountability International (SAI – Stowarzyszenie Międzynarodowej Odpowiedzialności Społecznej), które wydało w 1997 roku normy SA 8000⁸⁸ oraz Ethical Trading Initiative⁸⁹. Także w działaniach podejmowanych przez International Standards Organization (Międzynarodowa Organizacja Standardów)⁹⁰ znajdują się odniesienia do standardów pracy. Należy także wskazać na działania podejmowane przez Global Compact. Inicjatywę tę przedstawił na szczycie w Davos w 1999 r. Sekretarz Generalny ONZ Kofi Annan. W swym zamierzeniu ma ona być wspólną platformą szeroko rozumianego biznesu i społeczeństwa obywatelskiego. Pełne wdrożenie pakietu Global Compact miało miejsce w czerwcu 2000 roku. Skupiając się na czterech obszarach: prawach człowieka, standardach pracy, ochronie środowiska naturalnego i walce z korupcją, Global Compact został zaproponowany jako zestaw absolutnie elementarnych zasad prowadzenia działalności gospodarczej, przyjmowany za zasadzie pełnej dobrowolności.

Kilka słów więcej należy poświęcić wytycznym OECD, gdyż to one zawierają w sobie pewien element obligatoryjności w odniesieniu do standardów socjalnych. Wytyczne OECD stanowią zestaw standardów etycznych, które firmy działające w krajach członkowskich OECD powinny zachować przy współpracy z pracownikami, konsumentami, społecznościami lokalnymi czy rządami państw przyjmujących. Dokument wskazuje, że przedsiębiorstwa powinny przyczyniać się do postępu gospodarczego, społecznego i środowiskowego w celu osiągnięcia zrównoważonego rozwoju. Mogą to osiągnąć dzięki tworzeniu możliwości zatrudnienia i zwiększanie możliwości szkolenia pracowników. W IV części wytycznych, dotyczącej stosunków pomiędzy pracownikami i pracodawcami, wskazuje się, że przedsiębiorstwa powinny przestrzegać praw swych pracowników do reprezentacji przez związki zawodowe i angażować się w konstruktywne negocjacje dotyczące warunków zatrudnienia. Przedsiębiorstwa powinny przyczyniać się do faktycznego zlikwidowania problemu pracy dzieci oraz przyczyniać się do eliminacji wszelkich form pracy przymusowej lub obowiązkowej. Wytyczne wskazują także na zakaz dyskryminowania pracowników. Szczególnie należy podkreślić, że wytyczne podkreślają konieczność dostarczenia przedstawicielom pracowników informacji niezbędnych do merytorycznych negocjacji warunków zatrudnienia, a więc informacji pozwalających na uzyskanie prawdziwego i obiek-

⁸⁸ <http://www.sa-intl.org>.

⁸⁹ <http://www.ethicaltrde.org>.

⁹⁰ <http://www.iso.org>.

tywnego poglądu na wyniki danego podmiotu lub całego przedsiębiorstwa. Należy także zwrócić uwagę na zapis mówiący, że przedsiębiorstwa nie powinny wyzuwać groźby przeniesienia całości lub części jednostek operacyjnych z danego kraju, ani przeniesienia pracowników z innych jednostek przedsiębiorstwa w innych krajach w celu wywarcia niesprawiedliwego wpływu na przebieg negocjacji lub w celu utrudnienia korzystania z prawa do organizowania się.

W celu realizacji zasad wynikających z Wytycznych OECD zostały powołane Narodowe Punkty Kontaktowe, których zadaniem jest rozwiązywanie problemów poprzez mediację. Nie mają one prawa do sankcji w razie łamania wytycznych przez przedsiębiorstwo. Ważne jest jednak stworzenie formalnych mechanizmów, za pośrednictwem których związki zawodowe mogą zgłaszać swoje zastrzeżenia.

Międzynarodowe umowy ramowe (IFA)

W oparciu o Trójstronną Deklarację MOP oraz Wytyczne OECD w ostatnich latach XX w. zaczęła rozwijać się praktyka Międzynarodowych Umów Ramowych (International Framework Agreements – IFA). Według danych Komisji Europejskiej istnieje już ok. 100 takich tekstów. Najczęstszą tematyką tych umów jest kwestia bezpieczeństwa i higieny pracy, restrukturyzacji, rozwój wspólnych projektów społecznej odpowiedzialności biznesu, podstawowe prawa pracownicze i dialog społeczny, jak też problematyka szkoleń zawodowych, polityki zatrudnienia czy równości szans. Większość tekstów umów ramowych zawiera także zapisy dotyczące poszanowania podstawowych standardów pracy, najczęściej odwołujące się bezpośrednio do sześciu podstawowych Konwencji MOP. Punktami odniesienia w umowach ramowych są także: Trójstronna Deklaracja MOP o zasadach dotyczących przedsiębiorstw ponadnarodowych i polityki społecznej, Deklaracja Praw Człowieka ONZ, Wytyczne OECD dla korporacji ponadnarodowych, lub też deklaracja o przystąpieniu do programu Global Compact. Niektóre teksty mówią ogólnie o społecznej odpowiedzialności biznesu i sprawiedliwości społecznej. Większość tekstów zawiera zobowiązanie przedsiębiorstwa do wypełniania odpowiedzialności społecznej i etycznej. Bardzo częste są deklaracje poszanowania praw związkowych i prawa do organizowania się nawet w krajach, gdzie swobody te są politycznie zablokowane, czy też deklaracje neutralności w odniesieniu do kampanii organizacyjnych związków zawodowych. Prawie 1/4 tekstów umów ramowych jednoznacznie mówi o pozytywnej roli dialogu społecznego między zarządami a pracownikami i ich przedstawicielami – w tym zakresie jest również mowa o procedurach informacji i konsultacji, i to również na szczeblu globalnym. Podobnie jak Wytyczne OECD w odniesieniu do kwestii „łańcucha dostaw”, wiele umów ramowych zawiera klauzule wskazujące, że umowa obejmuje swoim zasięgiem nie tylko korporację i jej filie, ale też podwykonawców i dostawców przedsiębiorstw.

Większość tekstów umów ramowych jako procedury kontrolne wymienia stały monitoring i doroczne przeglądy oraz raportowanie, w których uczestniczą wszystkie strony umowy, często również europejskie rady zakładowe – o ile taka umowa została zawarta z udziałem ERZ. Niektóre z umów przewidują również mechanizmy rozstrzygnięcia sporów, choć w ograniczonym zakresie.

Moc prawna umów ramowych nie jest określona jednoznacznie i sformułowania ją określające zależą wyłącznie od zdolności negocjacyjnych partnerów. Wydaje się, że umowy ramowe, poprzez swój dość szeroki zakres, odniesienia nie tylko do przyjętych na szczeblu międzynarodowym (MOP, OECD) norm, ale też do prawa lokalnego, oraz dwustronny charakter mogą być potencjalnie skutecznym instrumentem dialogu społecznego w korporacjach ponadnarodowych. Warto zauważyć, że szczególnie istotna jest w tych umowach rola europejskich rad zakładowych jako ciała stymulującego przyjmowanie rozwiązań oczywistych dla państw członkowskich UE na obszarze szerszym, obejmującym także pracowników z krajów tzw. południa. Tym samym dialog społeczny na poziomie globalnym uzyskuje wsparcie ze strony – mającego prawne podstawy – dialogu na poziomie unijnym. Rozwijają się także – w koncernach charakteryzujących się długoletnią kulturą dialogu wewnętrznego – praktyka uzupełniania ERZ przez światowe rady zakładowe⁹¹.

Wnioski

Prowadzenie dialogu społecznego w wymiarze globalnym jest zadaniem o wiele trudniejszym niż korzystanie z procedur wypracowanych na poziomie europejskim. Znacznie większe są bowiem rozbieżności interesów, także wśród przedstawicieli tej samej – zdawałoby się – strony dialogu. Warto zauważyć także, iż dialog ten jest związany z polityką handlową oraz wynikającą z niej dychotomią północ-południe zarówno w relacjach ekonomicznych jak i socjalnych. Rozprzecznianie – wypracowanych zwłaszcza w Europie – standardów socjalnych jest czasami postrzegane jako szerzenie protekcjonizmu w stosunkach handlowych. Właściwie wszystkie mechanizmy dialogu społecznego, mające związek z porozumieniami handlowymi, służą raczej eliminacji pewnych patologii niż promowaniu dobrych praktyk odpowiedzialnego socjalnie biznesu.

Trochę inaczej jest w przypadku korporacji ponadnarodowych. Te z nich, które operują na obszarze Unii Europejskiej, wprowadzając wspólnotowe mechanizmy dialogu, muszą siłą rzeczy być przygotowane na to, że w sposób naturalny kultura

⁹¹ Problematykę negocjacji w korporacjach ponadnarodowych omawia S. Adamczyk, B. Surdykowska, *Ponadnarodowe układy ramowe jako próba odpowiedzi związków zawodowych na wyzwania globalizacji*, PiZS 2012, nr 1.

dialogu dotrze do pozostałych filii koncernu. I tak bardzo często się staje, a coraz popularniejszym instrumentem szerzenia dobrych praktyk są międzynarodowe umowy ramowe, negocjowane przeważnie z inicjatywy europejskich rad zakładowych. Także same korporacje, walcząc o budowę pozytywnego wizerunku na intratnym rynku europejskim, narzucają sobie stosowanie się do podstawowych standardów pracy akceptowalnych przez europejskiego konsumenta.

Nie należy jednak spodziewać się, że dialog społeczny w wymiarze globalnym może przyjąć formę instytucjonalną, taką do jakiej zdążyliśmy się już przyzwyczaić na podwórku europejskim. Zbyt duże są różnice w rozwoju gospodarczym i przestrzeni wolności politycznej. Globalizacja w przeciwieństwie do europeizacji nie ma wciąż swego socjalnego oblicza.

Marian Krzaklewski

Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”

Przesłanki i rozwój dialogu społecznego w Polsce i w Unii Europejskiej. Dialog społeczny na poziomie globalnym

1. Kompendium wiedzy na temat dialogu społecznego w Polsce¹

1.1. Tło historyczne i kulturowe

1.1.1. Ważne fakty z historii dialogu społecznego w Polsce

Przed II wojną światową w okresie II Rzeczypospolitej funkcjonowały w Polsce branżowe związki zawodowe. Odbywały się wtedy, w ograniczonej skali, negocjacje zbiorowe. Okres od 1939 do 1980 to czas pełnej eliminacji przez państwo totalitarne wolnych i niezależnych związków zawodowych, jak również niezależnych organizacji pracodawców. Brak w tym okresie przykładów dialogu społecznego oraz autonomicznego².

W sierpniu i na początku września 1980 roku, po masowych protestach pracowniczych zainicjowanych akcją strajkową w Stoczni Gdańskiej, zostały wynegocjowane i zawarte trzy kluczowe umowy społeczne (w Gdańsku, Szczecinie i Jastrzębiu) pomiędzy reprezentantami strajkujących pracowników a rządem PRL, których kluczowym ustaleniem było powstanie pierwszego niezależnego samorządowego związku zawodowego w Europie Środkowej i Wschodniej.

W efekcie powstania niezależnej reprezentacji pracowniczej, w okresie od IX 1980 do XII 1981 w Polsce, w skali masowej, były negocjowane porozumienia

¹ Na podstawie publikacji: M. Krzaklewski, *Dialog społeczny w Polsce a pracownicy z wyższym wykształceniem*, Seminarium ETUI w Wilnie, Wilno 2006.

² Autonomiczny dialog społeczny to dialog społeczny dwustronny prowadzony przez reprezentatywne organizacje pracobiorców i pracodawców.

zakładowe, branżowe, ponadbranżowe i regionalne, w których drugą stroną w dialogu stanowili dyrektorzy przedsiębiorstw, ministrowie resortów gospodarczych, wojewodowie jak również rząd. Nie był to typowy dialog społeczny, bo faktycznie tak bezpośrednio jak i pośrednio drugą stroną dialogu była rządząca w niedemokratycznym systemie partia komunistyczna. Trzeba jednak przyznać, że okres ten był jednak kluczowy dla powstania w przyszłości autentycznego dialogu społecznego.

Kolejne istotne daty i fakty prowadzące do zaistnienia dialogu społecznego w Polsce to:

- XII 1981–1989 – okres delegalizacji NSZZ „Solidarność” i działalności podziemnej związku, charakteryzujący się kompletnym brakiem dialogu społecznego;
- I połowa 1989 – zawarcie kolejnej, po umowach z 1980 roku, umowy społecznej znanej pod nazwą polskiego „Okrągłego Stołu”, której główne ustalenia to ponowna legalizacja NSZZ „Solidarność” i pierwsze, w części, demokratyczne wybory parlamentarne;
- 1991 – uchwalenie przez Sejm dwóch ustaw: o związkach zawodowych oraz o organizacjach pracodawców”, w których po raz pierwszy od czasów II RP zdefiniowano głównych aktorów dialogu społecznego – reprezentatywne organizacje pracobiorców i pracodawców, czyli partnerów społecznych;
- 1991 – uchwalenia przez Sejm ustawy o „rozwiązywaniu sporów zbiorowych”, która zawierała również pierwsze regulacje dotyczące zakładowych umów zbiorowych (ZUZ);
- 1992 – w ustawie „Karta Nauczyciela” zapisano warunki zawierania ponadzakładowych umów zbiorowych (PUZP)³ dla sektora szkolnictwa podstawowego i średniego;
- 1992 – pomiędzy rządem RP i NSZZ „Solidarność” zawarto porozumienie w sprawie „rozwiązywania sporów między stroną rządową a NSZZ „S” nieobjętych zakresem sporów zbiorowych”, które obowiązuje do dziś;
- 1993 – wynegocjowano w formule dialogu społecznego (tym razem negocjowały już trzy strony – pracobiorcy, pracodawcy i rząd) i podpisano kolejną wielką umowę społeczną: „Pakt o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształceń” – jej główne ustalenia dotyczące dialogu społecznego to uzgodnienia o wprowadzeniu rozporządzeniem rządowym Trójstronnej Komisji ds. społeczno-gospodarczych oraz nowelizacja Kodeksu pracy skupiająca się na UZP⁴;
- 1994 – wynikająca z „Paktu o przedsiębiorstwie...” nowelizacja Działu XI KP z 1994 roku, która skupiała się niemal całkowicie na układach zbiorowych, na-

³ PUZP – tym skrótem w dalszej części publikacji będą określane branżowe (sektorowe), ponadsektorowe (międzybranżowe), i obejmujące grupę przedsiębiorstw, np. terytorialne lub podsektorowe układy zbiorowe pracy.

⁴ UZP – układy zbiorowe pracy.

dając im rangę podstawowego instrumentu prawa pracy. Zdefiniowano wówczas instytucję ponadzakładowego układu zbiorowego oraz ponadzakładowej organizacji związkowej jako podmiotu uprawnionego do negocjowania i zawierania tego typu układu w imieniu strony pracowniczej w skali sektora. Dotychczasowa zakładowa umowa zbiorowa stała się ZUZP⁵;

- 1994 – powstaje Komisja Trójstronna ds. Społeczno-Gospodarczych powołana rozporządzeniem rządowym;
- 2001 – w Sejmie uchwalono nowelizację Kodeksu pracy, która doprecyzowała kryteria reprezentatywności partnerów społecznych;
- 2001 – uchwalona została ustawa o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego.

1.1.2. Uwarunkowania kulturowe

Istotny był wpływ stosunków własnościowych na ewolucję dialogu społecznego i negocjacji zbiorowych w Polsce. Do 1989 roku jedynym pracodawcą to totalitarne państwo. Obecnie ponad 70% PKB wytwarzane jest w sektorze prywatnym.

Jako – w znacznej mierze – efekt „schedy” po 40 latach państwa totalitarnego można stwierdzić, że nie zakorzeniła się do tej pory w zbiorowych stosunkach pracy jako powszechna, tradycja dialogu społecznego autonomicznego i koncentrowanie się partnerów społecznych na tworzeniu źródeł prawa pracy w negocjacjach zbiorowych.

W efekcie przeprowadzenia w Polsce kluczowych zmian ustrojowych, prawnych i społecznych w następstwie wielkich protestów pracowniczych i podpisanych w ślad za nimi wielkich UMÓW SPOŁECZNYCH, utrwaliła się tradycja negocjowania ważnych porozumień społecznych zawieranych *ad hoc* (sytuacyjnie) zarówno na poziomie krajowym jak i sektorowym oraz terytorialnym.

1.2. Ramy prawne i warunki dialogu społecznego w Polsce w kontekście autonomii partnerów społecznych

- W Konstytucji RP zapisane jest prawo do dialogu społecznego i zawierania układów zbiorowych przez partnerów społecznych; zastrzeżona jest zdolność układowa (do zawierania układów zbiorowych) wyłącznie dla związków zawodowych (ZZ) i związków (organizacji) pracodawców (ZP); podkreślona jest również rola umów społecznych.
- W przepisach dotyczących tworzonego w procesie dialogu społecznego prawa układowego (UZP i PUZP) negocjacje zbiorowe stanowią formalnie podstawową metodę regulacji warunków zatrudnienia – praktyka pokazuje, że ten potencjał legislacyjny nie został jeszcze wykorzystany w należyтым stopniu.

⁵ ZUZP – zakładowy układ zbiorowy pracy.

- Najbardziej zaawansowane ramy prawne oraz najszersza autonomia partnerów mają miejsce w przypadku zakładowych negocjacji zbiorowych prowadzących do ZUZP – w Polsce jest ich ok. 12000, nie licząc idących w tysiące protokołów dodatkowych do ZUZP.
- Podstawowe ramy prawne włącznie z przepisami dotyczącymi prowadzenia negocjacji zbiorowych w ramach dialogu społecznego sformułowane są w Ustawie Kodeks pracy i w ustawie o rozwiązywaniu sporów zbiorowych.
- W prawie polskim istnieje ustawowa możliwość rozszerzania przepisów sektorowych (branżowych, ponadzakładowych) układów zbiorowych na cały sektor – przepis do tej pory niewykorzystany ani przez Ministra Pracy ani organizacje pracodawców.
- Przy dużej autonomii związków zawodowych nadal w praktyce ma miejsce ograniczona autonomia i reprezentatywność organizacji pracodawców, szczególnie na poziomie sektorów (branż).
- W ostatnim okresie coraz częściej daje się słyszeć opinię, że istotnym ograniczeniem liczby pracowników zrzeszonych w ZZ są ramy prawne (zapis w ustawie o ZZ) określające jako beneficjentów dialogu społecznego i zawieranych w jego ramach układów zbiorowych nie tylko członków ZZ, ale wszystkich pracowników.
- Ramy prawne instytucjonalnego dialogu partnerów społecznych określone są w następujących dokumentach:
 - Ustawa o Trójstronnej Komisji (TK) ds. Społeczno-Gospodarczych i Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego,
 - Rozporządzenia rządu dotyczące Trójstronnych Zespołów Branżowych dla niektórych sektorów,
 - Wykładnia Sądu Najwyższego mówiąca, że przedprywatyzacyjne pakiety socjalne (umowy społeczne zawierane przed prywatyzacją) są źródłem prawa.

1.3. Procedury dialogu społecznego i zakres partycypacji pracowników jako istotne wymiary dialogu społecznego

- Strona uprawniona do zawarcia układu zbiorowego pracy (UZP) nie może odmówić wnioskowi drugiej strony w sprawie podjęcia rokowań zbiorowych; obserwuje się praktyki nadużycia przez pracodawców procedury wypowiedzenia układu w celu jego całkowitego anulowania w przyszłości lub fakty pośredniej likwidacji układu zbiorowego pracy przez celowe rozwiązanie się organizacji pracodawców będącej stroną UZP.
- Ściśle w Kodeksie pracy (KP) określona jest reprezentatywność partnerów negocjujących UZP.
- Układem zbiorowym mogą być objęte osoby zatrudnione inaczej niż poprzez formalny stosunek pracy.

- Ponadzakładowe układy zbiorowe (PUZP) mogą być także negocjowane w ramach przepisów ustawy o Trójstronnej Komisji (TK) ds. Społeczno-Gospodarczych – do tej pory wykorzystano raz ten przepis i zawarto niedawno PUZP dla Stacji Sanitarно-Epidemiologicznych w Polsce.
- Problemem ograniczającym efektywność dialogu społecznego w dziedzinie negocjacji zbiorowych jest omijanie tego typu procedur zbiorowych przez pracodawców i poprzestawanie na regulaminach wynagradzania i regulaminach pracy, które podlegają jedynie procedurze uzgadniania ze ZZ i nie wymagają rejestracji.
- Partycypacja pracowników przejawia się m.in., następująco:
 - prawo do konsultacji i informacji o strategii firm w ustawie o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji, potocznie zwaną ustawą o radach pracowników (będącej konsekwencją Dyrektywy UE o „prawie do informacji i konsultacji”) i ustawie o Europejskich Radach Zakładowych [ERZ] uchwalonej w konsekwencji Dyrektywy UE o ERZ;
 - funkcjonowanie samorządu pracowniczego w przedsiębiorstwach państwowych, w których duży zakres uprawnień o charakterze „partycypacji w zarządzaniu” posiadają Rady Pracownicze (nie należy mylić tej struktury z Radami Pracowników);
 - w Polsce jest gwarantowany ustaleniami „Paktu o przedsiębiorstwie” (z 1993 roku) udział przedstawicieli pracowników w Radach Nadzorczych spółek skarbu państwa i spółek, w których akcjonariuszem jest skarb państwa; w tego typu przedsiębiorstwach zatrudniających powyżej 500 osób, pracownicy mają prawo wyboru jednego członka zarządu ds. pracowniczych;
 - partycypacja przejawia się także w prawie pracowników do uzyskania akcji firmy, zarówno w spółkach pracowniczych jak i przedsiębiorstwach sprywatyzowanych (w głównej mierze są to skutki ustawowego prawa pracowników do uzyskania 15% nieodpłatnych akcji w procesie prywatyzacji kapitałowej; jest to efekt wspomnianego Paktu z 1993 roku);
 - partycypacja objawia się także w prawie do delegowania przedstawicieli reprezentatywnych partnerów społecznych m.in. do Naczelnej Rady Zatrudnienia, Rady Ochrony Pracy, Rady ZUS itp.

1.4. Poziomy negocjowania w ramach dialogu społecznego: krajowy, sektorowy, zakładowy pracy, indywidualny

Dialog na poziomie krajowym:

- Trójstronna Komisja (TK) ds. Społeczno-Gospodarczych – mają tam miejsce negocjacje i ustalenia z zastosowaniem reguły konsensusu; uzgodnienie jest obligatoryjne dla wszystkich partnerów w tym dla rządu;

- obowiązek konsultowania stanowisk rządu przedstawianych w Radzie Europejskiej i do Komisji Europejskiej w stosunku do projektów prawnych, inicjatyw programowych i innych dokumentów formalnych UE w sprawach pracowniczych i socjalnych (zapis w ustawie o TK);
- obowiązek konsultowanie na poziomie krajowym całej legislacji dot. pracowników i kwestii socjalnych.

Dialog sektorowy:

- przejawia się w negocjowaniu i zawieraniu sektorowych (PUZP)⁶ układów zbiorowych pracy – w przeciwieństwie do krajów o długiej tradycji dialogu społecznego, ten jeden z najważniejszych obszarów dialogu społecznego jest w Polsce bardzo słabo zaawansowany, m.in. z powodu postawy pracodawców, którzy unikają (albo nie są tym zainteresowani) organizowania się w struktury branżowe. Również wynika to ze znikomej woli politycznej kolejnych rządów, które nie mogą zdecydować się na odpolitycznienie znacznej części sfery zbiorowych stosunków pracy i przeniesienie ich do negocjacji sektorowych i międzysektorowych. Także za mało jest determinacji wśród central związków zawodowych i organizacji pracodawców, aby pójść w kierunku powszechności ponadzakładowych układów zbiorowych i ich rozszerzania na wszystkie podmioty gospodarcze w danym sektorze;
- dzięki obowiązywaniu PUZP w znacznej mierze ogranicza się nieuczciwą konkurencję przedsiębiorstw w sektorze wynikającą z tzw. dumpingu socjalnego;
- jako struktury konsultacyjne i uzgadniające funkcjonują w Polsce Trójstronne Zespoły Branżowe dla branż podlegających restrukturyzacji, przekształceniom własnościowym i innym przemianom ekonomicznym;
- istnieje – niedoceniana do tej pory – możliwość negocjacji sektorowych (branżowych) UZ w ramach ustawy o TK ds. Społeczno-Gospodarczych (do tej pory zawarto w ten sposób tylko jeden PUZP dla Państwowej Inspekcji Sanitarnej – „Sanepid”),
- negocjowane są pakiety socjalne (umowy społeczne) dla sektorów (podsektorów) i przedsiębiorstw wielozakładowych podlegających zmianom strukturalnym czy oddziaływaniom czynników kryzysowych.

Dialog zakładowy:

- szeroki zakres negocjowania ZUZP (ok. 12000 układów);
- negocjacje przy zwolnieniach grupowych,
- negocjowanie regulaminów pracy i płac oraz zakładowego Funduszu Socjalnego;
- konsultacja i informacja dotycząca strategii firm w ramach Rad Pracowników i w Europejskich Radach Zakładowych (ERZ), jeśli chodzi o oddziały przedsiębiorstw międzynarodowych w Polsce;

⁶ Zob. przypis 3.

- negocjowanie pakietów przedprywatyzacyjnych.

Indywidualne negocjowanie warunków zatrudnienia:

- negocjowanie indywidualne warunków pracy i płacy (często zatrudniający się jest w defensywie); zatrudnianych pracowników w ten sposób też dotyczy układ zbiorowy pracy oraz oczywiście Kodeks Pracy (KP) – nie dotyczy to samozatrudnienia;
- wybór formy prawnej dotyczącej wzajemnych świadczeń należy do zatrudnianego i zatrudniającego; obowiązują normy semi-dyspozytywne (czyli *strony umowy mogą odstępować od rozwiązań zawartych w przepisach prawa, ale tylko na korzyść pracownika*);
- w ostatnich latach, w efekcie ustaleń w TK, pojawiły się w Kodeksie pracy przepisy ograniczające tzw. samozatrudnienie patologiczne.

2. Podstawowe formalne pojęcia dotyczące partnerów społecznych w obszarze dialogu społecznego⁷

Partnerzy społeczni (PS) to termin szeroko używany wszędzie w Europie w odniesieniu do przedstawicieli menedżmentu i świata pracy (organizacje pracodawców i związki zawodowe). Partnerzy społeczni mają wyjątkową rolę w społecznym i gospodarczym zarządzaniu. Reprezentują oni pod wszystkimi względami interesy i problemy świata pracy, głównie w kwestii warunków pracy, rozwoju szkoleń ustawicznych, spraw standardów i warunków placowych oraz socjalnych itp.

W szczególności PS są upoważnieni do prowadzenia dialogu w imieniu swoich członków, którego momentem kulminacyjnym są układy zbiorowe, które mogą poruszać wszystkie kwestie dotyczące partnerów społecznych. Posiadają zatem zdolność układową do negocjowania wszystkich kwestii objętych terminem zbiorowych stosunków pracy, czego nie można powiedzieć o organizacjach pozarządowych czy innych zainteresowanych stronach. Mają oni głos nie tylko w interesie menedżmentu (pracodawcy) i świata pracy (związki zawodowe). Mogą oni angażować swoich członków do szerszych działań w negocjacjach.

To właśnie trwałe skład uczestników dialogu (pracobiornicy i pracodawcy) odróżnia jednoznacznie dialog społeczny, jako szeroki proces negocjacji zbiorowych i konsultacji (który może być dwustronny lub trójstronny z udziałem administracji rządowej lub samorządowej) od szeroko pojętego dialogu obywatelskiego z udziałem różnych zainteresowanych organizacji.

⁷ Na podstawie publikacji: M. Krzaklewski, S. Gatz, *Przewodnik „Partnerzy społeczni a fundusze strukturalne”*, Gdańsk 2009.

Dodatkowo, dwustronny dialog pomiędzy organizacjami reprezentatywnych partnerów społecznych może rozwiązywać potencjalne konflikty dotyczące świata pracy autonomicznie – obok świata polityki. Gdyby takiej możliwości nie było, to musiałyby one podlegać walce politycznej i być regulowane w sferze politycznej.

Dialog społeczny jest istotną częścią zarządzania w Europie, i zarówno Unia Europejska, jak i państwa członkowskie korzystają z wydajnych struktur dialogu społecznego. Potrzebne jest zatem wsparcie (polegające na zwiększeniu świadomości i budowaniu potencjału partnerów społecznych) zachęcające do tworzenia i funkcjonowania struktur dialogu społecznego na wszystkich poziomach (sektorowym i międzysektorowym, na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym).

Przy poszanowaniu prawa do wolności zrzeszania się i autonomii partnerów społecznych, budowanie potencjału partnerów społecznych jest zatem oddolnym procesem i zależy w dużym stopniu od wysiłków samych partnerów społecznych.

2.1. Partnerzy społeczni (PS) jako beneficjenci Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) w perspektywie finansowej 2007–2013 – uzasadnienie w prawie UE

Ramy prawne EFS w odniesieniu do lat 2007–2013 wzmacniają zarówno rolę, jak i odpowiedzialność partnerów społecznych w osiąganiu celów Strategii Lizbońskiej w UE. I tak odnośnie do osiągnięcia celu Strategii Lizbońskiej – „wzrost i miejsca pracy” – mówi o tym dobitnie artykuł 3.1(e) Dyrektywy o EFS z 2006 roku: *„wspieranie partnerstw, paktów i inicjatyw poprzez tworzenie sieci obejmujących odnośnie zainteresowane strony, takie jak partnerzy społeczni i organizacje pozarządowe, na poziomie transnarodowym, krajowym, regionalnym i lokalnym w celu mobilizacji na rzecz reform w obszarze zatrudnienia i integracji na rynku pracy”*.

2.1.1. Podkreślenie roli partnerów społecznych w dokumencie „Wytyczne Zatrudnieniowe Rady Europejskiej” z 2005 roku

Wytyczna 21 mówi o: *„Promowaniu elastyczności połączonej z bezpieczeństwem zatrudnienia oraz zredukowanie segmentacji rynku pracy z należytyym uwzględnieniem roli partnerów społecznych poprzez:*

- dostosowanie prawodawstwa w zakresie zatrudnienia, przez dokonywanie w miarę potrzeby różnych kontraktów odnośnie wynagrodzeń i czasu pracy;*
- rozwiązanie problemu nielegalnej pracy;*
- skuteczniejsze przewidywanie i pomyślne zarządzanie zmianami, w tym restrukturyzacji gospodarczą, na przykład zmianami wynikającymi z otwarcia rynków, w celu zredukowania kosztów społecznych i ułatwienia w dostosowanie się do zmian;*

- promowanie i rozpowszechnianie innowacyjnych i elastycznych form organizacji pracy, mające na celu poprawę jakości i wydajności pracy, w tym BHP;
- ułatwianie zmian statusu zawodowego, obejmujące szkolenia, pracę na własny rachunek, podejmowanie działalności gospodarczej i mobilność geograficzną”.

Wytyczna zatrudnieniowa nr 22 mówi o „Kształtowaniu sprzyjających zatrudnieniu kosztów pracy oraz mechanizmów ustalania płac poprzez:

- zachęcanie partnerów społecznych w obrębie ich zakresów odpowiedzialności do ustalania odpowiednich ram dla systemów negocjacji płacowych, aby odzwierciedlać wyzwania dotyczące wydajności i rynku pracy na wszystkich istotnych poziomach oraz aby unikać różnic w poziomie wynagrodzenia mężczyzn i kobiet;
- dokonywanie przeglądów wpływu pozapłacowych kosztów pracy na zatrudnienie i, w odpowiednich przypadkach, dostosowanie ich struktury i poziomu, w szczególności w celu zmniejszenia obciążenia podatkowego dla nisko opłacanych pracowników”.

2.1.2. Rola partnerów społecznych w realizacji projektów z EFS

Jeśli chodzi o finansowanie z EFS w latach 2007–2013, to Artykuł 5.3 „Dyrektywy o EFS” jest całkiem jasny, co do roli partnerów społecznych w realizacji Funduszu: „organy zarządzające EFS będą zachęcać do odpowiedniego udziału partnerów społecznych w działaniach finansowanych na mocy artykułu 3 (Zakres)”.

Na podstawie artykułu 3.1 (e) Dyrektywy w sprawie EFS udziela się szczególnego wsparcia na poprawę i rozwój partnerstwa i negocjowanie paktów w celu mobilizacji na rzecz reform w dziedzinie zatrudnienia i integracji społecznej.

Na podstawie artykułu 3.1 (e) Dyrektywy w sprawie EFS udziela się szczególnego wsparcia na poprawę i rozwój partnerstwa i negocjowanie paktów w celu mobilizacji na rzecz reform w dziedzinie zatrudnienia i integracji społecznej, ponieważ działania te są szczególnie ważne dla poprawy sytuacji na rynku pracy i promowania „dobrego rządzenia”, ustanowienia nowych i odrębnych priorytetów dla przyszłych interwencji EFS (priorytetu określonego jako „mobilizacja na rzecz reform w dziedzinie zatrudnienia i integracji”).

Istnieje jeszcze jeden nowy priorytet EFS, o którym mowa w artykule 3.2 (b), w którym zawarty jest cel zapewnienia wsparcia dla tworzenia partnerstwa – priorytet: „wzmocnienie instytucjonalne potencjału i wydajności publicznej administracji i usług”.

Opracowanie i wdrożenie skutecznej polityki wymaga zaangażowania różnych podmiotów i wzmocnienie współpracy sieciowej i kooperacji pomiędzy różnymi zainteresowanymi stronami. Zatem powinno istnieć instytucjonalne wsparcie dla rozwoju partnerstwa w szerokim zakresie obszarów polityki i na wszystkich poziomach terytorialnych. W szczególności, wsparcie powinno zostać udzielone dla dialogu między publicznymi i prywatnymi podmiotami w tym partnerów społeczno-gospodarczych i organizacji pozarządowych. Dla zwiększenia skuteczności dialogu, EFS może udzielić wsparcia na rozwój tego partnerstwa.

2.1.3. Szczególne wsparcie EFS dla budowania potencjału partnerów społecznych i wspólnych działań

Uznając, że trzeba uczynić więcej w obszarze wsparcia partnerów społecznych, w Dyrektywie o EFS nr 1081/2006 dla okresu programowania 2007–2013 podkreśla się nie tylko konieczność aktywnego zaangażowania zainteresowanych stron, a w szczególności partnerów społecznych w programowanie i realizację programów EFS, ale w szczególny sposób odnosi się w nowy sposób do partnerstwa i budowania potencjału PS.

I tak w artykule 5.3 § 2 Dyrektywy o EFS jest napisane:

„Zgodnie z celem «konwergencji» zostaną przyznane środki z EFS w odpowiedniej wysokości na zwiększenie potencjału, obejmujące: szkolenia, tworzenie sieci, wzmocnienie dialogu społecznego oraz działania podejmowane wspólnie przez partnerów społecznych, w szczególności w odniesieniu do zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw, o których mowa w art. 3.(1)(a)(zakres)”.

Tak więc dla regionów, których dotyczy program Konwergencji, art. 5.3 § 2 przewiduje, że odpowiednie kwoty środków przeznacza się na wsparcie partnerów społecznych na dwa rodzaje działań:

- a) działania w kierunku budowanie potencjału: w celu umożliwienia partnerom społecznym, aby skutecznie odgrywali swoją rolę, jaką przewidziano w Tytule XI Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (konsultacje w sprawie projektów z dziedziny polityki społecznej, jak również Europejskiego Dialogu Społecznego) oraz osiągnięcie celów EFS, takich jak: szkolenia, tworzenie sieci, wzmocnianie dialogu społecznego;
- b) działania podejmowane wspólnie przez partnerów społecznych, w szczególności w zakresie działalności odnoszącej się do zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw.

2.1.4. Podstawowe kwestie dotyczące wzmocnienia potencjału partnerów społecznych

Wsparcie dla partnerów społecznych może przybrać formę wsparcia dla konkretnych społecznych organizacji partnerskich, jak również dla działań podejmowanych wspólnie przez organizacje PS reprezentujące obie strony w gospodarce.

Budowanie potencjału partnerów społecznych jest procesem rozwoju organizacyjnego, finansowego i personelu związków zawodowych i organizacji pracodawców oraz zwiększenie ich udziału na poziomie krajowym i regionalnym.

Działania mające na celu wzmocnienie potencjału w zakresie dialogu społecznego mogą dotyczyć: informowania, szkoleń, mechanizmów uczestnictwa i negocjacji, wzmocnienie roli partnerów społecznych w kształtowaniu warunków pracy i funkcjonowania rynku pracy, wzmocnienia struktur branżowych PS, poprawę komunikacji pomiędzy krajowym i unijnym szczeblem dialogu społecznego itp.

3. Główne etapy rozwoju polityki społecznej UE⁸

3.1. Etap początkowy (1957–1973)

W 1957 roku podpisano Traktat Rzymski, który wszedł w życie w 1958 roku. W początkowym okresie funkcjonowania Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG), dialog społeczny na poziomie ponadkrajowym właściwie nie funkcjonował. Tylko kilka zapisów Traktatu Rzymskiego dotyczyło polityki społecznej. Konsultacje, jeśli były prowadzone, dotyczyły poszczególnych zagadnień związanych z polityką wspólnotową oraz przestrzeganiem podstawowych swobód.

Rola partnerów społecznych nabrała wyraźniejszych rysów, kiedy zdano sobie sprawę z potrzeby wypracowania bardziej konkretnej polityki społecznej⁹. Wtedy jako pierwszy kamień milowy w polityce społecznej Unii Europejskiej utworzono Stały Komitet ds. Zatrudnienia w 1970 roku.

3.2. Etap ożywienia a później stagnacji (1974–1984)

W czerwcu 1974 roku w wyniku ustaleń konferencji międzyrządowej wprowadzono zasadę udziału partnerów społecznych w procesie podejmowania decyzji dotyczących polityki gospodarczej i społecznej. Wówczas Rada Ministrów WE przyjęła uchwałę dotyczącą programu działań społecznych. W dokumencie tym Rada wyraźnie podkreśliła, że rozwój gospodarczy nie powinien stanowić celu sam w sobie, ale powinien prowadzić do poprawy jakości życia, a także, że polityka społeczna Wspólnot ma w tej sprawie do odegrania własną rolę. W wyniku uchwalenia tego dokumentu przyjęto w latach 70. cały szereg dyrektyw regulujących kwestie bezpieczeństwa i higieny pracy, równego traktowania i praw pracowniczych. Podczas konferencji międzyrządowej w czerwcu 1984 roku postanowiono o dalszym wzmocnieniu dialogu społecznego.

3.3. Etap przełomu koncepcyjnego (1985–1997)

Dialog społeczny jako termin został wyraźnie wyartykułowany w 1985 roku – w odniesieniu do praktyki współpracy trójstronnej pomiędzy przedstawicielami

⁸ Na podstawie opracowań: M. Krzaklewski, *Główne etapy rozwoju polityki społecznej UE*, prezentacja na konferencji w XXX-rocznicę NSZZ „Solidarność”, Sopot, VIII 2010; E. Doboszyńska, *Związek Rzemiosła Polskiego, opracowanie na temat dialogu społecznego w UE*, 2006; Unia Europejska, *Informator ogólny*, Komitet Integracji Europejskiej, CIE, lipiec 1999; *Materiały UEAPME* (wspólne stanowiska europejskich partnerów społecznych); *Drugi Raport Komisji Europejskiej w sprawie spójności gospodarczej i społecznej*, 2001; *Opinia EKES na temat roli i udziału organizacji społeczeństwa obywatelskiego w budowaniu Europy*, CES 851/99D/GW, 1999; A. Culley, *European Community Employment Law and Free Movement of Workers*, 2001.

⁹ 1974 – Pierwszy Program Działań Społecznych (*First Program of Social Action*).

pracodawców, pracobiorców i władz wspólnotowych. W 1985 roku Jacques Delors, ówczesny Przewodniczący Komisji Europejskiej, podjął inicjatywę zwołania spotkania partnerów społecznych w Val Duchesse (zamek w pobliżu Brukseli), określaną odtąd jako dialog społeczny z Val Duchesse. Kolejne spotkania miały status nieformalny i dobrowolny. Opierały się na wzajemnym uznaniu przez strony zaangażowane w dialog. Dzięki niemu partnerzy społeczni mieli możliwość negocjowania w sposób niezależny wielu wspólnych opinii i stanowisk. W latach 1985–1988 partnerzy społeczni byli zaangażowani w działania przygotowawcze do wprowadzenia rynku wewnętrznego – przede wszystkim dotyczące aspektów społecznych. Powołali wówczas dwie grupy robocze: do spraw makroekonomicznych oraz do spraw mikroekonomicznych.

3.3.1. Szczyty dialogu społecznego

Pierwszy szczyt dialogu społecznego (dwustronnego) odbył się w Val Duchesse w styczniu 1985 roku. Od tego czasu szczyty organizowane są regularnie pod przewodnictwem Komisji Europejskiej – gromadzą przedstawicieli europejskich ponadsektorowych organizacji partnerów społecznych (ETUC, UNICE/UEAPME, CEEP i ich organizacji członkowskich).

Postęp, jaki się dokonał do połowy lat 80. w zakresie zinstytucjonalizowanego, niezależnego dialogu społecznego został uwzględniony w Jednolitym Akcie Europejskim, który włączył do Traktatu Rzymskiego artykuł 118B oficjalnie nakładający na Komisję Europejską obowiązek rozwijania i promowania dialogu między stroną pracodawców a stroną pracowników. Artykuł 118B nie przyznał jednak europejskim partnerom społecznym formalnego mandatu do zawierania umów zbiorowych.

Z kolei art. 118A nadał Radzie Ministrów większe możliwości, jeśli chodzi o głosowanie w sprawach dotyczących rynku wewnętrznego (swoboda przepływu pracowników, bezpieczeństwo i higiena pracy) – poprzez zasadę kwalifikowanej większości zamiast zasady jednomyślności. Jednak dla większości spraw społecznych nadal obowiązywała zasada jednomyślności.

W 1989 roku w Strasburgu podpisano *Wspólnotową Kartę Fundamentalnych Praw Socjalnych Pracowników* (tzw. Karta Socjalna). Karta została przyjęta przez szefów rządów wszystkich krajów członkowskich, za wyjątkiem Wielkiej Brytanii. Wymienia 12 fundamentalnych praw socjalnych.

Karta miała charakter deklaracji politycznej, nie zaś umowy międzynarodowej, co oznaczało brak mocy obowiązującej. Dlatego Komisja Europejska przygotowała projekt programu działań *Social Action Programme*, który zawierał propozycje dyrektyw i innych instrumentów służących wprowadzeniu w życie założeń Karty w latach 1990–1992.

W 1991 roku europejscy partnerzy społeczni (UNICE, CEEP i ETUC) podpisali porozumienie, wyrażając w sposób formalny swoją wolę rozwijania ponadkrajowo-

wego, ponadsektorowego europejskiego dialogu społecznego, a tym samym negocjacji zmierzających do zawierania europejskich umów zbiorowych. Określili także trzy podstawowe funkcje dialogu społecznego: konsultacje, zgrane działania i negocjacje. Umowa ta była przede wszystkim adresowana do uczestników międzyrządowej konferencji w Turynie w 1991 roku, której ustalenia zostały następnie zawarte w Traktacie z Maastricht.

Partnerzy społeczni opowiedzieli się za wprowadzaniem obowiązkowej zasady konsultowania partnerów społecznych przez instytucje europejskie w ramach procesu podejmowania decyzji dotyczących sfery spraw społecznych oraz możliwością otwierania negocjacji pomiędzy partnerami społecznymi, które mogłyby prowadzić do europejskich umów ramowych. Porozumienie to zostało wprowadzone do Protokołu dotyczącego Polityki Socjalnej (podpisanego przez 11 krajów), który następnie stał się integralną częścią Traktatu o UE.

Artykuły 3 i 4 Protokołu dotyczącego polityki socjalnej stanowiły ważne rozwinięcie artykułu 118B Traktatu.

Ciała, które w tym czasie dysponowały uprawnieniami konsultacyjnymi, to:

- EKES – Europejski Komitet Społeczno-Ekonomiczny (istniejący od 1957 roku, w oparciu o art. 193 Traktatu Rzymskiego),
- Europejski Fundusz Socjalny (istniejący od 1960 roku, w oparciu o art. 123 Traktatu Rzymskiego),
- Stały Komitet ds. Zatrudnienia, składający się z ministrów pracy krajów członkowskich, przedstawicieli Komisji Europejskiej oraz przedstawicieli pracodawców i pracobiorców (powołany w 1970 roku),
- sektorowe komitety konsultacyjne.

W 1992 roku europejscy partnerzy społeczni zdecydowali o utworzeniu nowego ciała współpracy partnerów społecznych – Komisji Dialogu Społecznego, w celu ułatwienia wprowadzania nowych przepisów i procedur dotyczących dialogu, konsultacji i negocjacji.

3.4. Etap nowego podejścia (od 1997)

W listopadzie 1997 roku – po podpisaniu Traktatu Amsterdamskiego, a przed jego wejściem w życie, w Luksemburgu, odbyło się nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej, które zainicjowało kompleksową strategię Wspólnoty Europejskiej w sferze zatrudnienia. Zdecydowano, że polityka będzie opierać się na czterech filarach. Są to:

- zdolność do uzyskania zatrudnienia (*employability*),
- rozwój przedsiębiorczości (*entreprenurship*),
- zdolności adaptacyjne po stronie pracodawców i pracowników (*adaptability*),
- równość szans (*equal opportunities*).

Na tej podstawie zwrócono się do partnerów społecznych, aby na swoich odpowiednich szczeblach kompetencji i działania zawierali porozumienia mające na celu zwiększenie możliwości zatrudnienia oraz aby negocjowali porozumienia w celu unowocześnienia organizacji pracy.

W maju 1998 roku w Komunikacie „Dostosowywanie i promowanie dialogu społecznego na szczeblu Wspólnoty”, Komisja Europejska określiła kierunki rozwoju dialogu społecznego w zakresie informacji, konsultacji i negocjacji, podkreślając wagę dialogu pomiędzy niezależnymi partnerami społecznymi.

Do tej pory europejscy partnerzy społeczni wynegocjowali trzy zbiorowe układy ramowe:

1. Umowa o urloпах macierzyńskich; jej treść została włączona do Dyrektywy Rady z 3/06/1996 r.; 96/34/EC.
2. Umowa o pracy w niepełnym wymiarze czasu; Dyrektywa Rady z 15/12/1997 r.; 97/81/EC.
3. Umowa o umowach na czas określony; Dyrektywa Rady z 28/06/1999 r.; 99/70/EC.

W marcu 2000 roku partnerzy społeczni UNICE/UEAPME, CEEP i ETUC przystąpili do negocjacji na temat „pracy tymczasowej” (*interim work*). Po jedenastu miesiącach – w maju 2001 roku – zakończyli negocjacje, nie osiągając kompromisu. Informacja o niepowodzeniu negocjacji została przekazana Komisji Europejskiej we wspólnym liście wszystkich ww. partnerów społecznych.

We wrześniu 2001 roku europejscy partnerzy społeczni (UNICE-UEAPME, ETUC, CEEP) rozpoczęli negocjacje na temat telepracy. Celem tych negocjacji była „nie wiążąca od strony prawnej umowa” (*legally non binding agreement*), która została wprowadzona w życie w krajach członkowskich UE przez członków organizacji uczestniczących w negocjacjach. Negocjacje zakończyły się podpisaniem przez te organizacje umowy ramowej (lipiec 2002 roku).

Dalszą współpracę europejskich partnerów społecznych (UNICE-UEAPME, ETUC, CEEP) określa *Program Działania Europejskich Partnerów Społecznych na lata 2003 –2005* uzgodniony pomiędzy powyższymi organizacjami.

4. Krótka historia dialogu społecznego w Unii Europejskiej – chronologiczny opis sekwencji wydarzeń i struktur związanych z praktyką dialogu społecznego w UE (zob. rys. 1)¹⁰

Początkowo organami odpowiedzialnymi za konsultacje europejskich partnerów społecznych były wspólne komitety, ustanowione przez Komisję Europejską.

Pierwsza „fala” sześciu wspólnych komitetów powstała w sektorach objętych zintegrowanymi wspólnymi politykami, takich jak: górnictwo (1952), rolnictwo (1963/1974), transport drogowy (1965), żegluga śródlądowa (1980), rybołówstwo (1974) oraz kolej (1972). Ich członkowie byli mianowani przez Komisję w równej liczbie pracodawcy i pracownicy. Nieformalne grupy robocze, ustanowione na wniosek partnerów społecznych, zaczęły pojawiać się w 1980 roku. Przewidywały one bardziej pragmatyczne i elastyczne formy dialogu społecznego jak również bardziej nieformalny dialog. Powstały przy wsparciu Komisji w wielu sektorach: hoteli i restauracji (1983), handlu (1985), ubezpieczeń (1987), bankowości (1990) itd.

Druga „fala” wspólnych komitetów ukształtowała się pod koniec lat 80. i na początku 90. XX wieku w następujących sektorach: transportu morskiego (1987), lotnictwa cywilnego (1990), telekomunikacji (1990) i usług pocztowych (1994).

W 1985 r. Jednolity Akt wprowadził przepis uznający partnerów społecznych i pozwalający im na rozwijanie dialogu społecznego. Z poparciem przewodniczącego Komisji, Jacques’a Delors, rozpoczął się międzybranżowy dialog społeczny pomiędzy ETUC (pol. EKZZ), UNICE (obecnie *BusinessEurope* – europejscy pracodawcy z sektora prywatnego) i CEEP (europejscy pracodawcy sektora publicznego). Kryła się za tym idea uruchomienia „europejskiego dialogu społecznego”, który umożliwiłby europejskim partnerom społecznym podejmowanie zobowiązań między sobą, autonomicznie, w taki sam sposób jak w dialogu społecznym w państwach członkowskich.

Od 1985 do 1990 roku dialog między europejskimi partnerami społecznymi zakończył się przyjęciem kilkunastu „wspólnych opinii” na różne tematy: szkoleń zawodowych, nowych technologii, mobilności itp.¹¹ Znaczenie przełomowych lat 1985–1989 polega nie tyle na treści wspólnie przyjętych opinii, czy na ich ograni-

¹⁰ Na podstawie opracowania: *European social dialogue between hard and soft law. Session 8F EU soft law: emergence, operation, and influence in comparative perspective. Paper prepared for the EUSA Tenth Biennial International Conference, Montreal, Canada, May 17–19, 2007*. Ph. Pochet, *Observatoire social Européen*, Brussels Griffith University, Brisbane, Université Catholique de Louvain (UCL).

¹¹ W szczególności odnośnie do dialogu społecznego i nowych technologii (12.11.1985), strategii współpracy w zakresie wzrostu i zatrudnienia (6.11.1986), szkolenia i motywacji, informacji i konsultacji (6.03.1987), rocznego raportu gospodarczego 1987–1988 (26.11.1987), europejskiego obszaru mobilności zatrudnieniowej i geograficznej (13.02.1990), kształcenia podstawowego i początkowego szkolenia zawodowego oraz kształcenia zawodowego dorosłych (16.06.1990), i w końcu – nowych technologii, organizacji pracy i adaptacyjności rynku pracy (10.01.1991).

czonym zasięgu (w opinii ekspertów europejskich), ale na ustanowieniu procedur regularnego dialogu.

W 1991 roku Protokół Społeczny określił ramy prawne, które otworzyły nowe możliwości dialogu na poziomie międzybranżowym jak również w poszczególnych sektorach. Wtedy to europejscy partnerzy społeczni (UNICE, CEEP i ETUC) podpisali porozumienie, wyrażając w sposób formalny swoją wolę rozwijania ponadkrajowego, ponadsektorowego europejskiego dialogu społecznego, a tym samym negocjacji zmierzających do zawierania europejskich umów zbiorowych. Określili także trzy podstawowe funkcje dialogu społecznego: konsultacje, zgrane działania i negocjacje. Umowa ta była przede wszystkim adresowana do uczestników międzyrządowej konferencji w Turynie w 1991 roku, której ustalenia zostały następnie zawarte w Traktacie z Maastricht.

Partnerzy społeczni opowiedzieli się za wprowadzaniem obowiązkowej zasady konsultowania ich przez instytucje europejskie w ramach procesu podejmowania decyzji dotyczących sfery spraw społecznych oraz możliwością uruchamiania negocjacji pomiędzy partnerami społecznymi, które mogłyby prowadzić do europejskich umów ramowych. Porozumienie to zostało wprowadzone do Protokołu dotyczącego Polityki Socjalnej (podpisanego przez 11 krajów), który następnie stał się integralną częścią Traktatu o UE (patrz dalej).

Wejście w życie Traktatu z Maastricht (i zawartego w nim Protokołu Społecznego) doprowadziły, w szczególności, do zobowiązania się Komisji do konsultacji z partnerami społecznymi przed przyjęciem wniosku legislacyjnego oraz do możliwości podpisywania przez nie umów zbiorowych, które mogłyby być kontynuowane *erga omnes*, w drodze dyrektywy Rady lub też były realizowane przez partnerów społecznych na poziomie krajowym. Jednakże aż do 1996 roku żadne wspólne stanowisko nie zostało wdrożone w prawie europejskim.

Międzybranżowi partnerzy społeczni uzgodnili trzy umowy zbiorowe przekształcone w dyrektywy Rady (o urlopie rodzicielskim (1995), o pracy w niepełnym wymiarze (1997), o umowach na czas określony (1999). Nie uzgodnili umów w takich obszarach jak Rady Zakładowe czy „Informacja i konsultacja” na szczeblu krajowym.

Fiaskiem zakończyły się w 2001 roku negocjacje w sprawie „porozumienia o pracy tymczasowej”, które było bardzo oczekiwaną regulacją dotyczącą nietypowych form zatrudnienia (na czas określony i umów dotyczących pracy w niepełnym wymiarze czasowym), co oznaczało koniec okresu „układowego ustawodawstwa”.

Pod koniec 1990 roku związki zawodowe ponownie dokonały oceny roli i wsparciu ze strony Komisji Europejskiej. W ich opinii, Komisja nie była już aktywna w zakresie wspierania ich w dialogu społecznym przy proponowaniu nowych przepisów i przyczyniła się do stworzenia groźnej, w opinii związków zawodowych, sytuacji obligowania pracodawców do podejmowanie negocjacji.

Związki w tej sytuacji prezentowały wolę uruchomienia nowych możliwości dialogu.

Jeśli chodzi o poziom sektorowy (branżowy), konieczność dostosowania dyrektywy dotyczącej czasu pracy w sektorach nieobjętych tą regulacją stała się impulsem do negocjacji. W następstwie ramowej decyzji z dnia 20 maja 1998 roku Komisja podjęła z dniem 1 stycznia 1999 roku decyzję w kierunku racjonalizacji systemu, poprzez zastąpienie sektorowych (branżowych) wspólnych komisji i nieformalnych grup roboczych przez jednolitą strukturą nowych Sektorowych Komitetów Dialogu Społecznego.

Komitety Dialogu Społecznego (KDS) są tworzone w oparciu o wspólny wniosek partnerów społecznych i zatwierdzone przez Komisję. Składają się one maksymalnie z 40 przedstawicieli (z taką samą liczbą przedstawicieli z obu stron społecznych sektora) oraz są przewodniczone przez jednego z przedstawicieli partnerów społecznych, lub na ich wniosek przez przedstawiciela Komisji, która to osoba w każdym przypadku działa jako sekretarz KDS.

Każda KDS przyjmuje swój regulamin wewnętrzny i program pracy (najczęściej roczny). Odbywa się co najmniej jedno posiedzenie plenarne rocznie a bardziej szczegółowe sprawy rozpatruje się podczas posiedzeń poszerzonego sekretariatu lub w mniejszych grupach roboczych. Mandat negocjacyjny jest określany przez stanowiska organizacji krajowych zrzeszonych w europejskiej strukturze branżowej (związkowej lub pracodawców). Komisja nie ustaliła żadnych wzorcowych dla wszystkich komitetów zasad dotyczących zatwierdzania wspólnych dokumentów.

W ostatniej dekadzie miała miejsce konsolidacja systemu dialogu sektorowego poprzez rozszerzenie liczby Komitetów Dialogu Społecznego (KDS). Ich liczba, od czasu reformy w 1998 roku, powiększyła się z 20 do 33 w 2006 roku. Te nowe komitety zostały oficjalnie uznane przez Komisję w 2007 roku. Dziesięć wspólnych komisji i 16 nieformalnych grup roboczych zostało przekształconych w KDS. Dla dziewięciu następujących sektorów powołano komitety dialog bezpośrednio po wniosku o ich powołanie. Dotyczyły to sektorów: „*live performance*”¹² (1999), pracowników tymczasowych (1999), przemysłu meblarskiego (2001), przemysłu stocznioowego (2003), sektora audiowizualnego (2004), przemysłu chemicznego (2004), administracji lokalnej i regionalnej (2004), szpitali i na koniec sektora stalowego (2006).

Pośród ostatnio wymienionych nowych sektorów wiodącymi branżami na poziomie krajowym są: stalowy, chemiczny i lokalnych usług publicznych. Dwóch ważnych komitetów sektorowych brakuje na poziomie UE: administracji publicznej i inżynierii (która jest reprezentowana jako podsektor w komitetach stali, budownictwa okrętowego, warsztatów samochodowych i stacji benzynowych).

¹² Sektor produkcji przedstawień rozrywkowych, w tym koncertów i imprez cyrkowych.

Dziesięć lat po Maastricht międzybranżowi partnerzy społeczni chętnie podejmowali kwestię swojej autonomii naprzeciw instytucji europejskich, a zwłaszcza Komisji Europejskiej. Ta wspólna troska nie była oparta na tych samych założeniach w przypadku organizacji pracodawców i pracowników. Inne stanowisko związków zawodowych, odróżniające je od pracodawców, dotyczyło postulatu potrzeby dokonania ponownej oceny roli Komisji Europejskiej w dialogu sektorowym.

Komisja Europejska, w opinii związków zawodowych, stawała się coraz bardziej niechętna w wypełnianiu swojej roli w obszarze przygotowywania inicjatyw legislacyjnych z dziedziny polityki społecznej. Nie wywołało to tak silnego oddźwięku wśród związków zawodowych, jaki miał miejsce w przeszłości. Dla pracodawców, z drugiej strony, był to sposób zrzucenia raz na zawsze z siebie presji wywieranej przez Komisję.

Prawnie wiążące umowy ramowe stopniowo ustępowały tzw. umowom dobrowolnym/autonomicznym, gdzie kwestie takie jak status i dalsze działania pozostawały dość mgliste – jak w przypadku takich tematów umów, jak telepraca (2002) oraz stres (2004) i przemoc w pracy (2007). Takiemu rozwojowi sytuacji towarzyszyło stopniowe wprowadzenie otwartej metody koordynacji¹³ zainaugurowanej w Lizbonie właśnie do kwestii dialogu społecznego. W 2002 r. partnerzy społeczni przyjęli trzyletni program prac (2003–2005), który potwierdził brak prawnie wiążących propozycji zastąpionych promowaniem „ram działania”. Należy wymienić m.in. ramy dla działań na rzecz kształcenia ustawicznego oraz dotyczące równości płci.

W 2005 roku partnerzy społeczni zdawali się być słabsi niż 10 lat temu (w opinii ekspertów). To dotyczyło EKZZ i nadal niepoczuwających się do obowiązku uczestniczenia w umowach Europejskich Pracodawców Prywatnych (UNICE). Partnerzy ci podjęli negocjacje drugiego programu działań (2006–2008). Została zaplanowana jedna autonomiczna umowa (miano zdecydować, czy tematem będzie kształcenie ustawiczne czy kwestia grup podlegających wykluczeniu). Partnerzy społeczni dokonali wówczas również oceny wyników autonomicznych porozumień.

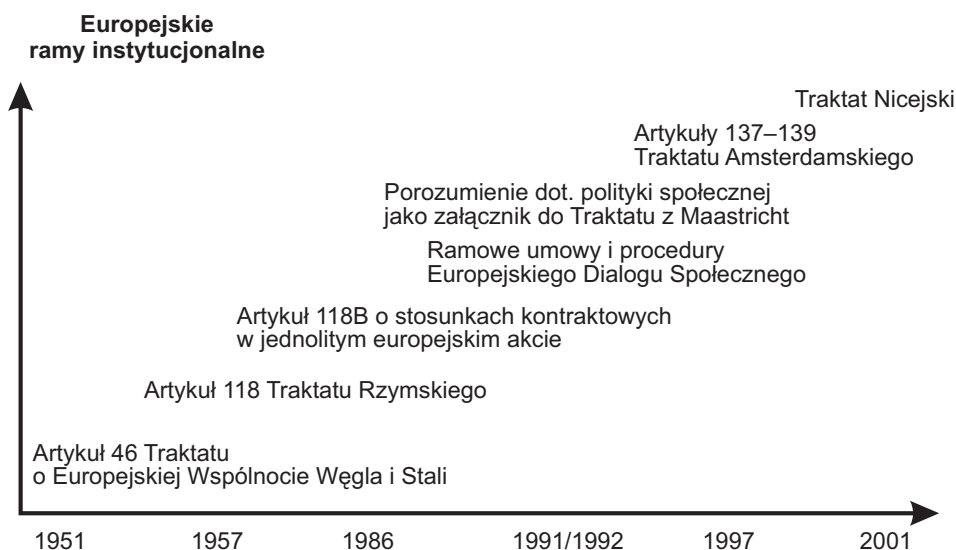
Komisja w swoim komunikacie z 2004 roku również dokonała oceny „jakości” wykonania tych porozumień. Ocena ta dotyczyła rozróżnienia między całkowicie autonomicznym porozumieniem, dla którego nie będzie kontroli wdrażania, a dobrowolnym porozumieniem, które następowało po konsultacji z Komisją. W tym przypadku europejscy partnerzy uważali, że mają obowiązek (traktatowy) do oceny wyników. Jak podkreślali wtedy eksperci – „europejski dialog społeczny

¹³ Otwarta metoda koordynacji (ang. *Open Method of Coordination* – OMC) – jest międzyrządową metodą zarządzania w Unii Europejskiej, opierającą się na dobrowolnej współpracy państw członkowskich. Stosowana jest ona w dziedzinach, w których z różnych powodów trudno stosować akty bezwzględnie wiążące (dyrektywy, rozporządzenia).

będzie się charakteryzował dobrowolnością wdrażania prawa”, czyli „wy wdrażacie albo my ustanowimy przepisy” – przynajmniej w przypadku, gdy umowy dobrowolne wynikają ze wstępnych objętych unijnym paragrafem konsultacji.

Jeśli chodzi o aktorów dialogu, to w drugiej części dekady 2000–2010 miał miejsce proces koncentracji po stronie związków zawodowych. 33 komitety sektorowe zostały objęte przez 11 europejskich przemysłowych federacji związków zawodowych: EIFS, UNI-Europa, który jest obecnie jedenasty i sekretariat Transportowców (ETF) (w sześciu komitetach sektorowych).

Po stronie pracodawców natomiast reprezentacja jest dość fragmentaryczna. Jest to szczególnie prawdziwe w odniesieniu do lotnictwa cywilnego, ale także do górnictwa, sektora bankowego i audiowizualnego. Na poziomie wielobranżowym rozwiązaniem stało się przyjmowanie mniejszych partnerów do delegacji: UNICE z UEAPME, Eurocadres z ETUC. Organizacja CEEP, która reprezentuje przedsiębiorstwa publiczne, zaistniała obecnie jako reprezentant europejskich publicznych usług lokalnych. Wszyscy ci aktorzy dialogu społecznego UE stanęli 6 lat temu w obliczu wyzwania, jakim było rozszerzenie UE, co oznaczało problemy organizacyjne (więcej członków, więcej języków), strukturalne (większa fragmentaryzacja organizacji z nowych krajów i mniejsza liczba członków) i politycznych (kwestia reprezentatywności globalnej).



Rys. 1. Przedstawienie zmian instytucjonalnych w dialogu społecznym w UE na osi czasu

5. Dialog społeczny a dialog obywatelski

W dyskusjach na poziomie UE wielokrotnie zwracano uwagę na to, że dialog społeczny angażuje zbyt wąskie grupy interesu (społecznego). Dlatego zaproponowano szerszą formę dialogu – dialog obywatelski. W 1996 roku ówczesna V Dyrekcja Generalna (ds. Zatrudnienia, Stosunków Przemysłowych i Problematyki Społecznej) zainicjowała Pierwsze Forum Europejskiej Polityki Społecznej, podczas którego została wypracowana koncepcja dialogu obywatelskiego.

Dialog obywatelski wiąże się z konsultacjami z/i pomiędzy przedstawicielami szerszego zakresu interesów społecznych. Zinstytucjonalizowaną formą dialogu obywatelskiego są konsultacje z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym.

Komitet Ekonomiczno-Społeczny w swojej opinii na temat roli i udziału społeczeństwa obywatelskiego w budowaniu Europy z 1999 roku (CES 851/99D/GW) organizacjami społeczeństwa obywatelskiego nazywa „*wszystkie struktury organizacyjne, których członkowie mają cele i obowiązki o interesie ogólnym i którzy działają jako pośrednicy i mediatorzy pomiędzy władzami publicznymi a obywatelami*”.

Główni „aktorzy” wśród organizacji społeczeństwa obywatelskiego to:

- partnerzy społeczni;
- organizacje reprezentujące uczestników stosunków społecznych i gospodarczych, którzy nie są partnerami społecznymi w ścisłym tego słowa znaczeniu;
- organizacje pozarządowe, które gromadzą ludzi dla określonego wspólnego celu, takie jak organizacje działające w obszarze spraw dotyczącego środowiska naturalnego, organizacje praw człowieka, organizacje konsumenckie, organizacje charytatywne, organizacje edukacyjne i szkoleniowe itp.;
- organizacje środowiskowe, tj. funkcjonujące w ramach określonej grupy społecznej, realizujące cele zorientowane na członków tych organizacji, np. organizacje młodzieżowe, rodzinne oraz wszystkie organizacje, dzięki którym obywatele uczestniczą w życiu lokalnym lub miejskim;
- społeczności religijne.

Wspólną cechą organizacji społeczeństwa obywatelskiego na poziomie UE jest ich rola pośrednicząca, którą na siebie biorą w stosunku do poziomu krajowego.

Organizując się, obywatele zapewniają sobie bardziej efektywne sposoby wyrażania swoich opinii na różne zagadnienia ich dotyczące, wobec decydentów politycznych. Dialog obywatelski traktowany jest więc jako uzupełnienie dialogu społecznego, którego podstawową cechą jest koncentrowanie się na stosunkach pracy oraz podejmowanie decyzji w oparciu o konsensus. Dialog obywatelski obejmuje szerzej pojmowane sprawy społeczne – sprawy obywatelskie.

6. Dialog społeczny na poziomie globalnym

6.1. Europejskie rady zakładowe narzędziem dialogu społecznego w zglobalizowanej gospodarce UE

Europejskie rady zakładowe (ERZ) są jedną z możliwych, i najczęściej wykorzystywanych w praktyce, form systemu informacyjno-konsultacyjnego w przedsiębiorstwie o zasięgu ponadnarodowym, działającym na obszarze Wspólnoty Europejskiej. I tak:

- Tworzenie ERZ uregulowane jest postanowieniami dyrektywy 94/45/WE (od 16 maja 2009 roku zastąpiła ją nowa dyrektywa 2009/38/WE).
- Zgodnie z nimi ERZ można tworzyć w przedsiębiorstwach o zasięgu wspólnotowym, a więc zatrudniających co najmniej 1000 pracowników w państwach członkowskich, w tym, co najmniej 150 pracowników w co najmniej 2 państwach członkowskich.
- ERZ powołuje się na wniosek, który może złożyć zarząd centralny przedsiębiorstwa międzynarodowego lub grupa pracowników z co najmniej 2 państw członkowskich. Po złożeniu wniosku należy utworzyć tzw. specjalny zespół negocjacyjny.
- ERZ-y służą przekazywaniu europejskim przedstawicielom pracowników informacji dotyczących wszystkich istotnych aspektów funkcjonowania firmy oraz konsultowaniu przez zarządy koncernów międzynarodowych decyzji mających wpływ na sytuację pracowników w wymiarze ponadgranicznym.
- W ramach ERZ formalnie nie ma miejsca na negocjacje zbiorowe, które są wciąż zawarowane do wyłącznej kompetencji związków zawodowych i związków pracodawców (partnerów społecznych).
- Wyzwania globalizacyjne spowodowały, że od pewnego czasu ERZ stają się płaszczyzną rokowań mających na celu przede wszystkim zabezpieczenie pracowników przed skutkami restrukturyzacji oraz dążenie do przeprowadzania jej w sposób społecznie akceptowalny. Zawierane są tzw. pakiety lub pakiety socjalne (zob. przykład 6.1.1).

6.1.1. Aktualny przykład dobrych praktyk funkcjonowania ERZ w dialogu w trakcie kryzysu dotyczącym firm międzynarodowych – „Międzynarodowa Umowa Ramowa dla PFLEIDERER AG”

(w Polsce oddziały m.in. w Wieruszowie, Grajewie i Warszawie)

Pod nazwą PASOC, z inicjatywy ERZ została podpisana z terminem wprowadzenia w ciągu roku Karta Społeczna Pfeleiderer AG. Projekt był finansowany z budżetu Komisji Europejskiej (pozycja 04.03.03.03) i wspierany przez organizację Arbeit und Leben Bielefeld¹⁴. Efektem umowy jest międzynarodowe ramowe po-

¹⁴ „Praca i życie” w Bielfeld – Niemcy.

rozumienie z daleko idącymi przepisami dotyczącymi ochrony i rozwoju standardów socjalnych, zatrudnieniowych i norm pracy w grupie PFLEIDERER AG.

„Ustaliliśmy jasne wytyczne w sprawach socjalnych i wymogów zatrudnieniowych, również jeśli chodzi o przyszły rozwój Pfeiderer” – powiedział przewodniczący ERZ Frank Bergmann. „Udało nam się stworzyć bardzo skuteczny system monitorowania nadzoru nad przestrzeganiem tych ustaleń”¹⁵. Z punktu widzenia wpływu kryzysu gospodarczego na przemysł produktów leśnych, umowa zawiera daleko idące przepisy – w tym fakt udzielenia pierwszeństwa zatrudnionym na stałe (wobec zatrudniania przez agencję pracy), BHP i przyszłego ukierunkowania firmy („Zrównoważony rozwój firmy ma priorytet w stosunku do celu krótkoterminowych zysków”).

Szczególną cechą tej inicjatywy jest to, że PASOC opiera się na informacji, konsultacji i partycypacji. Krajowi przedstawiciele pracowników i siła robocza firmy aktywnie uczestniczyli w procesie dyskusji nad paktem.

Regularne komunikowanie się w ERZ, pisemne ankiety dla pracowników na stronach internetowych we wszystkich lokalizacjach europejskich firmy oraz europejskie wysłuchania publiczne i strona internetowa projektu PASOC są elementami aktywnego informowania i *public relations*.

Osiągnięto wysoki poziom partycypacji i przejrzystości. Dla związków zawodowych (np. IG Metall, EFBWW i BHI) ten projekt przedstawia „najlepsze praktyki” dla sieciowej europejskiej polityki lobbowania.

Umowa ramowa Pfeiderer AG została oficjalnie podpisana w dniu 30 listopada 2010 roku w siedzibie IG Metall we Frankfurcie¹⁶.

6.2. Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP) – trójstronna instytucja dialogu globalnego

MOP powstała w 1919 roku jako ukoronowanie wieloletnich wysiłków różnych grup społecznych, których celem była poprawa warunków pracy oraz umiędzynarodowienie norm ustawodawstwa pracy. MOP stanowiła jedno z ciał prawodawczych i kontrolnych wchodzących w skład Ligi Narodów (LN). Po zniknięciu LN z areny międzynarodowej i wskutek zmian, jakie miały miejsce po II wojnie Światowej, MOP zawarła w 1946 roku porozumienie z ONZ, czego rezultatem jest działanie MOP w formie wyspecjalizowanej agendy ONZ, promującej sprawiedliwość społeczną i uznane przez społeczność międzynarodową prawa ludzkie i pracownicze.

¹⁵ Europejski sekretariat związkowy „budowlańców i drzewiarzy”.

¹⁶ Więcej informacji: <http://www.innopas.eu>.

Międzynarodowa Organizacja Pracy:

- formułuje międzynarodowe standardy pracy w formie konwencji i zaleceń;
- stanowi unikalną trójstronną, równouprawnioną strukturę złożoną z przedstawicieli pracodawców, pracowników i rządów;
- promuje rozwój niezależnych organizacji pracodawców i pracowników;
- służy pomocą techniczną (doradztwo prawne, szkolenia itp.).

Międzynarodowe standardy pracy mają formę konwencji i zaleceń. Konwencje są międzynarodowymi umowami, wymagającymi ratyfikacji państw członkowskich. Zalecenia nie są wiążące. Inne mniej formalne dokumenty to: kodeksy postępowania, uchwały, deklaracje – nie są one jednak częścią systemu międzynarodowych standardów. Istnieje 185 konwencji i 195 zaleceń. Wśród konwencji wyróżnia się: konwencje zasadnicze, konwencje priorytetowe i 12 kategorii innych konwencji i zaleceń.

Do konwencji zasadniczych należą konwencje dotyczące:

- wolności zrzeszania się:
 - o wolności związkowej i ochronie praw związkowych (nr 87),
 - o prawie organizowania się i rokowań zbiorowych (nr 98);
- zniesienia pracy przymusowej:
 - o pracy przymusowej (nr 29),
 - o zniesieniu pracy przymusowej (nr 105);
- równości:
 - dyskryminacji w dziedzinie zatrudnienia i wykonywania zawodu (nr 111),
 - równości wynagrodzenia mężczyzn i kobiet za pracę jednakowej wartości (nr 100);
- eliminacji pracy dzieci:
 - najniższym wieku dopuszczania do zatrudnienia (nr 138),
 - natychmiastowym zniesieniu najgorszych form pracy dzieci (nr 182).

Mechanizm kontrolny stosowania Konwencji stanowi procedura składania skarg i zażaleń. Aby ją uruchomić, nie musi zostać spełniony wymóg uprzedniego wyczerpania środków krajowych. Skargi i zażalenia różnią się od siebie sposobem uruchamiania procedur i zastosowanym procesem badawczym.

6.2.1. Dokumenty Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczące dialogu społecznego i praw związkowych¹⁷

Wolność zrzeszania się jest, w myśl Preambuły Konstytucji Międzynarodowej Organizacji Pracy i Deklaracji Filadelfijskiej (Dz.U. z 1948 r., Nr 43, poz. 308), jednym z głównych celów MOP. Zgodnie z Deklaracją MOP dotyczącą podstawowych zasad i praw w pracy z 1998 roku wolność zrzeszania się i skutecznego uznania prawa do rokowań zbiorowych stanowi jedno z czterech fundamentalnych praw przysługujących człowiekowi w świecie pracy, a dwie główne konwencje

¹⁷ <http://dialog.gov.pl/mop>.

MOP regulujące ten obszar: Konwencja Nr 87 i Konwencja Nr 98 należą do tzw. fundamentalnych konwencji MOP. Polska ratyfikowała obie konwencje w 1957 roku, ale dopiero po przemianach ustrojowych w naszym kraju MOP uznała, że są one w pełni realizowane w ustawodawstwie i praktyce.

Konwencja Nr 87 dotyczy wolności związkowej i ochrony praw związkowych (Dz.U. z 1958 r. Nr 29, poz. 125). Konwencja ta gwarantuje wszystkim pracownikom (z wyjątkiem członków sił zbrojnych i funkcjonariuszy policji) i pracodawcom prawo do zrzeszania się – tworzenia i przystępowania do organizacji według swojego uznania. Zgodnie z Konwencją utworzenie organizacji pracowników lub pracodawców nie wymaga jakiegokolwiek zgody ze strony władz państwowych. Zakazana jest jakakolwiek ingerencja w sprawy wewnętrzne organizacji pracowników lub pracodawców ze strony władz państwowych czy drugiej strony (np. pracodawcy w sprawę związku zawodowego).

Konwencja Nr 98 dotyczy stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych (Dz.U. z 1958 r. Nr 29, poz. 126) i reguluje dwa różne aspekty wolności zrzeszania się. Pierwszy to ochrona pracowników przed aktami naruszającymi ich prawo do wolności zrzeszania się oraz ochrona organizacji pracowników i pracodawców przed wzajemną ingerencją w sprawy wewnętrzne, drugi zaś to zobowiązanie stron konwencji do wspierania i zachęcania do prowadzenia rokowań zbiorowych w celu zawierania układów zbiorowych pracy.

Inne ratyfikowane przez Polskę konwencje dotyczące wolności zrzeszania się to:

- Konwencja Nr 135 dotycząca ochrony przedstawicieli pracowników w przedsiębiorstwach i przyznania im ulatwień z 1971 roku (Dz.U. z 1977 r. Nr 39, poz. 178).
- Konwencja Nr 151 dotycząca ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej z 1978 roku (Dz.U. z 1981 r. Nr 2, poz. 4).

Istotną z punktu widzenia rozwoju dialogu społecznego dotyczącego spraw międzynarodowych jest Konwencja Nr 144 dotycząca trójstronnych konsultacji w zakresie wprowadzania w życie międzynarodowych norm w sprawie pracy z 1976 roku, której towarzyszy Zalecenie Nr 152. Polska ratyfikowała Konwencję Nr 144 w 1994 roku (Dz.U. Nr 103, poz.503).

Konwencja ustanawia obowiązek zinstytucjonalizowanych konsultacji między przedstawicielami rządu, pracodawców i pracowników w sprawach dotyczących MOP, a zwłaszcza:

- projektów konwencji i zaleceń, które mają być przedmiotem dyskusji podczas sesji MOP;
- sprawozdań z ratyfikowanych i nieratyfikowanych konwencji;
- ponownego rozpatrzenia, w odpowiednich odstępach czasu, nieratyfikowanych zaleceń konwencji, które nie zostały jeszcze wprowadzone w życie, w ce-

lu rozważenia, jakie środki mogłyby być podjęte, aby poprzeć, jeżeli jest to właściwe, ich realizację i ratyfikację;

- propozycji dotyczących wypowiedania ratyfikowanych konwencji.

W przypadku Polski zadania te są wykonywane w ramach Zespołu Trójstronnej Komisji do Spraw Współpracy z MOP.

6.3. TUAC¹⁸ – Komitet Doradczy Związków Zawodowych przy Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) – instytucja konsultacji na szczeblu globalnym międzynarodowych organizacji związkowych z rządami największych potęg gospodarczych

TUAC, poprzez regularnie prowadzone konsultacje z różnymi organami OECD, koordynuje i reprezentuje opinie związków zawodowych przedstawiane rządów uprzemysłowionych krajów świata. Jest organem konsultacji na szczeblu globalnym międzynarodowych organizacji związkowych z rządami największych potęg gospodarczych.

TUAC skupia ok. 55 krajowych organizacji związkowych reprezentujących 70 mln pracowników z 29 krajów członkowskich OECD, która uważana jest za klub zrzeszający najbardziej rozwinięte państwa świata.

Partnerem TUAC na forum OECD jest Komitet Doradczy Biznesu i Przemysłu (BIAC), mający identyczny status jak TUAC.

Celem TUAC jest zapewnienie prowadzenia polityki wzrostu gospodarczego, ale też polityki pełnego zatrudnienia i poprawy warunków socjalnych, obrona interesów pracowników podczas tworzenia strategii gospodarczych. Ostatnio, szczególnego znaczenia w pracach TUAC nabrały zagadnienia związane z poszanowaniem praw związkowych i międzynarodowych standardów pracy, problemami wynikającymi z globalizacji, jak też kwestie trwałego rozwoju i ochrony środowiska.

TUAC ściśle współpracuje z międzynarodowymi centralami związkowymi: MKZZ, EKZZ oraz międzynarodowymi sekretariatami branżowymi (ITS).

¹⁸ TUAC – ang. *Trade Union Advisory Committee* (Związkowy Komitet Doradczy); <http://www.solidar-nosc.org.pl/pl/tuac.html>

lu rozważenia, jakie środki mogłyby być podjęte, aby poprzeć, jeżeli jest to właściwe, ich realizację i ratyfikację;

- propozycji dotyczących wypowiedania ratyfikowanych konwencji.

W przypadku Polski zadania te są wykonywane w ramach Zespołu Trójstronnej Komisji do Spraw Współpracy z MOP.

6.3. TUAC¹⁸ – Komitet Doradczy Związków Zawodowych przy Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) – instytucja konsultacji na szczeblu globalnym międzynarodowych organizacji związkowych z rządami największych potęg gospodarczych

TUAC, poprzez regularnie prowadzone konsultacje z różnymi organami OECD, koordynuje i reprezentuje opinie związków zawodowych przedstawiane rządów uprzemysłowionych krajów świata. Jest organem konsultacji na szczeblu globalnym międzynarodowych organizacji związkowych z rządami największych potęg gospodarczych.

TUAC skupia ok. 55 krajowych organizacji związkowych reprezentujących 70 mln pracowników z 29 krajów członkowskich OECD, która uważana jest za klub zrzeszający najbardziej rozwinięte państwa świata.

Partnerem TUAC na forum OECD jest Komitet Doradczy Biznesu i Przemysłu (BIAC), mający identyczny status jak TUAC.

Celem TUAC jest zapewnienie prowadzenia polityki wzrostu gospodarczego, ale też polityki pełnego zatrudnienia i poprawy warunków socjalnych, obrona interesów pracowników podczas tworzeniu strategii gospodarczych. Ostatnio, szczególnego znaczenia w pracach TUAC nabrały zagadnienia związane z poszanowaniem praw związkowych i międzynarodowych standardów pracy, problemami wynikającymi z globalizacji, jak też kwestie trwałego rozwoju i ochrony środowiska.

TUAC ściśle współpracuje z międzynarodowymi centralami związkowymi: MKZZ, EKZZ oraz międzynarodowymi sekretariatami branżowymi (ITS).

¹⁸ TUAC – ang. *Trade Union Advisory Committee* (Związkowy Komitet Doradczy); <http://www.solidar-nosc.org.pl/pl/tuac.html>

Joanna Szymonek

Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”

Spoleczne wyzwania globalizacji

Wprowadzenie

W ostatnich dziesięcioleciach obserwujemy gwałtowne i dynamicznie rozwijające się procesy globalizacji. Jest to zjawisko budzące wiele kontrowersji, znajdujące tyle samo przeciwników co zwolenników. Każda ze stron w tym sporze potrafi zaprezentować wiele racjonalnych argumentów udowadniających swą rację. Jednakże mając na uwadze spontaniczną, postępującą i nieodwracalną naturę tego procesu prowadzenie takiego sporu wydaje się pozbawione sensu. Dlatego też właściwe jest przeniesienie środka ciężkości w tej debacie na konieczność i metody kontrolowania tychże procesów, aby z jednej strony czerpać z nich korzyści, a z drugiej nie dopuszczać do skrajnie negatywnych skutków, jakie niesie za sobą globalizacja.

W literaturze możemy spotkać się z różnymi definicjami globalizacji. Jest określana np. jako życie w jednym świecie, które w rezultacie prowadzi do wzajemnego „uzależniania” od siebie jednostek oraz grup społecznych¹. Nieco inna definicja traktuje globalizację jako „wzajemne powiązania i procesy gospodarcze, które doprowadziły do kumulacji wpływów i władzy stosunkowo niewielkiej liczby firm działających na arenie międzynarodowej”².

U podstaw globalizacji leży działalność wielu podmiotów oraz gwałtowne przemiany zachodzące w wielu dziedzinach jak np.: szybki rozwój technologii, nowych technik komunikacji i komputeryzacji, rozwój społeczeństwa informacyjnego i budowanie systemu gospodarki opartej na wiedzy, liberalizacja handlu, swobodny przepływ kapitału itp. Nowe technologie, techniki komunikacyjne

¹ A.Giddens, *Socjologia*, PWN, Warszawa 2004.

² M. Szpunar, *Globalizacja – ziszczenie wizji McLuhana*, [w:], *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy w obliczu regionalizacji i globalizacji*, G. Woźniak (red.), Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2006.

sprawiają, iż świat stopniowo się kurczy, dystans geograficzny znacznie się zmniejsza, kapitał zaś przepływa swobodnie. Jak mówi profesor Bauman, globalizacja dotyczy każdego z nas w równym stopniu³, wszyscy także odczuwamy jej skutki, zarówno gospodarcze jak i społeczne.

Pomimo postępującego rozwoju ekonomicznego, gwałtownego rozwoju technologii, nauki, postępu technicznego, postęp społeczny charakteryzuje się znacznie wolniejszym tempem. Obserwujemy rosnące społeczne koszty globalizacji oraz pojawienie się nowych skrajnie niebezpiecznych zjawisk jak np. rozwój niewolnictwa, handel ludźmi, praca przymusowa, niepokojące spowolnienie spadku trendu pracy dzieci. Pomimo rozwoju nauki i technologii, rozwoju kulturalnego i politycznego, istnienia mechanizmów prawnych, nie udaje się tych patologicznych zjawisk wyeliminować. Proces globalizacji często koncentruje się na jej aspekcie ekonomicznym, rynkowym nie uwzględniając przy tym społecznego, kulturowego czy politycznego wymiaru tego fenomenu.

Globalizacja jest procesem nieodwracalnym oraz nieuniknionym⁴, którego nie można powstrzymać. Choć wydaje się być utożsamiana głównie z ekonomią, stawia przed nami wielkie społeczne wyzwania. Wszelkie negatywne skutki globalizacji, wyostrome przez obecny kryzys, prowadzą do konieczności kontroli tego zjawiska i jego dynamiki oraz łagodzenia jego przebiegu.

Celem tego krótkiego artykułu ma być przybliżenie społecznego aspektu procesów globalizacyjnych, uwzględniając w tym rolę aktorów tychże procesów w kształtowaniu ekonomiczno-społecznej rzeczywistości zarówno w wymiarze globalnym jak i lokalnym.

1. Różne oblicza globalizacji

Globalizacja wzbudza różne, często skrajne odczucia. Wiąże się bezsprzecznie z ciągłym „ruchem”, zmianą, brakiem punktu oparcia – jak mówi Bauman – „z brakiem centrum”. Głównymi aktorami globalizacji są przedsiębiorstwa ponadnarodowe. Natomiast „motorem i siłą napędową globalizacji”, do której firmy te zwykły się odwoływać, jest – jak twierdzi Dylus – neoliberalna, antykonstruktivistyczna filozofia wolnego rynku. Światowa konkurencja wymusza na firmach ciągle procesy restrukturyzacyjne gwarantujące im przetrwanie na rynku, ukierunkowane na poprawę wyników działalności, zdobywanie nowych rynków zbytu, redukcję i minimalizację kosztów, możliwie jak najszybszą maksymalizację zysków⁵. Takie postępowanie pociąga za sobą pewne zarówno pozytywne jak i negatywne zjawiska.

³ Z. Bauman Z., *Globalizacja*, PIW, Warszawa 2005.

⁴ Tamże.

Jeśli rozważymy pozytywy globalizacji, powinniśmy mieć na uwadze transfer technologii, wiedzy i kompetencji, często także tworzenie nowych miejsc pracy. Jeżeli jednak transferowi technologii czy też tworzeniu miejsc pracy towarzyszy łamanie praw człowieka, praw związkowych, degradacja środowiska naturalnego, wówczas mamy do czynienia z negatywnym efektem globalizacji. Chęć osiągnięcia szybkiego zysku często prowadzi do skutków, z którymi społeczeństwo w wymiarze globalnym będzie musiało borykać się przez wiele lat. Krótkookresowa, a także – jak twierdzą niektórzy autorzy – krótkowzroczna perspektywa działań firm ponadnarodowych stoi w sprzeczności z długookresową polityką regionalnej integracji, a także długofalową, strategiczną polityką społeczną czy ekologiczną⁶. Działania i decyzje skali mikro rodzą konsekwencje w skali makro. Tutaj warto wspomnieć o pozostałych aktorach procesów globalizacyjnych jak np. rządy czy związki zawodowe. Szczegółowo ich rola dyskutowana będzie w kolejnej części tego artykułu. Do najbardziej znamienitych negatywnych efektów globalizacji zaliczyć należy: pogłębiające się nierówności społeczne i wzrost dysproporcji w poziomie życia, współczesne niewolnictwo, łamanie praw człowieka, handel ludźmi, wzrost zjawiska nowego ubóstwa, tj. pracujących ubogich. Globalizacja powoduje tzw. bogacenie się bogatych i ubożenie biednych, istniejące dysproporcje spowodowane są nierównością w osiąganiu dochodów, ponadto coraz częściej spotykamy się z sytuacją, gdzie nawet pełne zatrudnienie nie gwarantuje godnego życia. Ponad połowa zatrudnionych osób na świecie zarabia poniżej 2 dolarów dziennie, 12 mln kobiet i mężczyzn zostało dotkniętych niewolnictwem, ponad 2 mln osób umiera każdego roku w wyniku chorób zawodowych lub wypadków w miejscu pracy. Kwitnie szara strefa i nielegalne zatrudnienie⁷. Jak podają dane Międzynarodowej Organizacji Pracy, ponad 50% zysków z handlu ludźmi trafia do europejskich i amerykańskich firm, dochodzi do drastycznego łamania praw człowieka oraz przejmowania ziemi przez korporacje.

W ostatnim czasie żywo dyskutowana jest kwestia eksploatacji ludzi, ziemi, środowiska oraz bezkarności korporacji międzynarodowych, które prowadząc swoje operacje poza Europą, dążąc do redukcji kosztów, dopuszczają się takich zachowań. W świetle tych zjawisk trudno jest odmówić słuszności koncepcji odchodzenia od samoregulacji biznesu do regulacji jego działań. Przykładem może być chociażby propozycja wprowadzenia globalnego podatku obrotowego od transakcji finansowych, którego celem byłoby przede wszystkim ograniczenie spekulacji walutami oraz ryzykownych transferów kapitału. Rozwiązanie to znajduje poparcie nie tylko związków zawodowych, ale także niektórych ugrupowań politycznych.

⁵ A. Dylus, *Globalizacja, refleksje etyczne*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 2005.

⁶ Tamże.

⁷ Zob. <http://www.solidar.org>

Czy zatem globalizację należy potępić i uznać, że jest zła? Niewątpliwie taka postawa byłaby niewłaściwa, z drugiej jednak strony wypaczenia społeczne i coraz liczniejsze grono „ofiar” globalizacji stanowią dowód na to, że konieczne jest podejmowanie działań ukierunkowanych na kontrolę procesów tych zmian oraz łagodzenie ich negatywnych skutków.

2. Globalizacja szansą dla wszystkich?

Istnieje także wizja globalizacji sprawiedliwej, z której korzyści czerpie nie tylko wąska grupa ludzi.

Wizja globalizacji szans może być realizowana dopiero wtedy, kiedy w pełni zostaną zrozumiane jej problemy. W 2001 roku została powołana Światowa Komisja ws. Społecznych Aspektów Globalizacji. Komisja utworzona została przez Międzynarodową Organizację Pracy, reprezentującą związki zawodowe, pracodawców i rządy z całego świata. W wyniku prac Komisji analizie została poddana sytuacja w 73 krajach świata. Jak wskazywały dane raportu końcowego, który ogłoszony został w 2004 roku, wszędzie oprócz UE, USA, i Azji PLD w latach 1990–2002 odnotowany został wzrost bezrobocia, 59% osób na świecie żyje w krajach, w których wykazany został wzrost nierówności, a tylko 5% w krajach, gdzie nierówności uległy zmniejszeniu⁸. Typowe dla globalizacji jest wspomniane już zjawisko bogacenia się bogatych oraz brak poprawy lub nawet pogarszania się sytuacji osób ubogich. Globalizacja pomogła niewielkiej liczbie krajów lecz nawet w tych krajach nie przyczyniła się do poprawy sytuacji większości mieszkańców.

Po pierwsze niesprawiedliwość reguł gry dotyczących globalizacji, Stiglitz wysuwa pięć zasadniczych zarzutów dotyczących globalizacji⁹, które są ukierunkowane na pomnażanie korzyści krajów wysoko rozwiniętych. Jak wskazuje autor, niektóre z ostatnich zmian są tak dalece niesprawiedliwe, że pogłębiają nędzę krajów najuboższych. Drugi zarzut dotyczy stawiania wartości materialnych ponad innymi wartościami jak np. ochrona społeczności lokalnych, ochrona środowiska czy nawet samo życie. Po trzecie metody i sposoby zarządzania globalizacją w znacznym stopniu ograniczyły suwerenność krajów rozwijających się oraz zdolność do podejmowania decyzji w zasadniczych kwestiach związanych z dobrobytem obywateli. To zaś oznacza podważenie zasad demokracji. Czwarty zarzut związany jest z błędnym założeniem, jakoby globalizacja miała przynieść gospodarczą korzyść wszystkim. Po latach dysponujemy wieloma dowodami, z których wynika, że straty ponoszą zarówno kraje rozwinięte jak i rozwijające się. Ostatni i bodajże najważniejszy zarzut dotyczy narzucania krajom rozwi-

⁸ J. Stiglitz, *Wizja sprawiedliwej globalizacji – propozycje usprawnień*, PWN, Warszawa 2007.

⁹ Tamże.

jającym się systemu gospodarczego, który jest dla nich nieodpowiedni, a czasem nawet szkodliwy.

W raporcie opublikowanym przez Komisję znajdują się także wskazówki i sugestie co do kierunków rozwoju globalizacji, tak aby przyczyniła się ona do tworzenia szans dla wszystkich¹⁰.

Członkowie Komisji reprezentujący zróżnicowane grupy interesu są zgodni co do tego, iż korzyściami z globalizacji powinno być objęte szersze grono osób. Niezbędne są zatem zmiany w tworzeniu reguł, lepsze i spójniejsze zarządzanie globalizacją, która skuteczniej łączy wzrost ekonomiczny z rozwojem społecznym oraz ochroną środowiska. Wizja globalizacji, którą przedstawia Komisja, dotyczy takiego procesu, który stawia na pierwszym miejscu człowieka, godność i równą wartość każdego ludzkiego istnienia. W rozumieniu Komisji społeczny wymiar globalizacji polega m.in. na koordynacji tego procesu w oparciu o poszanowanie wspólnych wartości, zasad demokracji, dialogu pozwalającego na włączenie wszystkich aktorów to jest: rządów, pracodawców, związków zawodowych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, przestrzeganiu prawa międzynarodowego, zaś rozwój ekonomiczny nie może w żaden sposób dopuszczać się łamania praw człowieka¹¹.

Zreformowanie globalizacji nie będzie jednak rzeczą łatwą, a realizacja wizji globalizacji korzystnej dla wszystkich musi sprostać wielu wyzwaniom. Pośpiech w implementacji głębokich reform także nie przynosi oczekiwanych rezultatów. Potrzebna jest zatem tutaj przemyślana i spójna wizja rozwoju. Jak twierdzi autor, ważna jest sekwencja, a nie tempo reform. Jako przykład przywołuje Rosję i przeprowadzenie reform prywatyzacji zanim wdrożone zostały odpowiednie systemy poboru podatków i regulacji sprywatyzowanych przedsiębiorstw. W dalszym ciągu istniejące systemy handlowe i finansowe faworyzują w znacznym stopniu kraje uprzemysłowione, te bowiem mają lepszy dostęp do informacji i technologii. Kraje, które biorą udział w globalnej konkurencji, muszą dysponować odpowiednią technologią i kwalifikacjami. Kraje rozwijające się, jak Indie czy Chiny, mają wykwalifikowaną kadrę oraz technologię, zatem z tej perspektywy można przyjąć, że dystans między tymi krajami a krajami rozwiniętymi zmniejsza się, natomiast w żadnym stopniu nie można powiedzieć tego o Afryce. Nie bez znaczenia pozostaje także kwestia korupcji, na którą żaden kraj nie jest odporny¹².

¹⁰ *A Fair Globalisation Creating Opportunities For All*, World Commission on the Social Dimension of Globalization, ILO, Geneva 2004.

¹¹ Tamże.

¹² J. Stiglitz, *Wizja sprawiedliwej...*

3. Aktorzy procesu globalizacji

Na kształt, proces i kierunki rozwoju globalizacji wpływ mają poszczególni aktorzy. Natomiast stopień tego oddziaływania jest różny. Zachwianie proporcji wpływania na globalizację i wyraźna dominacja tylko jednego z nich może przyczynić się do pogłębienia strat a nie zaś do uczynienia z globalizacji szansy dla wszystkich. Warto jest zatem bliżej przyjrzeć się roli jaką pełnią poszczególni aktorzy, a na potrzeby tego artykułu omówione zostaną trzy zasadnicze grupy, tj. rządy, przedstawiciele świata biznesu i przedstawiciele świata pracy.

3.1. Rola państwa w procesie globalizacji

Warto przyjrzeć się, jak globalizacja wpłynęła na rządy i jak rządy poszczególnych państw mogą wpływać na kształt globalizacji. W debacie na temat globalizacji bardzo często jest podnoszona kwestia państwa narodowego oraz jego kryzysu. Zmiany w handlu, gospodarce i przemyśle, które miały miejsce w XIX wieku, przyczyniły się do utworzenia gospodarek narodowych i postawiły przed rządami nowe zadania. Należało do nich m.in. tworzenie wzrostu, a to z kolei często przyczyniało się do generowania nowych problemów społecznych, czasem także ekonomicznych. Nową rolą rządów było także zapobieganie powstawaniu monopolii, budowanie podstaw systemów zabezpieczenia społecznego oraz regulowania działalności banków i innych instytucji finansowych. Jednakże procesy związane z globalizacją prowadzą do sytuacji, w której z jednej strony państwa powinny zająć się wyzwaniami społecznymi jak np. wzrost nierówności, z drugiej zaś zdolność państw do reagowania na takie społecznie niebezpieczne zjawiska jest w różny sposób ograniczana¹³. Globalizacja doprowadziła do sytuacji, w której siły rynkowe są tak potężne, że rządy, w szczególności rządy krajów rozwijających się, nie są w stanie nad tymi siłami zapanować.

W literaturze często możemy spotkać się z opiniami, iż kryzys państwowych struktur jest spowodowany jednostronną dynamiką rozwoju gospodarczego. Dzieje się tak, gdyż zachwiana jest proporcja między gospodarką, polityką a społeczeństwem¹⁴. Oznaką kryzysu państwa narodowego jest brak zdolności do pełnienia funkcji makroekonomicznych. Państwo nie jest w stanie obecnie poradzić sobie z zagadnieniami związanymi z globalną konkurencją i globalną gospodarką za pomocą polityk i regulacji, gdyż siła globalizacji właśnie tę zdolność ogranicza. Ponadto problemy pojawiające się na poziomie globalnym, jak kwestie rynku finansowego, handlu, zmian klimatycznych i środowiska naturalnego, mogą być rozwiązane tylko na poziomie globalnym. Ta słabość pojedynczego

¹³ Tamże.

¹⁴ A. Dylus, *Globalizacja...*

państwa w rozwiązywaniu problemów zyskujących wymiar światowy rodzi potrzebę istnienia silnych i skutecznych instytucji ponadnarodowych, które będą w stanie tym problemom sprostać.

Firmy postrzegane są jako główne podmioty globalizacji. Trudno jest nie zgodzić się tutaj ze słowami Stiglitz, który twierdzi, że globalizacja gospodarcza wyprzedziła polityczną, a system globalnego zarządzania pozostaje chaotyczny i nieskoordynowany. Autor słusznie zwraca uwagę także na „deficyt demokracji” w podejmowaniu decyzji, w których interes mieszkańców krajów rozwijających się często jest pomijany, natomiast mieszkańcy krajów uprzemysłowionych, których rządy w zasadzie wyznaczają kierunki rozwoju gospodarczej globalizacji, nie osiągnęli jeszcze poziomu wystarczającego zrozumienia dla innych¹⁵.

Rolę państw wskazuje także profesor John Ruggie w nowym raporcie dotyczącym przestrzegania praw człowieka przez korporacje ponadnarodowe oraz biznes międzynarodowy¹⁶. Raport jest propozycją wdrożenia wytycznych dotyczących przestrzegania praw człowieka – wytyczne dotyczą działań rządów co do skutecznego wypełniania swej roli w egzekwowaniu istniejącego prawa i ochrony grup społecznych najbardziej marginalizowanych, wskazując tym samym na słabość państwa w tym zakresie. Po drugie raport zawiera wskazówki postępowania dla biznesu w kwestii poszanowania praw człowieka, ostatnia zaś część wytycznych dotyczy postępowania, w przypadku gdy łamanie praw człowieka ma miejsce: a zatem dotyczy środków i metod pomocy, lepszego dostępu do sądownictwa dla osób poszkodowanych nieprawnym działaniem firm.

Państwo na poziomie lokalnym swoją rolę ochronną może realizować także w inny sposób, np. przez zrównoważone zamówienia publiczne, może wybierać oferty, które przyczyniają się do rozwoju społecznego, rozwoju rynku pracy, promować rozwiązania uwzględniające ochronę środowiska naturalnego i zapewnić lepszy połączenie działań biznesowych z działaniami obszaru ekonomii społecznej. Państwo jest zatem w posiadaniu narzędzi, dzięki którym może wywierać wpływ na to, aby działania przedsiębiorstw były spójne z polityką zrównoważonego rozwoju.

3.2. Korporacje międzynarodowe

Kolejnym aktorem mającym największy wpływ na współczesny kształt globalizacji są przedsiębiorstwa międzynarodowe. To one, prowadząc biznes poza granicami kraju, wpływają globalnie na rynek pracy, warunki pracy, środowisko, rozwój gospodarczy, przepływ wiedzy, umiejętności, transfer technologii itp.

¹⁵ J. Stiglitz, *Wizja sprawiedliwej...*

¹⁶ J. Ruggie, *DRAFT – Guiding Principles for the implementation of the United Nations – Protect, Respect and Remedy Framework.*

Konkurencja globalna wymusza ciągle poszukiwanie nowych rynków zbytu, obniżanie kosztów produkcji, pracy itd. Procesy te nie zawsze odbywają się w poszanowaniu prawa. Czasem działaniom biznesowym towarzyszy łamanie praw człowieka, w tym łamanie praw pracowniczych, zanieczyszczanie środowiska, zawieranie umów handlowych, które nierzadko mają fatalne skutki na życie i zdrowie mieszkańców krajów rozwijających się. Raport Uniwersytetu w Edynburgu przygotowany także w kontekście przestrzegania praw człowieka dotyczy praktyk łamania praw człowieka oraz wyrządzania szkody środowisku naturalnemu przez europejskie korporacje prowadzące działalność gospodarczą poza obszarem Europy¹⁷. Raport po raz kolejny wskazuje, iż internacjonalizacja biznesu powoduje powiększającą się rozbieżność między zdolnością do prowadzenia operacji gospodarczych korporacji międzynarodowych, a zdolnością państwa do nadzorowania tychże działań.

Warto pamiętać o tym, że biznes ma ogromną zdolność wywierania wpływu na państwa i instytucje, które są odpowiedzialne za politykę zapewniającą jak najlepsze warunki do tworzenia inwestycji. Stosunkowa łatwość przenoszenia kapitału oraz linii produkcyjnych do innych krajów powoduje, że rządy zarówno przyjmujących inwestycje, jak i rządy z krajów pochodzenia kapitału wykazują tendencję uginania się pod naciskiem oczekiwań międzynarodowych korporacji. Powstaje też pytanie, czy państwa powinny za wszelką cenę starać się o inwestycje zagraniczne i jakie są w długim okresie koszty społeczne inwestycji, które często w drastyczny, a w niektórych przypadkach nieodwracalny sposób szkodzą społeczeństwu i środowisku.

Korporacje międzynarodowe poprzez inwestycje zagraniczne z jednej strony tworzą miejsca pracy, zapewniając transfer różnorodnych umiejętności i wiedzy, z drugiej strony zaś, mogą i często to robią, naruszają prawa człowieka czy też nadmiernie eksploatują środowisko kraju przyjmującego inwestycję. Przykładem takich drastycznych praktyk międzynarodowych są plantacje kwiatów w Afryce, gdzie firmy inwestujące tworzą miejsca pracy, ale z drugiej strony łamią fundamentalne, międzynarodowe standardy pracy, szczególnie w kwestii wolności zrzeszania się, czasu pracy, bezpieczeństwa i higieny pracy itd. Co więcej, aby inwestycje mogłyby być realizowane, często dochodzi do przejmowania najżyźniejszych gleb, skażenia środowiska naturalnego, które prowadzi do rozwoju różnych chorób u zwierząt, a także pogarszania się stanu zdrowia ludzi¹⁸. Jak donosi raport profesora Johna Ruggie, takie sytuacje dowodzą tylko słabości państw w kwestiach wdrażania, egzekwowania prawa oraz stosunkowo słabej kondycji

¹⁷ D. Augenstein, *Study of the Legal Framework on Human Rights and the Environment Applicable to European Enterprises Operating Outside the European Union*, The University of Edinburgh, Edinburgh 2010.

¹⁸ *The Reality of Rights – barriers to accessing remedies when business operates beyond borders*, London School of Economics, London 2009.

sądownictwa. To powinno ulec zmianie, gdyż globalizacja gospodarcza nie może dopuszczać się tak rażącego przykładu łamania zasadniczych praw człowieka.

Korporacje międzynarodowe mogą także rozpowszechniać dobre praktyki oraz stosować wyższe standardy pracy niż wymaga tego prawo kraju przyjmującego. To jeden z pozytywnych aspektów globalizacji. Firmy mogą przyczynić się do poprawy warunków pracy i życia poprzez poszanowanie prawa, stosowania rozwiązań służących nie tylko biznesowi, ale i lokalnej społeczności, bez konieczności prowadzenia działań, które negatywnie wpływają na środowisko naturalne. Fakt, że istnieją takie przedsiębiorstwa, jest najlepszym dowodem na to, że jest możliwe prowadzenie działań gospodarczych w sposób odpowiedzialny.

4. Związki zawodowe i globalizacja

Globalizacja stawia przed związkami zawodowymi wiele wyzwań, natomiast negatywne skutki związane ze społecznymi kosztami procesów globalizacji wskazują na szczególną konieczność istnienia i skutecznego działania związków zawodowych.

Po pierwsze warto zwrócić uwagę na kwestię umiędzynarodowienia działań związków zawodowych. Często spotykamy się z pytaniem, jakie jest znaczenie działania związków w wymiarze międzynarodowym. Funkcjonujemy w systemach trójstronnego dialogu, w którym aktorami są rządy, przedstawiciele świata biznesu i przedstawiciele świata pracy na poziomie regionalnym czy krajowym. Podobnie ma się rzecz na poziomie międzynarodowym. Jeżeli przyjmujemy, że obecnie istniejące społeczno-gospodarcze problemy wymagają skoordynowanych działań na poziomie globalnym, to również związki zawodowe, aby skutecznie pełnić rolę partnera społecznego, muszą swoje działania podnieść do poziomu ponadnarodowego. Skuteczna reprezentacja interesów pracowniczych w korporacjach międzynarodowych wymaga współpracy między organizacjami związkowymi w krajach, gdzie działalność gospodarcza jest prowadzona.

Wpływanie na kształt polityki społecznej, działań anty kryzysowych lub łagodzących skutki kryzysu gospodarczego w wymiarze globalnym wymaga od związków zawodowych podejmowania spójnych i skoordynowanych działań międzynarodowych. Niezwykle istotną działalnością jest obrona praw człowieka i związków zawodowych oraz obrona obrońców tychże praw. Związki działają nie tylko w sferze globalnego rynku pracy, ale także i spraw społecznych. Odpowiedzią na wciąż stosunkowo niskie rozumienie kwestii nierówności społecznych wśród społeczeństw krajów uprzemysłowionych są działania pobudzające solidarność społeczną, które prowadzą do wzrostu świadomości w kwestii pozaekonomicznych skutków globalizacji.

Zauważamy, iż formy i metody dyskryminacji praw człowieka w miejscu pracy znacznie się zaostrzyły i mają różny charakter. Widoczna jest także słaba skuteczność państwa w zakresie egzekwowania i ochrony praw ofiar tych dyskryminacji. Obronie praw człowieka w miejscu pracy służą m.in. instrumenty prawne i międzynarodowe standardy pracy MOP (Międzynarodowej Organizacji Pracy). Do konwencji i zaleceń MOP, związanych z poszanowaniem praw człowieka w miejscu pracy, które zostały ratyfikowane przez Polskę należą:

- Konwencja nr 29 dotycząca pracy przymusowej,
- Konwencja nr 87 dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych,
- Konwencja nr 98 dotycząca stosowania zasad organizowania się i rokowań zbiorowych,
- Konwencja nr 100 dotycząca jednakowego wynagradzania dla pracujących kobiet i mężczyzn,
- Konwencja nr 105 dotycząca zniesienia pracy przymusowej,
- Konwencja nr 111 dotycząca dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu,
- Konwencja nr 138 dotycząca najniższego wieku dopuszczenia do zatrudnienia,
- Konwencja nr 182 dotycząca zakazu i natychmiastowych działań na rzecz eliminowania najgorszych form pracy dzieci.

Oprócz przepisów prawa istnieją także miękkie narzędzia – deklaracje, porozumienia, których przestrzeganie przyczynia się do poprawy warunków pracy i życia na świecie.

Do takich dokumentów należą:

- Wytyczne OECD dla przedsiębiorstw ponadnarodowych,
- Trójstronna Deklaracja MOP o zasadach dotyczących przedsiębiorstw ponadnarodowych i polityki społecznej,
- Deklaracja MOP dotycząca Sprawiedliwości społecznej na rzecz uczciwej globalizacji,
- Deklaracja MOP dotycząca Podstawowych zasad i praw w pracy.

Często problemem jednak nie jest brak istnienia prawa, twardego bądź miękkiego, ale wcześniej już wspomniana kwestia skuteczności jego egzekwowania. Przestrzeganie tychże praw ma fundamentalne znaczenie w szczególności z perspektywy swobody przemieszczania się. O ile kapitał i produkcja cieszą się swobodą przemieszczania się, o tyle mobilność osób, wiąże się często z łamaniem zasadniczych praw człowieka i brakiem stosownej ochrony. Zjawiska takie jak praca przymusowa czy handel ludźmi są tego najlepszym dowodem. W tym obszarze związki znowu stoją przed wyzwaniem, które może być rozwiązane dzięki skutecznej współpracy partnerów społecznych na poziomie krajowym oraz spójnej i skoordynowanej współpracy międzynarodowej. Zmiany wywołane przez glo-

balizację oddziałują także na rynek pracy, formy pracy, zmieniający się stosunek pracy. To postępujące uelastycznienie rynku pracy, któremu niekoniecznie towarzyszy odpowiedni poziom zabezpieczenia socjalnego stanowi spore wyzwanie, z którym także i ruch związkowy musi się zmierzyć.

Dla związków zawodowych przestrzeganie i egzekwowanie praw człowieka, w tym praw pracowniczych, ma zasadnicze znaczenie, zapewnia bowiem prawidłowe funkcjonowanie demokratycznych społeczeństw i globalnej gospodarki opartej na sprawiedliwości społecznej. Jest to także niezbędne dla utrzymania globalnego popytu wewnętrznego i wzrostu gospodarczego¹⁹.

Wnioski

Globalizacja oraz internacjonalizacja biznesu przyczyniła się do prywatyzacji funkcji pełnionych dotychczas przez państwo oraz spowodowała przesunięcie „władzy” i odpowiedzialności z rządu na siły rynkowe²⁰. Te procesy z kolei mają ogromny wpływ na międzynarodowe i krajowe ramy prawne poprzez działanie rządów, korporacji, społeczeństwa obywatelskiego, związków zawodowych. Liberalizacja handlu, polityka handlowa, spekulacje na rynkach finansowych, doprowadziły do sytuacji, w której transferowi wiedzy i technologii towarzyszą także zjawiska takie jak: drastyczne przypadki łamania praw człowieka w łańcuchu dostaw, degradacja środowiska naturalnego, pogłębiający się poziom ubóstwa i nierówności społecznych.

Społeczny wymiar globalizacji wymaga skutecznego funkcjonowania związków zawodowych, aby przeciwdziałać negatywnym jej skutkom, reagować na wszelkie przypadki łamania praw człowieka oraz uczestniczyć w tworzeniu polityk rozwojowych uwzględniających aspekty społeczne w gospodarce, nie tylko na poziomie krajowym, ale także w wymiarze międzynarodowym. Potrzebne są dalsze reformy pozwalające koordynować procesy globalizacji, tak aby nadać im bardziej ludzką twarz. Instrumenty już są: konwencje i zalecenia MOP, prawo międzynarodowe, porozumienia, strategie zrównoważonego rozwoju i społecznie odpowiedzialnego biznesu, agenda Godnej Pracy (ang. *Decent Work*)²¹, Milenijne Cele Rozwoju²² itp. Potrzebne jest sprawniejsze wykonywanie roli państwa w kwestii egzekwowania prawa oraz zapewnienia ochrony tym obywatelom, którzy ucierpieli na skutek bezprawnych działań biznesu.

¹⁹ Zob. <http://www.ituc-csi.org/+human-and-trade-union-rights-+.html>.

²⁰ D. Augenstein, *Study of the Legal...*

²¹ Zob. <http://www.ituc-csi.org/+decent-work-decent-life-+.html>.

²² Zob. <http://www.unic.un.org.pl/milenium.php>.

Przed międzynarodowym ruchem związkowym stoi wiele wyzwań związanych z walką o prawa człowieka w miejscu pracy, pobudzaniem solidarności społecznej i domaganiem się sprawiedliwości społecznej w prowadzeniu biznesu międzynarodowego. Istotne z punktu widzenia skuteczności i zasięgu działań związków zawodowych będzie dostawanie się do dynamicznie zachodzących zmian oraz daleko idącej elastyczności na rynku pracy i w formach świadczenia pracy. Dostosowanie to jest niezbędne, aby ruch związkowy został wzmocniony i mógł swoim działaniem objąć jak najszerszą grupę pracującego świata.

Andrzej Adamczyk

Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”

NSZZ „Solidarność” na arenie międzynarodowej

W Unii Europejskiej przyjmuje się, że dialog społeczny to negocjacje partnerów społecznych, za których uważa się związki zawodowe i pracodawców. Obok dialogu społecznego występuje również dialog obywatelski, jaki ma miejsce m.in. w Europejskim Komitecie Ekonomiczno-Społecznym (EKES), który jest trójstronnym komitetem reprezentującym społeczeństwo obywatelskie i w skład którego wchodzi pracodawcy, związki zawodowe oraz tzw. reprezentanci trzecich interesów, takich jak np. konsumenci, rolnicy czy też naukowcy. Właśnie ta trzecia grupa jest zdania, że obok dialogu społecznego należy kłaść nacisk na dialog obywatelski. W dokumentach powstających w Europejskim Komitecie Ekonomiczno-Społecznym ta kwestia budzi wiele kontrowersji ponieważ, w przeciwieństwie do dialogu społecznego, dialog obywatelski nie posiada ściśle określonych partnerów. A więc nie wiadomo dokładnie między jakimi konkretnie podmiotami [organizacjami] miałyby się odbywać, bo przecież w każdym kraju istnieją setki różnych organizacji pozarządowych. Ponadto dialog obywatelski nie istnieje w żadnych dokumentach prawnych instytucji europejskich. Natomiast dialog społeczny jest bardzo dobrze ulokowany na poziomie instytucji europejskich i w różnych dokumentach, takich jak traktat unijny czy Karta Praw Podstawowych. To oznacza, że ma on swoje szczególne i uprzywilejowane miejsce w systemie prawnym.

Problemem jest jednak precyzyjne zdefiniowanie dialogu społecznego, co podnoszone jest w zależności od kontekstu, w jakim ten termin się pojawia. Istniejąca wielość definicji może oznaczać pewne kontrowersje i prowadzić do konkluzji, że dialog społeczny jest tak rozumiany, jak partnerzy chcą go rozumieć. Z tego faktu może wynikać cały szereg trudności.

Według Komisji Europejskiej „dialog społeczny jest procesem stałej interakcji między partnerami społecznymi w celu osiągnięcia porozumień kontroli działań w sprawach gospodarczych i społecznych, zarówno w skali makro, jak i mikro”. W polskiej literaturze przedmiotu za dialog społeczny uważa się mniej lub bar-

dziej zinstytucjonalizowany sposób komunikowania się między władzą państwową, a różnymi podmiotami społecznymi reprezentującymi interesy różnych grup społeczeństwa. Obie definicje są jednak raczej nieostre i różnią się, jeśli chodzi o określenie samych partnerów dialogu społecznego.

Te trudności definicyjne po części wynikają z różnych strategii osiągnięcia swoich celów przez związki zawodowe, w szczególności na poziomie krajowym.

Są bowiem takie organizacje związkowe, które mają podejście ściśle legislacyjne – uważają, że aby osiągnąć swój cel, należy negocjować przede wszystkim na poziomie politycznym po to, żeby w odpowiedni sposób zmienić prawo, co daje pracownikom gwarancje, których się domagają. NSZZ „Solidarność” w niektórych okresach po 1989 roku również stosowała tego rodzaju strategię, ze zmieniającym szczęściem. O ile w pierwszym okresie, po relegalizacji, kiedy tworzył się cały system prawny: Kodeks pracy, ustawa o związkach zawodowych, ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych – kiedy nie było tego zrębu prawnego, związki zawodowe musiały w sposób szczególny i intensywny zabiegać o to, żeby ten kształt legislacji społecznej był odpowiedni do aspiracji pracowników. Wtedy było to w pełni uzasadnione i zakończyło się sporym sukcesem, dlatego że w Polsce prawo związkowe jest bardzo korzystne, czasami zbyt liberalne, pozwalające zbyt łatwo zakładać związki zawodowe na poziomie zakładu, co czasem prowadzi do nieuczciwej konkurencji. Z drugiej strony – przy obecnych tendencjach do uelastyczniania form zatrudnienia, w tym samozatrudniania i umów cywilnoprawnych, ustawa działa zdecydowanie ograniczająco na możliwości rozwoju związków w pewnych obszarach.

Podejście drugie, alternatywne – to podejście ściśle negocjacyjne. Związki zawodowe stoją na stanowisku, że prawo w ogóle nie powinno zajmować się żadnymi sprawami, które dotyczą związków zawodowych. A więc minimalny Kodeks pracy (jeśli w ogóle), żadnego przepisu dotyczącego płacy minimalnej, żadnych przepisów branżowych – wszystko musi być negocjowane. Mogłoby się wydawać, że jest to podejście samobójcze, ale nie do końca tak jest. Są organizacje, w szczególności skandynawskie, które wyznają tę zasadę, są do niej przywiązane, i nie chcą żadnych gwarancji prawnych, uważając, że gwarancje prawne związują im ręce. Co więcej, dają pretekst pracodawcom, żeby trzymać się poziomów zagwarantowanych i nic więcej. Konsekwencją tego podejścia jest np. fakt, że w wielu krajach nie występuje pojęcie płacy minimalnej.

Kontrowersja między tymi strategiami polega na tym, że to, co jest zagwarantowane w prawie, dotyczy wszystkich, natomiast związkowcy, którzy opowiadają się za opcją negocjacyjną mówią: To, co dotyczy wszystkich, jest mało ważne, bo to oznacza, że związki zawodowe są niepotrzebne. My chcemy korzystać z tych zdobyczy, które są wywalczone kolektywnie wspólną walką związków zawodowych, bo to ma wartość. Nie rozstrzygając, która strategia jest lepsza, można wskazać jedynie, że w krajach, w których stosuje się podejście ściśle negocjacyjne,

związki zawodowe są silne, poziom uzwiązkowienia wysoki, a związki – choć nie mają takich aspiracji – mają ogromne znaczenie polityczne.

Trzecie dość szczególne podejście – to podejście partycypacyjne. Związek zawodowy stara się uczestniczyć w podejmowaniu decyzji również politycznych, a szczególnie na poziomie zakładu pracy. Ten system występuje w czystej formie w Niemczech, gdzie rozwinięte są rady zakładowe, a organizacje związkowe na poziomie zakładów pracy nie istnieją w ogóle. Oczywiście, większość w radach zakładowych mają organizacje związkowe, ale z prawnego punktu widzenia są to ciała pozazwiązkowe.

W Polsce po 1989 roku toczyła się debata, czy NSZZ „Solidarność” ma być związkiem rewindykacyjnym, czy partycypacyjnym. Ta debata nie przyniosła żadnej wiążącej odpowiedzi. W zależności od sytuacji, związek stosował różne strategie. Pytanie zatem w dalszym ciągu zostaje w zawieszeniu. Wydaje się, że nadszedł obecnie odpowiedni moment, aby rozpocząć strategiczną debatę na ten temat i odpowiedzieć na pytanie, w którym kierunku pójść? Pojawia się tutaj również pytanie, czy związek powinien być związkiem usługowym, ale trzeba pamiętać, że jeżeli NSZZ „Solidarność” ma być związkiem profesjonalnym, to musi się nastawiać przede wszystkim na negocjowanie z pracodawcami, a nie tworzenie sieci usługowej dla swoich członków i transferowanie zebranych składek.

Kiedy mówi się o modelu partycypacyjnym związku zawodowego, warto jeszcze wspomnieć o pewnej jego odmianie, która narodziła się w Ameryce Południowej i nazywała się *solidarismo*. Ta odmiana opierała się na przekonaniu, że pracownicy i pracodawcy „jadą na tym samym wózku”, że powodzenie naszego zakładu i zyski są w naszym wspólnym interesie. W związku z tym konfrontację związków zawodowych z pracodawcami zastąpiono współpracą. Ta idea, pomimo że teoretycznie jest powabna, w praktyce okazała się nieskuteczna i poniosła klęskę: gdy związki próbowały ją wcielać w życie, pracodawcy starali się to wykorzystać, uzależniając związki od siebie, aby je osłabić.

Teraz pojawia się pytanie, czy istnieje europejski model społeczny i czy jest on taki sam w 27 krajach członkowskich Unii Europejskiej. Otóż nie. Ten europejski model składa się z 27 różnych modeli społecznych na poziomie krajowym. Dzieje się tak dlatego, że UE na mocy traktatów, ma ograniczone kompetencje w dziedzinie społecznej. Ponadto istnieje zasada subsydiarności, czyli pomocniczości, która oznacza, że jeśli jakąś sprawę można załatwić na poziomie niższym, np. krajowym, to należy tę sprawę na tym poziomie załatwić. Niemniej udało się doprowadzić do stworzenia pewnych przepisów na poziomie UE, głównie dyrektyw, które zahaczają o sprawy społeczne, a dotyczą one stresu w pracy, urlopów rodzicielskich, umów na czas określony, umów na część etatu, europejskich rad zakładowych, agencji pracy tymczasowej. Również czas pracy jest regulowany dyrektywą europejską. Przepisy te, głównie dyrektywy, są dla związków zawodowych

niezwykle istotne i były przedmiotem często wieloletnich negocjacji. Trzeba sobie jednak zdawać sprawę z tego, że poziom kompromisu, który umożliwił powstanie tych dyrektyw, jest dosyć niski. Ponieważ wszystkie kraje członkowskie musiały wyrazić zgodę na treść każdej takiej dyrektywy, to gwarancje dla pracowników w nich zawarte są czasami na stosunkowo niskim poziomie i raczej stanowią gwarancję, że Europa się nie cofnie, niż istotny postęp. Równocześnie jednak istnieje tzw. klauzula nieregresji, polegająca na tym, że pracodawcom czy rządowi nie wolno korzystać z tego pretekstu, że przepis europejski daje niższe gwarancje niż przepis krajowy, i cofnąć gwarancje do poziomu europejskiego. Ale to nie oznacza, że rządy czy pracodawcy z tego pretekstu nie korzystają. Dlatego często związki zawodowe w krajach o wysokim poziomie zabezpieczenia społecznego, takich jak np. Niemcy czy Luksemburg, nie zgadzają się na zawarcie porozumienia w sprawie nowej dyrektywy, bo obawiają się, że ta dyrektywa doprowadzi do pogorszenia sytuacji w ich kraju.

Można też wskazać pewne elementy, które pozwalają określić, co to jest europejski model społeczny. Ten model przede wszystkim gwarantuje autonomiczny dialog partnerów społecznych – pracownicy mają m.in. prawo do zawierania układów zbiorowych. Następnym elementem jest prawo do informacji i konsultacji dla pracowników. Również wszystkie podstawowe standardy pracy wynikające z konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy muszą być przestrzegane we wszystkich krajach europejskich.

Jednym z dokumentów, który ma gwarantować europejski model społeczny, jest Karta Praw Podstawowych. Była ona z mozołem negocjowana przez związki zawodowe przez wiele lat. Jej wadą było jednak to, że miała formę uroczystej deklaracji. Dopiero dzięki traktowi lizbońskiemu zyskała wreszcie moc obowiązującego prawa i można się na nią powoływać przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości, jak również przed sądami krajowymi.

NSZZ „Solidarność” jako członek Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych uczestniczy w europejskim dialogu społecznym. EKZZ jest partnerem europejskich instytucji społecznych, w tym również organizacji pracodawców. W wyniku negocjacji pomiędzy EKZZ a europejskimi pracodawcami są zawierane porozumienia ramowe, które stanowią wartość samą w sobie i są wykonywane na poziomie europejskim, lub też – co częściej – są one rekomendowane partnerom społecznym na poziomie krajowym do zawierania – wynikających z umowy ramowej – autonomicznych umów na poziomie krajowym. Czasami z kolei takie porozumienie na poziomie europejskim jest następnie przedmiotem legislacji i staje się dyrektywą europejską. Inną ścieżką wpływu NSZZ „Solidarność” na legislację europejską jest strona rządowa. Ale ta droga z różnych względów jest mniej skuteczna i rzadziej wykorzystywana, m.in. ze względu na niechęć rządu do konsultacji ze związkami zawodowymi, a także zbyt krótkie terminy tych konsultacji.

Andrzej Matla

Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”

Przekształcona dyrektywa o europejskich radach zakładowych (ERZ) potencjalną szansą na wzmocnienie prawa pracowników do informacji i konsultacji w przedsiębiorstwach ponadnarodowych

Tematem artykułu jest Dyrektywa 2009/38/WE z dnia 6 maja 2009 roku w sprawie ustanowienia europejskiej rady zakładowej lub trybu informowania pracowników i konsultowania się z nimi w przedsiębiorstwach lub grupach przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym. Mówimy o wersji przekształconej Dyrektywy 94/45. Dla naszych potrzeb Dyrektywę 94/45 nazywać będziemy „starą dyrektywą”, w odróżnieniu od „nowej”, czyli przekształconej Dyrektywy 2009/38. Nowa dyrektywa zastępuje starą i stanowi dzisiaj najnowszy element w konstrukcji europejskiego prawa do informacji i konsultacji pracowników i ich przedstawicieli. Dyrektywa weszła w życie 20 dni po jej opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej¹. Publikacja miała miejsce 15 maja 2009 roku. Prowadzi to nas do ważnej daty – 5 czerwca 2009 roku. Od tego dnia bowiem państwa członkowskie UE otrzymały dwa lata na transpozycję dyrektywy do swojego krajowego porządku prawnego. Termin transpozycji minął 5 czerwca 2011.

Nowa ustawa o ERZ zastąpi dotychczasową ustawę z dnia 5 kwietnia 2002 roku. Nie wprowadza ona obowiązku renegotjowania istniejących umów, na mocy których funkcjonuje dziś ok. 970 ERZ, z tego ok. 200 z udziałem polskich przedstawicieli. Dwuletni okres przeznaczony na transpozycję jest również dwuletnim okresem przejściowym, na który w drodze kompromisu zgodziły się Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (EKZZ) i europejska organizacja pracodawców Business Europe. W okresie tym żadna nowa, albo renegotjowana umowa nie będzie mogła wykorzystywać wprost zapisów nowej dyrektywy.

¹ Dz.Urz. UE L.122/28 z dnia 16 maja 2009 roku; polską wersję dyrektywy 2009/38 możemy znaleźć pod adresem: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:122:0028:0044:PL:PDF>.

Zanim przejdziemy do szczegółów przekształconej dyrektywy warto przywołać kilka refleksji na temat historii narodzin starej i nowej dyrektywy.

Na przekształconą wersję czekaliśmy 10 lat! Zgodnie z art. 15, Dyrektywa 94/45 miała być poddana przeglądowi i stosownym zmianom już w 1999 roku. Proces wprowadzenia zmian napotkał jednak na wiele trudności. Zasadniczym problemem było nieprzejednane i negatywne stanowisko pracodawców. Wykazali tu zresztą konsekwencję. Dyrektywa o europejskich radach zakładowych była bowiem od chwili swych narodzin mało chcianym dzieckiem europejskich pracodawców. Wobec ich zdecydowanego oporu inicjatywę jej stworzenia przejęła ostatecznie Komisja Europejska. Narodziny dyrektywy 94/45 we wrześniu 1994 roku trwały, bagatela, ponad 20 lat! Ostatecznie jednak wraz z jej przyjęciem zaistniała prawna możliwość wykorzystywania nowych ram prawnych. Europejskie rady zakładowe jako instrument dialogu społecznego na poziomie europejskim powstały w ok. 970 przedsiębiorstwach ponadnarodowych obejmując swym zasięgiem 14,5 mln pracowników. Nowa przekształcona dyrektywa powstała ostatecznie w warunkach pewnej presji czasowej. Proces ostatecznych ustaleń nabrał niebywałego tempa w lipcu 2008 roku. Stronie związkowej zależało na ukończeniu procesu w czasie trwania francuskiej prezydencji w UE. Tak też się ostatecznie stało. W grudniu 2008 roku tekst przyjęty został przez Parlament Europejski, osiągnięto też polityczną zgodę w Radzie Unii Europejskiej. Formalne przyjęcie tekstu przez Radę nastąpiło wiosną 2009 roku. Wtedy też tekst oddano na kilka miesięcy w ręce zespołu prawników i tłumaczy. Chciano w ten sposób uniknąć błędów popełnionych w roku 1994, kiedy to okazało się w krótkim czasie, że poszczególne wersje językowe starej dyrektywy znacznie różniły się między sobą.

Treść dyrektywy stanowi bardzo rozbudowana preambuła, po niej następuje tekst główny, na który składa się 19 artykułów oraz 3 załączniki. Preambuła to 49 motywów (*recitals*), które tłumaczą jak rozumieć artykuły. Motywy nie mają niestety mocy wiążącej prawnie, co może być sporym problemem przy transpozycji do prawa krajowego. Nakłada to na związek obowiązek wykazania sporej czujności na etapie konsultacji społecznych. Szczegółowe zapisy preambuły będą natomiast bardzo ważne podczas ewentualnych sporów prowadzonych przed sądem. Przy ocenie zaistniałej sytuacji konfliktowej sędziowie będą musieli odwoływać się do nich. Wśród załączników, „Wymagania Dodatkowe” są szczególnie ważne, bo tu zostały sformułowane warunki minimalne dotyczące powołania europejskiej rady, w przypadku gdy centralne kierownictwo odmawia rozpoczęcia negocjacji w terminie 6 miesięcy od daty złożenia wniosku lub gdy w terminie 3 lat od złożenia wniosku strony nie są w stanie zawrzeć umowy (art. 7). Stara dyrektywa miała krótką, nierozbudowaną preambułę, a tekst główny tworzyło tylko 16 artykułów. Były tam też „Wymagania Dodatkowe”.

Parlament Europejski, Komisja Europejska i Rada Unii Europejskiej uznały, że należy zmodernizować prawodawstwo wspólnotowe w zakresie ponadnarodowego informowania pracowników i konsultowania się z nimi, tak aby:

- zapewnić skuteczność praw do ponadnarodowego informowania pracowników i konsultowania się z nimi, (wspaniale, szkoda tylko, że nie wprowadzono do tekstu głównego zapisu dotyczącego sankcji, o sankcjach mówi jedynie Preambuła, Motyw 35 i 36);
- zwiększyć odsetek ustanowionych europejskich rad zakładowych z jednoczesnym zagwarantowaniem ciągłego funkcjonowania obowiązujących porozumień, (szkoda jednak, że nie zmieniono progów inicjujących powstawanie rad – nadal obowiązuje 1000/150, a ok. 1300 przedsiębiorstw ponadnarodowych wciąż uchyla się od obowiązku powołania ERZ);
- znaleźć sposób na niepewność prawną wynikającą z niektórych przepisów dyrektywy lub ich braku;
- znaleźć rozwiązanie problemów napotkanych w praktycznym stosowaniu starej dyrektywy;
- zapewnić lepsze powiązanie między wspólnotowymi instrumentami prawnymi.

Nowa dyrektywa przynosi sporo zmian. Podstawowe zmiany w nowym tekście to:

- przyjęcie definicji „informacji” i nowej definicji „konsultacji”,
- określenie roli związków zawodowych,
- określenie zakresu pojęcia spraw ponadnarodowych,
- przyjęcie tzw. klauzuli adaptacyjnej, która m.in. reguluje stosunki między rozwiązaniami wynikającymi ze starej i nowej dyrektywy,
- ustalenie środków mających służyć wykorzystaniu w praktyce zapewnionych praw,
- przyjęcie nowej formuły dotyczącej specjalnego zespołu negocyjacyjnego,
- połączenie krajowego i europejskiego prawa do informacji i konsultacji.

Co do nowych definicji należy stwierdzić, że są one wynikiem próby zharmonizowania z definicjami dotyczącymi informowania i konsultowania przyjętymi wcześniej w Dyrektywie 2001/86 uzupełniającej statut spółki europejskiej w odniesieniu do zaangażowania pracowników, w Dyrektywie 2002/14 o ustanowieniu ram informacji oraz w Karcie Podstawowych Praw UE. Przypomnijmy też, że w starej dyrektywie nie było w ogóle definicji o „informowaniu”. Oceniając treść przyjętej definicji „konsultowania” należy stwierdzić, że nie jest ona tak jasna, jak byśmy sobie tego życzyli, trzeba jednak zauważyć, że jest to definicja bardzo poprawiona w porównaniu z tą zawartą w starej dyrektywie. Przede wszystkim znalazło się w niej odniesienie do pojęcia czasu przeprowadzania konsultacji oraz zapis co do jakości procesu.

„Konsultowanie” oznacza nawiązywanie dialogu oraz wymianę poglądów między przedstawicielami pracowników i centralnym kierownictwem (...) w odpowiednim momencie,

w odpowiedni sposób i o odpowiedniej treści, która umożliwiłaby przedstawicielom pracowników wyrażenie opinii na podstawie dostarczonych informacji (...)” (art. 2.1g).

Podobne odniesienie co do czasu, treści i sposobu znajdujemy w definicji „informowania”:

„Informacja powinna być przedstawiana w odpowiednim momencie, w odpowiedni sposób i zawierać odpowiednią treść, aby możliwe było przeprowadzenie dogłębnej oceny ewentualnego wpływu i – w razie potrzeby – przygotowanie konsultacji z właściwym organem danego przedsiębiorstwa” (art. 2.1f).

Ciekawa jest relacja, jaka zachodzi między obydwoma czynnościami. Konsultowanie musi zawsze być poprzedzone poinformowaniem przedstawicieli pracowników. Informowanie i konsultowanie zatem to nie działania przeprowadzane równocześnie, niejako równolegle. Informowanie ma mieć charakter przygotowawczy. Stanowi ono punkt odniesienia wobec konsultacji. Oba działania mogą zatem odbywać się podczas dwóch odrębnych spotkań. Przedstawiciele pracowników muszą w odpowiednim dla siebie czasie zapoznać się z otrzymaną informacją, tak aby umożliwić im sformułowanie własnej opinii. Widać tu pewną słabość w zapisach nowej dyrektywy. Brak mianowicie w tekście głównym zapisu o formalnym obowiązku nałożonym na centralne kierownictwo co do udzielenia odpowiedzi na przedłożoną mu opinię. Wyjaśnienie problemu znajduje się jednak w „Wymaganiach Dodatkowych” (punkt 1a):

„Konsultowanie odbywa się w taki sposób, aby umożliwić przedstawicielom pracowników spotkania z centralnym kierownictwem i uzyskanie odpowiedzi wraz z uzasadnieniem na każdą przedstawioną przez nich opinię”.

Konsultowanie znaczy zatem, że przedstawiciele pracowników mają być skutecznie włączeni w proces podejmowania decyzji przez centralne kierownictwo. Zakłada to obecność pewnej dozy elastyczności ze strony kierownictwa właściwego szczebla w procesie decyzyjnym, a zatem konsultacja to nie tylko zwyczajne oznajmienie ostatecznej decyzji przez kierownictwo.

Chciałbym jeszcze zwrócić uwagę na pewne niebezpieczeństwo, które może pojawić się podczas negocjacji/renegocjacji umów dotyczących europejskich rad. Może mianowicie zdarzyć się, że pracodawca będzie chciał zmienić definicje informowania i konsultowania. Jest to nielegalne. Może to np. dotyczyć próby wprowadzenia zapisu o ograniczeniu czasu przewidzianego na konsultacje. Pamiętajmy, że właściwie przeprowadzony proces informowania i konsultowania musi zawsze odnosić się do danego, konkretnego przypadku. Przyjęcie jednego, konkretnego okresu na konsultację jest nie do przyjęcia. Konsultacja nie może być traktowana jako utrudnienie powstrzymujące proces podejmowania decyzji. Przeciwnie, ma być postrzegana jako pozytywny wkład w ten proces.

EKZZ od wielu lat walczyła o umieszczenie zapisu odnoszącego się do uznania roli związków zawodowych (art. 5.2c). Podkreślała zawsze pozytywną rolę

związków zawodowych zarówno w procesie powstawania jak i funkcjonowania europejskich rad. Promowała także zasadę powielania dobrych praktyk. Uznanie roli związków zawodowych odnajdujemy w zapisie wymieniającym właściwe europejskie organizacje zrzeszające pracowników jako uprawnione do bycia informowanymi o składzie specjalnego zespołu negocjacyjnego, a także o fakcie rozpoczęcia negocjacji. Przez właściwe organizacje rozumiemy zasadniczo europejskie federacje branżowe oraz EKZZ. Zapis dotyczący informowania o składzie zespołu negocjacyjnego może skutecznie przyczynić się do zapewnienia dobrej jakości zawieranych umów oraz do promowania dobrych praktyk. Od pierwszej chwili wiemy po prostu, kto przymierza się do powołania nowej rady. W razie potrzeby możemy szybko zareagować na dostrzeżone nieprawidłowości w procesie doboru członków zespołu negocjacyjnego. Uznaniem roli związków zawodowych jest również przyznane nam prawo do wyboru własnych związkowych ekspertów *„Eksperci ci i przedstawiciele związków zawodowych mogą, na wniosek specjalnego zespołu negocjacyjnego, uczestniczyć w spotkaniach negocjacyjnych w charakterze konsultacyjnym”* (art. 5.4).

Nowa dyrektywa próbuje określić zakres pojęcia spraw ponadnarodowych. Podczas dyskusji nad jej kształtem dochodziło do ostrych starć z Business Europe. W starej dyrektywie temat ten był zdefiniowany jedynie w załączniku „Wymagania Dodatkowe”, pominięty zaś w tekście głównym. Nowa dyrektywa poświęca temu zagadnieniu art. 1.3 i art. 1.4 w tekście głównym. Niestety, zapisy w nich zawarte są niejednoznaczne i dają pole prawnikom pracodawcy do niekorzystnych dla nas interpretacji. Jednoznaczne wyjaśnienie co do interpretacji zapisów odnoszących się do definicji kwestii ponadnarodowych i pewien dla nas ratunek znalazł się w Motywie 16 Preambuły. Zapis ten brzmi następująco:

„za kwestie ponadnarodowe uważa się kwestie dotyczące całości przedsiębiorstwa lub grupy przedsiębiorstw lub co najmniej dwóch państw członkowskich (...), które niezależnie od liczby zaangażowanych państw członkowskich mają znaczenie dla zatrudnionych w Europie w kategoriach zasięgu ich ewentualnych skutków ...”

Przyjrzyjmy się teraz sytuacji, gdy dochodzi do poważnych zmian w strukturze przedsiębiorstwa ponadnarodowego. Jakie są rozwiązania, które proponuje nowa dyrektywa w tzw. klauzuli adaptacyjnej? (art. 13)

W starej dyrektywie sprawa postawiona była brutalnie: jeśli w firmie, która przejmuje inną firmę nie było ERZ, to ERZ firmy przejmowanej przestaje istnieć. W nowej dyrektywie mamy bardzo korzystne rozwiązanie – ERZ przejmowanej firmy będzie istniała nadal do czasu powstania nowej ERZ, czyli będzie miało miejsce zachowanie ciągłości działania.

„... istniejąca europejska rada zakładowa lub istniejące europejskie rady zakładowe kontynuują wykonywanie swoich uprawnień zgodnie z warunkami dostosowanymi umową między członkami europejskich rad zakładowych a centralnym kierownictwem” (art. 13).

Zachowanie ciągłości działania zapewnia również zapis dotyczący składu specjalnego zespołu negocyjacyjnego:

„Co najmniej trzech członków istniejącej europejskiej rady zakładowej lub każdej z istniejących europejskich rad zakładowych wchodzi w skład specjalnego zespołu negocyjacyjnego w uzupełnieniu do członków wybranych lub desygnowanych ...” (art. 13).

Zastanówmy się teraz, jakie konsekwencje rodzi fakt istnienia nowej dyrektywy w odniesieniu do już istniejących europejskich rad. Po pierwsze odnotujmy ogólną uwagę – po 5 czerwca 2011 nie nastąpi proces automatycznych zmian w zapisach istniejących umów. Nic samo się nie będzie działo. Umowy zawarte przed datą transpozycji nie zostaną automatycznie dostosowane z chwilą wejścia nowej dyrektywy w życie, chyba że strony w drodze negocjacji wyrażą taką wolę. Z chwilą wygaśnięcia umów zawartych na art.13 i art.6 starej dyrektywy (art. 13 dotyczy umów zawartych pomiędzy 22.9.1994–22.9.1999, art. 6 dotyczy umów zawartych pomiędzy 22.9.1996–5.6.2011) strony umów mogą wspólnie zdecydować o ich odnowieniu lub zmianie. (art. 14.2). Tutaj pewne ostrzeżenie. Pamiętajmy, że wprowadzenie w okresie przejściowym (5.6.2009–5.6.2011) jakiegokolwiek zmiany w umowie zawartej na art. 6 (czasami, może chodzić o przysłowiowy przecinek w tekście umowy) będzie skutkowało tym, że po 5 czerwca 2011 roku nadal pozostaniemy w mocy starej dyrektywy. Również podpisanie nowej umowy w okresie przejściowym rodzi taki sam skutek. Nadal będą obowiązywały nas wówczas zapisy dyrektywy 94/45. A zatem, jeśli okoliczności pozwalają nam na to, w sytuacji, gdy pozostało nam niespełna pół roku do zakończenia okresu przejściowego i daty granicznej na dokonanie transpozycji, nie śpieszmy się z podpisywaniem umowy i przedłużmy trwające obecnie negocjacje do 5 czerwca 2011 roku!

Warto też pokusić się o ogólniejszą refleksję czy po 5 czerwca 2011 roku przystępować natychmiast do renegotjacji umowy, którą cieszymy się w tej chwili. Zaleca się raczej przeprowadzenie szczegółowej analizy zapisów posiadanej umowy i porównanie ich z potencjalnymi możliwościami, jakie stworzy nam nowa ustawa o ERZ zastępująca ustawę z 5 kwietnia 2002 roku. Innymi słowy, zastanówmy się, co zyskamy, renegotjując aktualną umowę, choć ta zawarta została na mocy starego prawa.

Przejdźmy do propozycji rozwiązań praktycznych problemów funkcjonowania rad, które znalazły się w nowej dyrektywie. Ustanawia ona kompetencje członków ERZ w zakresie zbiorowego reprezentowania interesów pracowników przedsiębiorstwa ponadnarodowego. Możemy mówić o zwiększeniu roli przedstawicieli pracowników. To prowadzi do prawnych i finansowych konsekwencji. Członkowie ERZ są prawnymi przedstawicielami interesów pracowników. Daje im to możliwość do podejmowania akcji prawnych wobec przedsiębiorstwa (wystąpienie na drogę sądową), jeśli narusza ono prawa pracownicze wynikające

z zapisów dyrektywy. Nowa dyrektywa zapewnia im środki na rzecz funkcjonowania ERZ

„...przedstawiciele europejskiej rady zakładowej dysponują środkami koniecznymi do korzystania z praw wynikających z niniejszej dyrektywy, aby wspólnie reprezentować interesy pracowników przedsiębiorstwa lub grupy przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym” (art. 10.1).

Przez „środki konieczne do korzystania z praw” rozumiemy także środki finansowe na pokrycie kosztów związanych z podejmowaniem działań przed sądem (*legal actions*).

Bardzo korzystnym zapisem w nowej dyrektywie jest zagwarantowanie członkom europejskich rad i członkom specjalnych zespołów negocjacyjnych prawa do szkoleń bez utraty wynagrodzenia (art.10.4). Wydaje się nam, że nie powinno tu chodzić tylko o zachowanie prawa do wynagrodzenia z tytułu uczestnictwa w szkoleniu. Powinniśmy domagać się, by pracodawca sfinansował również samo szkolenie. Obecnie dyrektywa milczy jednak na ten temat.

Nowa dyrektywa nakłada na członków europejskich rad obowiązek sprawozdawczości wobec pracowników (art.10.2, Motyw 33). Będą oni odąd zobowiązani do składania sprawozdania pracownikom, których reprezentują. Sporym ułatwieniem w pracy specjalnego zespołu negocjującego jest również zagwarantowanie prawa do odbywania spotkania przygotowawczego i podsumowującego bez udziału przedstawicieli centralnego kierownictwa (art.5.4) W przyszłości wszystkie umowy muszą zawierać datę wejścia w życie oraz datę zakończenia ważności umowy. Na dzisiaj około połowy istniejących umów konstytuujących ERZ takich dat nie ma. (art.6.2g). W starej dyrektywie nie było zapisu w tekście głównym odnośnie do powoływania komitetu kierującego pracą ERZ (prezydium ERZ), nowa dyrektywa nakłada taki obowiązek, choć formułuje to w Wymaganiach Dodatkowych (punkt1d). Nowa dyrektywa przyjęła też nową formułę co do składu SZN i ERZ, zapewniając zrównoważone przedstawicielstwo (art.6.2b). Zrównoważone przedstawicielstwo to jednak tylko zalecenie. Chodzi o to by dążyć „w miarę możliwości” do takiego składu SZN lub ERZ, aby znalazła się w nich odpowiednia liczba przedstawicieli obu płci, rodzajów działalności zawodowej i kategorii pracowników.

Nie udało się jednak wyeliminować wszystkich problemów towarzyszących powstawaniu europejskich rad. Nowa dyrektywa nie precyzuje np., kto ma koordynować działania i sfinansować powstanie SZN, nie ustalono, co stanowi informację wymaganą do rozpoczęcia negocjacji, zabrakło też zapisu zapewniającego ochronę prawną pracownikom, bądź ich przedstawicielom domagającym się wszczęcia negocjacji (mowa o sytuacji przed ukonstytuowaniem się SZN). Mankamentem nowej dyrektywy jest brak zapisu co do finansowania szkoleń, a także finansowania autonomicznych inicjatyw szkoleniowych. Brakuje też zapisu do-

tyczącego spotkań przygotowawczych i podsumowujących w odniesieniu do członków ERZ. Brak wreszcie zapisu, który dawałby członkom ERZ prawo swobodnego dostępu (wizytowania) innych zakładów należących do przedsiębiorstwa (grupy przedsiębiorstw), którego dotyczy europejska rada.

Chciałbym, abyśmy przyjrzeni się połączeniu krajowego i europejskiego prawa do informacji i konsultacji oraz rozwiązaniom, które przyjęto w nowej dyrektywie. W pierwotnej propozycji Komisji Europejskiej z dnia 7 lipca 2008 roku znalazł się zapis o jednoczesnym informowaniu pracowników i przeprowadzania z nimi konsultacji na poziomie europejskim i krajowym. W ostatecznej wersji tekstu znikł on jednak. Należy spodziewać się, że na etapie transpozycji dyrektywy mogą pojawić się rozbieżności interpretacyjne. Główną zasadą sformułowaną w nowej Dyrektywie jest potrzeba koordynowania europejskiego i krajowego prawa do informacji i konsultacji. Dużą rolę w ustaleniu precyzyjnych zasad będą miały uzgodnienia stron zawarte w umowie o powołaniu ERZ (art. 12.2.) Preambuła dyrektywy określa kolejność obowiązku informowania dość jednoznacznie:

„Należy ewentualnie dostosować ustawodawstwa krajowe lub praktykę, aby europejska rada zakładowa mogła być informowana, w razie potrzeby, zanim zostaną poinformowane krajowe organy reprezentujące pracowników albo w tym samym czasie...” (Motyw 37) Komisja życzy sobie zatem, żeby ERZ była informowana jako pierwsza lub równocześnie z radą pracowniczą.

Na pytanie, jak wygląda stan prac nad nową polską ustawą dotyczącą europejskich rad, odpowiedź w dniu dzisiejszym może być tylko enigmatyczna. Mamy świadomość, że prace takie trwają. Jako partner społeczny zostaliśmy poproszeni pod koniec 2010 roku o wyrażenie opinii o projekcie założeń do projektu ustawy. Uznaliśmy, że przedstawiona propozycja spełnia wymagania techniczno-prawne nałożone na ustawodawcę. Stwierdziliśmy jednak w Decyzji Prezydium KK (nr 246/10), że całościowej ocenie może podlegać dopiero projekt ustawy, a tego na razie nie znamy. Dostrzegliśmy też, że założenia nie zawierają wszystkich propozycji nowych zapisów Dyrektywy 2009/38.

Gdy idzie o działania NSZZ „Solidarność” w najbliższej perspektywie, to należałoby w trybie pilnym przygotować naszych przedstawicieli zasiadających w zespole prawa pracy przy Komisji Trójstronnej do merytorycznych negocjacji nad kształtem polskiej ustawy. Warto by jak najszybciej podpatrzeć, jakie rozwiązania znalazły się w przyjętej niedawno ustawie austriackiej. Transpozycji dokonały już także Wielka Brytania i Belgia, ale w opinii ekspertów EKZZ transpozycja austriacka może uchodzić za wzorcową, podczas gdy propozycja brytyjska powinna służyć za przykład odstrasżający. Należy ponadto przeprowadzić akcję uświadamiającą wśród naszych członków, którym tematyka europejskich rad nie jest obca oraz wśród tych, których będzie ona wkrótce dotyczyć. Należy uświadomić im fakt istnienia nowej dyrektywy i tkwiący w niej potencjał. Należy zaznajomić ich rów-

niez z trwającymi obecnie pracami nad kształtem nowej ustawy w Polsce. Zdaje się, że istnieje niemała potrzeba przeprowadzenia intensywnych szkoleń przy wykorzystaniu krajowych ekspertów. Zadanie to powinno w dużej mierze spocząć na przedstawicielach krajowych struktur branżowych naszej organizacji.

Na zakończenie kilka ogólnych uwag o samym narzędziu, czyli europejskiej radzie, która powstaje na podstawie procedury określonej zapisami dyrektywy, ściślej – zapisami ustawy kraju, na którego prawodawstwie prowadzone są negocjacje. Zapamiętajmy kilka podstawowych prawd. Nawet najlepsza ustawa, czy też wynegocjowana na jej podstawie umowa powołująca radę, nie stwarza nam gwarancji dobrego funkcjonowania rady w praktyce. Znane są przykłady kiepskiej jakości umów i doskonałej praktyki działania rad. Każda europejska rada jest inna. O inności decyduje m.in. zróżnicowanie kultur korporacyjnych, odmienność zapisów w umowach powołujących rady, czy wreszcie różnorodność stosowanych działań praktycznych. Funkcjonowanie rad można porównać do gry w piłkę nożną. Każdy wie, jakie są reguły gry, ale niektórzy grają dobrze a inni słabo. Wszystko się sprowadza do tego, jakimi umiejętnościami gracze dysponują i jak je w praktyce wykorzystują. Kim wreszcie są sami gracze? Pamiętajmy, że od właściwego doboru przedstawicieli pracowników do specjalnych zespołów negocjujących oraz do samych rad zależy jakość funkcjonowania rady. Przedstawicielami powinni być zawsze dobrze wyszkoleni działacze związkowi. Ta ostatnia opinia jest jednak przedmiotem dość licznych dyskusji i nawet w gronie związkowców nie jest taka oczywista².

² Przydatne adresy dla poszukujących informacji o europejskich radach zakładowych:
Baza danych nt. ERZ (ETUI): <http://www.ewcdb.org>
Baza danych nt. ERZ (SDA): <http://www.sda-asbl.org>
Strona internetowa EKZZ: <http://www.etuc.org>
Baza danych nt. ERZ prowadzona przez NSZZ „S”: <http://erz.solidarnosc.org.pl/>.

Bogna Gawrońska-Nowak

Uczelnia Łazarskiego w Warszawie

Wyzwania polityki makroekonomicznej w Polsce wobec presji globalnej

Wprowadzenie

Suma doświadczeń obejmująca współczesne zjawiska kryzysowe skłania decydentów gospodarczych do pewnej rewizji dotychczasowego podejścia. Potrzeba modyfikacji wynika z wysokiej dynamiki procesów integracji i globalizacji rynków na świecie. Dlatego też tradycyjne narzędzia polityki makroekonomicznej zyskują nowe tło, wykraczające poza obszar krajowej gospodarki. Kryzys państw azjatyckich w połowie lat 90. XX wieku czy ostatni globalny kryzys finansowy ujawniły moc efektu zarażania, gdzie niestabilność danej gospodarki może zostać łatwo przeniesiona poza jej geograficzne granice, nawet wówczas, gdy zarażana gospodarka wykazuje relatywnie dobry stan tzw. makrofundamentów. Połączenia pomiędzy gospodarkami w okresie spokoju mogą stanowić źródło rozwoju, jednak w okresie niestabilności mogą pełnić rolę kanałów transmisyjnych, które przenoszą szoki.

Jednocześnie debata na temat właściwego zastosowania, wydawałoby się, że dobrze znanych z podręczników makroekonomicznych wariantów polityki makroekonomicznej w tym nowym, skomplikowanym kontekście nakładających się na siebie niestabilności i powiązań, zyskuje na szczególnym znaczeniu. Przykładowo skala i masowość pakietów stymulujących gospodarkę, przyjętych przez państwa wysokorozwinięte, by łagodzić skutki ostatniego kryzysu, rodzi obawy co do presji inflacyjnej na świecie. Jednoczesna próba ograniczania deficytów budżetów i poziomu zadłużenia komplikuje ocenę efektywności polityki makroekonomicznej zarówno w okresie krótkim jak i długim.

Niniejsze opracowanie jest próbą syntetycznego przekazania treści wykładu, kierowanego na ogół do osób nieposiadających wykształcenia ekonomicznego. Przekaz taki ma zatem na celu zarysowanie podstawowych zagadnień związa-

nych z oceną efektywności polityki makroekonomicznej, wykorzystując dobrze znane mechanizmy modeli makroekonomicznych z pominięciem ich rozbudowanej formalizacji, ale z intencją choć zasygnalizowania aktualnego kontekstu aplikacji tychże modeli. Dlatego oprócz rozważań teoretycznych zawartych w punktach 3 i 4, w opracowaniu w punkcie 2 można także znaleźć *résumé* aktualnych wydarzeń kryzysowych. Ponadto punkt 5 prezentuje wybrane dylematy realizacji tzw. *policy mix* w praktyce, a punkt 6 stanowi podsumowanie całości.

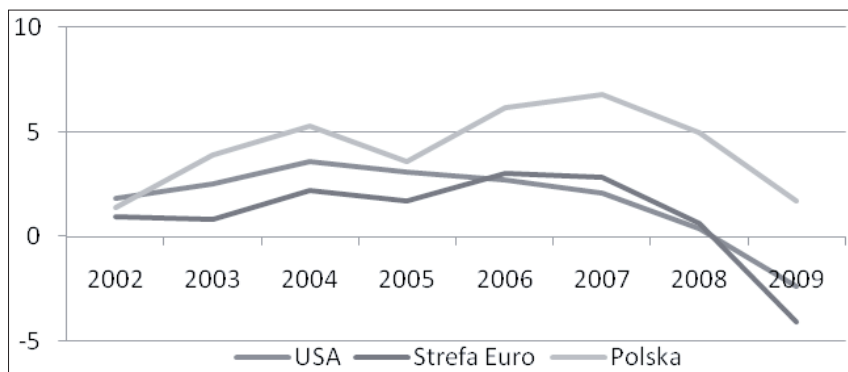
1. Globalny kryzys – nowe wyzwania dla polityki gospodarczej w Polsce i na świecie

Kryzys gospodarczy, który rozpoczął się w Stanach Zjednoczonych w 2007 roku dotknął – choć w różnym stopniu – większość gospodarek na świecie. Spowolnienie wzrostu gospodarczego, spadek inwestycji oraz konsumpcji, likwidacja miejsc pracy to tylko niektóre z konsekwencji, jakich doświadczyły wszystkie kraje po załamaniu się amerykańskiej gospodarki jesienią 2008 roku. Gospodarka światowa weszła w fazę recesji. W latach 2006–2008 gospodarka światowa rosła średnio na poziomie 4,5% rocznie¹, natomiast w roku 2009 został zanotowany ujemny wzrost gospodarczy, który wynosił 0,6%. Stany Zjednoczone w tym roku odnotowały negatywny wzrost na poziomie 3,2%, a kraje strefy euro 2,4%. Polska gospodarka również znacząco zwolniła z 6,8% w roku 2007 i 5,0% w roku 2008 do 1,7% w roku 2009. Ponadto, wydatki społeczeństwa przeznaczone na konsumpcję w latach przed kryzysem z roku na rok rosły, podczas gdy w USA w roku 2009 zmalały o 0,6% w stosunku do roku poprzedniego, a w strefie euro o 1,1%. Inwestycje, które zaraz po wydatkach konsumpcyjnych są drugim ważnym źródłem wzrostu gospodarczego, zmniejszyły się w USA w 2009 roku o 14,5%, a w strefie euro o 11,1%. Malejące wydatki konsumpcyjne oraz inwestycyjne pociągnęły za sobą spadek popytu wewnętrznego na poziomie 3% zarówno w USA jak i w strefie euro.

Głównym celem polityki makroekonomicznej stało się pobudzenie gospodarek, tak aby uchronić je przed dotkliwą recesją. Jedną z podjętych prób ratowania gospodarek było przyjęcie pakietów stymulacyjnych przez rządy wielu krajów.

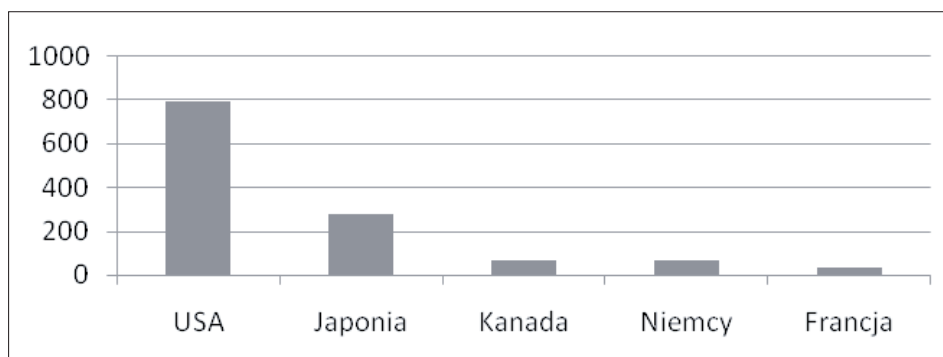
Do największych należał ten, podpisany przez Baracka Obamę. Zakładał on zwiększenie wydatków rządowych oraz wprowadzenie ulg podatkowych w sumie na kwotę 787 mld dol. Spośród krajów europejskich największy pakiet stymulacyjny wprowadziły Niemcy, w wielkości 63 mld dol. oraz Francja przeznaczając na ten cel 33 mld dol.

¹ Wszystkie dane pochodzą z tabel zamieszczonych w World Economic Outlook Database, IMF, April 2010, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/01/pdf/tables.pdf>.



Rys. 1. Realny wzrost PKB

Źródło: Opracowanie własne na podstawie World Economic Outlook Database, IMF.



Rys. 2. Wielkość pakietów stymulacyjnych w 2009 r. (mln dol.)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie OECD Economic Outlook, Inetrim Report.

Istotną rolę w procesie pobudzania gospodarek odegrały również banki centralne poszczególnych krajów, obniżając stopy procentowe, a tam gdzie nie było to możliwe, została zwiększona podaż pieniądza rezerwowego. Banki centralne dokonywały interwencji ilościowych, dostarczając na rynek dużą ilość pieniądza poprzez wykup rządowych papierów wartościowych. Przykładowo amerykański Fed założył w swoim planie wykupienie obligacji rządowych na kwotę 600 mld dol.

Polska w tym okresie również doświadczyła znaczącego spowolnienia gospodarczego. Kryzys gospodarczy miał niewątpliwie znaczący wpływ na obecną sytuację gospodarczą Polski, warto jednak podkreślić, że nie był on tak dotkliwy jak w innych krajach europejskich. Należy również pamiętać, że obecna pozycja gospodarcza to również efekt reform i przeprowadzonej transformacji rynkowej, w której z gospodarki planowej Polska stała się gospodarką wolnorynkową, oraz członkostwa w organizacjach międzynarodowych, w tym przede wszystkim

w Unii Europejskiej. Dzięki temu, że polska gospodarka była w fazie szybkiego rozwoju, jako jedna z nielicznych w Europie, pomimo kryzysu odnotowała pozytywny wzrost. Jednak, będąc integralną częścią wspólnego rynku europejskiego, problemy obecne w innych krajach znalazły swoje odzwierciedlenie w sytuacji ekonomicznej w Polsce.

W obliczu kryzysu, polityka makroekonomiczna Polski miała głównie na celu wzmocnienie stabilności na rynku krajowym oraz pobudzenie wzrostu gospodarczego. Podjęte zostały działania, które miały za zadanie zwiększyć popyt konsumpcyjny (poprzez obniżki podatków obowiązujących od 2009 roku) oraz inwestycyjny, głównie dzięki szerszemu i szybszemu wykorzystaniu środków unijnych, a także gwarancji kredytowych udzielanych małym i średnim przedsiębiorstwom. Rząd polski nie przyjmował pakietów stymulacyjnych bezpośrednio zwiększających wydatki z budżetu, prowadząc restrykcyjną politykę, chciał zachować stabilność finansów publicznych. Tylko w 2009 roku założona kwota przeznaczona na działania antykryzysowe to 91 mld zł². Ponadto Narodowy Bank Polski podjął wiele działań zmierzających do pobudzenia gospodarki, głównie poprzez obniżkę stóp procentowych, ale również poprzez operacje ograniczające ryzyko utraty płynności przez banki³. Polityka obniżki stóp procentowych, uważana za jeden z najefektywniejszych instrumentów walki z kryzysem, mogła być prowadzona również dzięki zapewnieniom rządu, że polityka fiskalna nie ulegnie rozluźnieniu.

2. Efektywność polityki fiskalnej – teoretyczne podstawy

Polityka makroekonomiczna obejmuje swoim zakresem działania, które wpływają na sytuację makroekonomiczną kraju. Sytuacja ta może być opisana za pośrednictwem podstawowych wskaźników takich jak stopa wzrostu gospodarczego, PKB per capita, stopa inflacji czy bezrobocia. Na prowadzoną politykę makroekonomiczną składają się głównie polityka fiskalna i monetarna realizowana przez odpowiednie organy oraz instytucje krajowe, oraz szereg narzędzi, jakie instytucje realizujące cele polityki makroekonomicznej wykorzystują w swojej działalności.

Polityka fiskalna obejmuje swoim zakresem oddziaływanie na gospodarkę kraju za pośrednictwem zmian w wydatkach rządowych oraz wpływów do budżetu państwa pochodzących z podatków. Polityka fiskalna posługuje się zatem dwoma instrumentami: wydatkami rządowymi oraz podatkami, które mają

² Kwota założona w Planie Stabilności i Rozwoju, 2009.

³ Szczegółowy opis działań znajduje się w Załączniku 1 do dokumentu *Polska wobec światowego kryzysu gospodarczego*, NBP, 2009.

wpływ na podstawową kategorię makroekonomiczną, jaką jest PKB. Na PKB składają się bowiem wydatki inwestycyjne i konsumpcyjne, zależne pośrednio od podatków, wydatki rządowe oraz wartość netto eksportu. Zależność ta może być przedstawiona prostym równaniem:

$$Y = C + I + G + (E - I)$$

gdzie:

- Y – wyraża wartość PKB,
- C – konsumpcję,
- I – inwestycje,
- G – wydatki rządowe,
- $E-I$ – wartość eksportu netto.

Zakładając dla uproszczenia, że wydatki rządowe są całkowicie egzogeniczne i równe G_0 , widać wtedy z równania, że wpływają one pozytywnie na wartość PKB. Aby zobaczyć relację pomiędzy podatkami a wartością PKB, należy przyjrzeć się bliżej wyrażeniu opisującemu konsumpcję. Jest ona bowiem zależna od wielkości dochodu, jakim dysponuje społeczeństwo, a dochód z kolei zależy bezpośrednio od wielkości podatków. Im wyższe podatki, tym mniej dochodu pozostaje w rękach obywateli, którego część może być przeznaczona na wydatki konsumpcyjne (pozostała część przeznaczona jest na oszczędności). Mniejsze zmiany w wielkości konsumpcji pociągają za sobą mniejsze zmiany w wielkości PKB. A zatem, podatki są pośrednio negatywnie związane z wielkością PKB. Relację tę można opisać równaniami:

$$C = C_0 + b(Y-T)$$

gdzie:

- C_0 – wielkość konsumpcji niezależna od wielkości dochodów,
- b – krańcowa skłonność do konsumpcji (część dochodu przeznaczana na konsumpcję),
- T – wielkość podatków, które mogą być egzogeniczne i równe T_0 , lub stanowić część dochodu tY (na przykład podatek liniowy).

Wydatki inwestycyjne z kolei zależne będą negatywnie od stopy procentowej R , co wyraża równanie $I = I_0 - gR$. Pewna część inwestycji I_0 podejmowana jest niezależnie od wielkości stopy procentowej, pozostała część będzie tym mniejsza, im większa jest stopa procentowa. W tej sytuacji przedsiębiorcy mogą wybrać ulokowanie oszczędności w banku, zamiast podjęcia inwestycji. Skupiając uwagę na najprostszej formie równania przedstawiającego PKB, które pozwala na uchwycenie kierunków zmian pod wpływem prowadzonej polityki fiskalnej, będzie ono wyglądało następująco:

$$Y = C_0 + b(Y - T_0) + I_0 - gR + G_0$$

Jak widać w równaniu wydatki rządowe mają bezpośredni, dodatni wpływ na PKB, natomiast podatki wpływają na PKB ujemnie poprzez wielkość dochodu przeznaczanego na konsumpcję.

Polityka fiskalna jest przez rząd realizowana w sposób ekspansywny lub restrykcyjny. Ekspansywna polityka fiskalna opiera się na zwiększaniu wydatków rządowych i/lub zmniejszaniu podatków. Oba sposoby znajdują swoje odzwierciedlenie w zwiększonym zagregowanym popycie (PKB). Zmniejszając podatki, rząd pozostawia więcej dochodu w rękach obywateli, którego część jest przeznaczona na oszczędności a część na konsumpcję (zakup dóbr trwałego użytku, nie-trwałego użytku oraz usług). Zwiększenie popytu prowadzi do tego, że więcej towarów jest wytwarzanych w danej gospodarce, a co za tym idzie zwiększa się odpowiednio PKB. Podobne efekty wywołują zwiększone wydatki rządowe, które przeznaczone na zakup towarów i usług, zwiększają zapotrzebowanie na nowe produkty. W odpowiedzi na większy popyt, zwiększa się produkcja, co prowadzi do wzrostu PKB.

Restrykcyjna polityka fiskalna polega na zmniejszaniu wydatków rządowych i/lub zwiększaniu podatków. Jej celem jest spowolnienie wzrostu gospodarczego. Im mniej pieniędzy rząd przeznaczy na zakupy, tym mniejszy będzie efekt w zmianie PKB. Z kolei zwiększenie podatków obniży konsumpcję społeczeństwa. W obliczu zmniejszonego popytu na dobra konsumpcyjne, produkcja będzie malała, przynosząc negatywny efekt na wartość produktu krajowego.

Istotne jest jednak to, aby zrozumieć, że jednostkowa zmiana w wielkości podatków lub wydatków rządowych nie prowadzi do jednostkowej zmiany w PKB. Efekt ten jest zróżnicowany za pośrednictwem mnożnika. Efekt mnożnikowy polega na zwielokrotnianiu efektów w stosunku do nakładów. W tej sytuacji działa mechanizm keynesistowski pobudzania gospodarki przez stymulowanie popytu. Według Johna Maynarda Keynesa pobudzony popyt uruchamia wolne moce produkcyjne w gospodarce (przedsiębiorcy/producenci obserwują rynek/popyt i na tej podstawie kształtują produkcję), co z kolei przynosi wzrost dochodu, który znów napędza popyt.

Efekt ten można zobaczyć, wracając do analizy równania na PKB. Przekształcając to równanie, tak, aby PKB znajdowało się jedynie po lewej stronie, otrzymamy następujące zależności:

$$Y = \frac{1}{1-b} C_0 - \frac{b}{1-b} T_0 + \frac{1}{1-b} I_0 - \frac{g}{1-b} R + \frac{1}{1-b} G_0$$

Efekt mnożnikowy widzimy, bezpośrednio różniczkując powyższe równanie względem G_0 i T_0 , wynosi on odpowiednio:

$$\frac{dy}{dG_0} = \frac{1}{1-b} \quad \text{oraz} \quad \frac{dy}{dT_0} = -\frac{b}{1-b}.$$

Wyobraźmy sobie, że rząd chce pobudzić wzrost gospodarczy w kraju. Wiedząc, że ekspansywna polityka fiskalna prowadzi do wzrostu, decyduje się obniżyć podatki. Rząd zakłada również, że gospodarstwa domowe wydają 70% swoich dochodów na zakupy ($b=0,7$), a resztę przeznaczają na oszczędności. W wyniku wprowadzonych zmian rząd szacuje, że wpływy do budżetu z tytułu podatków zmniejszą się o 10 miliardów. Zmniejszając wielkość podatków o 10 mld, PKB zwiększy się o 23 mld, w wyniku działającego efektu mnożnikowego. Załóżmy teraz, że rząd zamiast zmieniać wielkość podatków zwiększy wydatki rządowe i przeznaczy na zakupy 10 miliardów. Zwiększając wielkość wydatków rządowych o 10 mld, PKB zmieni się o 33 mld. Z pozorów może się wydawać, że zwiększenie wydatków rządowych o tę samą kwotę, co zmniejszenie podatków, jest efektywniejsze, ponieważ przynosi większe korzyści w wielkości produktu krajowego brutto. Jeżeli wydatki rządowe pozostają bez zmian, a wpływy z podatków maleją, to deficyt budżetowy, zwany potocznie dziurą budżetową, rośnie. Jeżeli wpływy z podatków pozostają bez zmian, a wydatki rządowe rosną, to deficyt budżetowy również rośnie. Wybór instrumentu polityki ekspansywnej nie pozostaje bez znaczenia dla PKB. Zmiany w jego wielkości zależą od tego, czy maleją podatki czy rosną wydatki. Decydując się na zwiększenie wydatków rządowych, rząd musi pamiętać, że nie może pozwolić, aby deficyt budżetowy stale się powiększał. Nadmierne wydatki rządowe muszą być finansowane zwiększonymi wpływami do budżetu tak, aby był on zbalansowany, a te pochodzą głównie z opodatkowania dochodów gospodarstw domowych. Zwiększonym wydatkom rządowym, powiedzmy o 10 mld będzie towarzyszyć zwiększenie wpływów z podatków również o 10 mld. W tej sytuacji całkowita zmiana PKB wywołana zarówno zwiększeniem wydatków rządowych, jak i zwiększeniem podatków będzie równa 10 mld. W momencie, kiedy zmiana w wydatkach wynosiła 10 mld i nie włączaliśmy do analizy problemu finansowania tych wydatków, czysty efekt mnożnikowy spowodował bardzo korzystne efekty dla PKB – jego wzrost aż o ponad 33 mld. Jednak po uwzględnieniu problemu sfinansowania tych wydatków za pomocą wzrastających przychodów z tytułu podatków o równą wartość 10 mld, wówczas efekt netto jest zupełnie inny – wzrost PKB tylko o wyjściowe 10 mld. A zatem konieczność finansowania wydatków sektora rządowego zmusza do korekty (obniżenia) oczekiwań, co do pozytywnych efektów ekspansywnej polityki fiskalnej.

Wzrost popytu rządowego na dobra i usługi zwiększa PKB przez opisany powyżej efekt mnożnikowy. Nie pozostaje to jednak bez znaczenia dla innych wskaźników rynkowych. Wzrost PKB zwiększa popyt na pieniądź. W sytuacji tej, więcej pieniądza będzie potrzebne dla celów transakcyjnych. Ponieważ podaż pieniądza jest dana (regulowana przez bank centralny), rynek, dążąc do równowagi, będzie korygował zaistniałą sytuację poprzez wzrost stopa procentowej. Wzrost stopy procentowej ma negatywne efekty dla wielkości podejmowanych

decyzji inwestycyjnych w gospodarce, i w efekcie zaobserwujemy spadek inwestycji prywatnych. Inwestycje te będą wypierane przez inwestycje publiczne, zmniejszając tym samym efektywność ekspansywnej polityki fiskalnej.

Dotychczasowe rozważania skupiały się na efektach krótkoterminowych, którymi w przypadku ekspansywnej polityki fiskalnej są zwiększenie produkcji oraz zatrudnienia (według keynesistów). Równie ważne są jednak efekty długoterminowe. Nieodpowiedzialna ekspansywna polityka fiskalna może prowadzić do wzrostu cen w dłuższym okresie. Zwiększony popyt na dobra oraz na pieniądź, a także większa liczba transakcji gotówkowych w gospodarce, będzie prowadziła do wzrostu inflacji. Ponadto, jak twierdzą monetaryści, w długim okresie produkcja oraz zatrudnienie powrócą do naturalnego poziomu, który był w gospodarce przed zastosowaniem zmian w polityce fiskalnej. Ponadto, warto zwrócić uwagę na fakt, że zbyt luźna polityka fiskalna, w której wpływy do budżetu państwa nie będą wystarczające na pokrycie rosnących wydatków, będzie prowadziła do zwiększania się deficytu budżetowego. Państwo będzie się musiało zadłużać u obywateli przez emisję dłużnych papierów wartościowych lub za granicą, przyczyniając się do wzrostu zadłużenia. Może to mieć swoje dalsze konsekwencje na rynkach międzynarodowych. Wskaźniki makroekonomiczne, jak PKB, bezrobocie czy zadłużenie państwa, są ważnym sygnałem dla zagranicznych inwestorów w ocenie wiarygodności danej gospodarki, i mogą przyczynić się do decyzji o podjęciu inwestycji w danym kraju. Może to prowadzić do spadku wiarygodności gospodarki na rynkach światowych. Przyrodki Grecji, Irlandii czy Hiszpanii jasno pokazują, że nadmierne i stale rosnące zadłużenie państwa może stać się poważnym problemem, nie tylko w kwestii obsługi samego długu, ale również w kwestii napływu środków od zagranicznych inwestorów, które pozwalały utrzymać płynność i finansowały rozwój kraju. Utrata wiarygodności i zaufania do danej gospodarki może również prowadzić do konieczności sięgania po inne, ostateczne rozwiązania, jak pożyczki z Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Unii Europejskiej czy Banku Światowego.

Z polskiej perspektywy, prowadzenie odpowiedzialnej polityki fiskalnej jest związane z koniecznością spełnienia kryteriów konwergencji, zapisanych w traktacie z Maastricht. Polska, wstępując do Unii Europejskiej, zobowiązała się również do uczestnictwa w unii, monetarnej. Aby jednak wspólna waluta mogła zostać przyjęta, musi zostać spełniony szereg warunków, które w kwestii polityki fiskalnej ograniczają się do utrzymania deficytu budżetowego na poziomie nieprzekraczającym 3% PKB oraz zadłużenia państwa nieprzekraczającym poziomem 60% PKB. Kryteria te mają za zadanie niejako kontrolować politykę fiskalną wszystkich państw członkowskich, również po to, aby prowadzona na szczeblu europejskim polityka monetarna była efektywna. W celu dążenia do spełnienia kryteriów z Maastricht, jak również utrzymania stabilnej sytuacji finansowej w Polsce, rząd zdecydował się na przyjęcie Planu Rozwoju i Konsolidacji Finan-

sów, w którym zakłada obniżenie i stabilizację deficytu strukturalnego, zmniejszenie wydatków oraz zapewnienie działania automatycznych stabilizatorów koniunktury tak, aby zapobiec nadmiernym wahaniom koniunkturalnym gospodarki.

3. Efektywność polityki monetarnej – teoretyczne podstawy

Polityka monetarna jest kształtowana przez bank centralny, który reguluje podaż pieniądza w dane gospodarce. Ponadto do podstawowych funkcji banku centralnego należy emisja pieniądza, ustalanie wymaganej stopy rezerw obowiązkowych, ustalanie wysokości stopy procentowej na rynku oraz przeprowadzanie operacji otwartego rynku. To właśnie przy pomocy wysokości stopy rezerwy obowiązkowej i operacji otwartego rynku bank centralny reguluje podaż pieniądza.

Stopa rezerwy obowiązkowej wpływa bezpośrednio na mnożnik kreacji pieniądza. Mnożnik kreacji pieniądza bankowego jest współczynnikiem określającym, ile zostanie udzielonych kredytów w zależności od wielkości wkładu początkowego (pierwszego depozytu). Innymi słowy określa on, jaki procent depozytów musi być przechowywany jako rezerwa, a jaki może być przeznaczony na udzielenie dalszych kredytów. Wskutek udzielania kredytów przedsiębiorcom lub osobom indywidualnym banki komercyjne zwiększają podaż pieniądza na rynku, co wpływa również na ożywienie gospodarcze. Bank centralny, zmniejszając stopę rezerwy obowiązkowej, rozszerza akcję kredytową banków komercyjnych, a tym samym podaż pieniądza wzrasta. Chcąc ją ograniczyć, bank centralny może podnieść stopę rezerwy obowiązkowej, zmuszając banki komercyjne do utrzymywania większej części aktywów w formie gotówki lub w postaci nieoprocentowanych wkładów w banku centralnym. Aktywa te są zamrożone i nie mogą być przeznaczone na działalność kredytową, proces kreacji pieniądza zatrzymuje się, a w jego wyniku zmniejsza się również aktywność gospodarcza.

Ważnym czynnikiem w procesie kreacji pieniądza są wielkości rezerw bankowych. Mogą być one zmieniane nie tylko za pośrednictwem stopy rezerwy obowiązkowej, ale również przez operacje redyskonta weksli handlowych lub papierów wartościowych sektora prywatnego będących w posiadaniu banków komercyjnych. W ten sposób bank centralny staje się nowym wierzycielem tych weksli. Stopa procentowa stosowana przy tego typu pożyczkach nazywa się stopą dyskontową. Bank centralny, kupując weksle od banków komercyjnych według stopy redyskontowej, zwiększa ich rezerwy i bazę monetarną, pociągając za sobą kreację pieniądza.

Kolejnym instrumentem wpływającym na wielkość pieniądza w obiegu są operacje otwartego rynku. Polegają one na sprzedaży lub kupnie aktywów, które odpowiednio zwiększają lub zmniejszają podaż pieniądza na rynku. Operacje otwarte-

go rynku odbywają się po ustalonej stopie referencyjnej zwanej stopą repo, która określa wysokość oprocentowania pożyczek międzybankowych, depozytów oraz kredytów, jak również rentowność skarbowych papierów wartościowych.

Stopa procentowa jest podstawowym narzędziem, za pomocą którego bank centralny może realizować określoną politykę monetarną. Ekspansywna polityka monetarna polega na zwiększeniu podaży pieniądza, co pociąga za sobą obniżkę stóp procentowych. Restrykcyjna polityka monetarna redukuje ilość pieniądza w obiegu, zwiększając poziom stóp procentowych na rynku. W tej sytuacji przedsiębiorcy i gospodarstwa domowe mogą rezygnować z trzymania dużej ilości gotówki do celów transakcyjnych i zwiększyć ilość depozytów mających atrakcyjne oprocentowanie. Kiedy stopa procentowa jest niska, zarówno przedsiębiorcy jak i gospodarstwa domowe stają się obojętne, co do formy przechowywania pieniędzy, gdyż różnica w kosztach (utrata oprocentowania z depozytu) pomiędzy trzymaniem gotówki a lokowaniem pieniędzy w banku jest niewielka. Rynkowa stopa procentowa określa równowagę na rynku pieniądza, w której popyt i podaż są sobie równe.

Jeśli bank centralny zdecyduje się na zwiększenie podaży pieniądza, w długim okresie czasu powoduje to wzrost inflacji. Jeżeli bank centralny pozwoli na zbyt szybki wzrost podaży pieniądza w stosunku do wzrostu gospodarczego, to w gospodarce znajdzie się nadmiar pieniądza i spowoduje to inflację. Wynika to z faktu, że inflacja jest wartością nominalną równą stopie wzrostu nominalnej podaży pieniądza i istnieje pozytywna korelacja pomiędzy inflacją a podażą pieniądza.

W długim okresie czasu zmienne nominalne nie będą miały wpływu na wielkości realne w gospodarce. Innymi słowy pieniądz nie ma wpływu na wzrost gospodarczy w długim okresie, ale warto podkreślić, że może służyć jako instrument w celu pobudzenia gospodarki w krótkim okresie czasu.

Z tego względu banki centralne za główny cel stawiają cel inflacyjny. Europejski Bank Centralny (EBC) mierzy w utrzymanie stabilności poziomu cen oraz długookresowo niskiej inflacji. Fed dodatkowo ma w swoich celach pobudzanie gospodarki w krótkim horyzoncie czasowym. Polityka EBC może być określana jako polityka zadartych nosów, skupiająca się na walce z inflacją. Polityka, która również bierze pod uwagę skutki, jakie walka z inflacją wywiera na stopę bezrobocia to polityka mokrych nosów, w praktyce stosowana w amerykańskim modelu banku centralnego. Efekty walki z inflacją mogą, bowiem nieść ze sobą negatywne skutki dla gospodarki, np. wzrost bezrobocia. Pierwszym ekonomistą, który zaobserwował odwrotną zależność pomiędzy tymi zmiennymi, był Albana W. Phillipsa. Od jego nazwiska pochodzi nazwa krzywej przedstawiająca związek pomiędzy wysokością bezrobocia i inflacją. Istnieje jednak w ekonomii przekonanie, że relacja ta może mieć jedynie charakter krótkookresowy. Wzrost zatrudnienia może mieć charakter jedynie przejściowy, i w długim okresie bezrobocie wraca do starego poziomu, podczas gdy inflacja pozostaje na poziomie wyższym. Ma

to miejsce w momencie, kiedy w analizie uwzględnione zostaną oczekiwania inflacyjne podmiotów gospodarczych, oraz ponadto polityka prowadzona przez bank centralny jest wiarygodna.

Ponieważ podstawowym narzędziem banku centralnego w regulacji podaży pieniądza i w walce z inflacją jest stopa procentowa, większość banków centralnych posługuje się regułą Taylora. Reguła ta określa wysokość stopy procentowej pożądanej do osiągnięcia określonego celu inflacyjnego i bierze pod uwagę zarówno odchylenia od naturalnej stopy procentowej jak i inflacji, oraz wielkość luki popytowej. Może ona być zapisana wzorem:

$$i = \iota + \alpha(\pi - \bar{\pi}) + \beta\left(\frac{Y - \bar{Y}}{\bar{Y}}\right)$$

gdzie:

- i – wysokość stopy procentowej,
- ι – naturalna stopa procentowa,
- $\pi - \bar{\pi}$ – odchylenie bieżącej inflacji od jej naturalnego poziomu,
- $\frac{Y - \bar{Y}}{\bar{Y}}$ – wielkość luki popytowej.

Reguła Taylora pomocna jest w określeniu tego, jak bank centralny ma kształtować politykę krótkoterminowych stóp procentowych w zmieniających się warunkach ekonomicznych, żeby osiągnąć stabilizację gospodarczą (cel krótkoterminowy) oraz cel inflacyjny (długoterminowy). Kształtowanie stóp procentowych często podlega zjawisku wygładzania, które z kolei polega na tym, że zmiany stóp procentowych są rozłożone w czasie, co oznacza, że jednorazowe zmiany są niewielkie. Takie postępowanie banku centralnego może wynikać z ostrożności, i może być uzasadnione w przypadku, gdy zmienne potrzebne do wyliczenia stopy procentowej według reguły Taylora, co wielce prawdopodobne, obarczone są błędem statystycznym. Dane potrzebne do oszacowania stopy procentowej, w szczególności informacje na temat wielkości produkcji, publikowane są bowiem z opóźnieniem, co może wpływać na precyzję bieżących obliczeń. Dodatkowym utrudnieniem może być brak wiedzy na temat „prawdziwego” modelu gospodarki. Warto jednak podkreślić, że reguła Taylora jest teorią, która znajduje swoje odzwierciedlenie w efektywności rzeczywiście podejmowanych działań.

4. Polityka fiskalna i monetarna – razem czy osobno?

Obie polityki makroekonomiczne są prowadzone przez dwa niezależne ośrodki decyzyjne: rząd i bank centralny. Oczywiście jest, że mogą im przyświecać inne, często przeciwstawne cele.

Klasycznym przykładem, w jaki sposób skutki ekspansywnej polityki fiskalnej wpływają na działania banku centralnego, jest potrzeba finansowania deficytu budżetowego. Jeżeli obligacje skarbowe nabywane są przez podmioty prywatne, gospodarstwa domowe oraz banki komercyjne, następuje kreacja pieniądza, ponieważ banki komercyjne niejako udzielają kredytu skarbowi państwa. Prawdopodobne jest jednak to, że kreacja pieniądza i tak miałyby miejsce wskutek udzielenia tych kredytów np. przedsiębiorcom. Efekty obserwowane w gospodarce będą takie same jak te, związane ze zwiększoną podażą pieniądza w obiegu. Nie wywołuje to jednak konieczności emisji waluty, która musiałaby nastąpić, gdyby bank centralny skupował obligacje bezpośrednio od skarbu państwa (w Polsce procedura ta jest prawnie zakazana), co powodowałoby nadmierną ilość pieniądza, transakcji i inflację.

Kolejnym istotnym aspektem współdziałania obu polityk w celu osiągnięcia jak najlepszych rezultatów gospodarczych, są również doświadczenia ostatniego kryzysu ekonomicznego. W wielu krajach, w tym przede wszystkim w Stanach Zjednoczonych, stopy procentowe były na tak niskim poziomie, że nie możliwa była dalsza ich obniżka. Stała się ona bezużytecznym instrumentem w dążeniu banku centralnego do pobudzenia gospodarki. Co więcej, realnie stopa procentowa mogłaby w tej sytuacji przyjąć wartości ujemne, jednak w rzeczywistości jest to scenariusz niemożliwy do zrealizowania. W tej sytuacji prowadzenie ekspansywnej polityki fiskalnej i zwiększanie deficytu budżetowego nie wywołuje skutków inflacyjnych, które w normalnej sytuacji miałyby miejsce. Ponieważ realnie stopa procentowa mogłaby być ujemna, w obliczu presji inflacyjnej i konieczności podniesienia stóp procentowych stawałaby się jedynie „mniej ujemna”. W ten sposób negatywne skutki ekspansywnej polityki fiskalnej są niwelowane.

Współpraca banku centralnego z rządem może również okazać się istotna w momencie konieczności stabilizacji finansów publicznych i dokonania redukcji deficytu budżetowego. W praktyce oznacza to prowadzenie restrykcyjnej polityki fiskalnej, czyli podwyższenie podatków i/lub cięcia w wydatkach. Takie działania mają negatywny wpływ na PKB i powodują spowolnienie gospodarcze wskutek zmniejszonej wielkości zakupów oraz niższą produkcję. W celu złagodzenia negatywnych skutków dla gospodarki bank centralny wiedząc, że nie ma presji inflacyjnej, może wykorzystać obniżkę stóp procentowych w celu pobudzenia wzrostu ekonomicznego. Taka sytuacja miała miejsce w Polsce podczas walki z kryzysem. Rząd w owym czasie nie chciał drastycznie zwiększać wydatków budżetowych w obawie przed nadmiernym wzrostem deficytu oraz długu publicznego i bank centralny mógł wykorzystać instrumenty polityki monetarnej w celu pobudzenia gospodarki.

5. Podsumowanie – wyzwania dla polskiej polityki makroekonomicznej

Doświadczenia ostatniego kryzysu pokazały również, że gospodarki są ze sobą silnie połączone i niejednokrotnie zależne od procesów zachodzących u ich ekonomicznych sąsiadów. Biorąc pod uwagę aspekty otwartości gospodarek, polityka makroekonomiczna nie może kierować się tylko na zmianę sił w gospodarce narodowej, ale musi brać pod uwagę siły działające na rynku międzynarodowym i ich efekty dla rozwoju gospodarczego.

Kryzys udowodnił, że prowadzona polityka makroekonomiczna w Europie ma wpływ nie tylko na politykę makroekonomiczną Polski, ale również na jej sytuację ekonomiczną. Starania Niemców, zmierzające do zwiększenia zakupów konsumpcyjnych gospodarstw domowych, mają znaczenie dla polskich eksporterów. Dla nich rynek niemiecki stanowi 1/3 całkowitego rynku zbytu. A większy popyt u naszych sąsiadów oznacza zwiększoną produkcję w kraju i wzrost gospodarczy.

Inną ważną kwestią dla formowania polityki makroekonomicznej staje się również przystąpienie Polski do strefy euro. Kryzys ujawnił słabości w zakresie koordynacji polityki fiskalnej w krajach Unii, która nie pozostaje bez znaczenia dla polityki monetarnej unii walutowej. Przyczynił się on również do tego, że kraje nie są w stanie sprostać kryteriom konwergencji w obecnej formie. Nadzwyczajna sytuacja, w jakiej znalazła się globalna gospodarka, zrodziła konieczność niecodziennych rozwiązań, a ich skutki obserwuje się w rosnących deficytach budżetowych i długach publicznych wszystkich krajów europejskich, stojących czasem na granicy wypłacalności, rodzącej się poważnej presji inflacyjnej, a także wzrostu bezrobocia.

Literatura

- Bénétrix A.S., Lane P.R., *International Differences in Fiscal Policy During the Global Crisis*, Working Paper 16346, NBER, 2010
- Blanchard O., *Macroeconomics*, Pearson, 2010
- Burda M., Wyplosz C., *Macroeconomics*, Oxford University Press, 2011
- Cowen T., Tabarrok A., *Modern Principles: Macroeconomics*, Worth Publishers, 2012
- Davig T., Leeper E.M., *Monetary-Fiscal Policy Interactions and Fiscal Stimulus*, Working Paper 15133, NBER, 2009
- Krugman P., Wells R., Ray M., Anderson D.A., *Macroeconomics in Modules*, Worth Publishers, 2012
- Mishkin F.S., *Monetary Policy Strategy: Lessons from the Crisis*, Working Paper 16755, NBER, 2011
- Svensson L. E. O., *Evaluating Monetary Policy*, Working Paper 15385, NBER, 2009

Raporty i analizy

Analiza sytuacji gospodarczej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, NBP, 2011

Gospodarka Polska na Przełomie wieków, NBP, 2005

Plan Stabilności i Rozwoju – Wzmocnienie Gospodarki Polski Wobec Światowego Kryzysu Finansowego, Ministerstwo Finansów, 2009

Polska Wobec Światowego Kryzysu Gospodarczego, NBP, 2009

Tensions from the Two-Speed Recovery: Unemployment, Commodities, and Capital Flows, World Economic Outlook Report, IMF 2010

The Effectiveness and Scope Of Fiscal Stimulus, Chapter 3 of Interim Report, OECD Economic Outlook, 2009

Krzysztof Szczygielski

Uczelnia Łazarskiego w Warszawie

Rozwój gospodarczy a finanse publiczne

Wprowadzenie

W każdym kraju demokratycznym stan finansów publicznych jest zawsze jednym z zasadniczych tematów debaty publicznej. Opozycja krytykuje rząd, jeśli rośnie deficyt budżetowy i dług publiczny; rząd troską o stan finansów uzasadnia niepopularne lub kontrowersyjne decyzje. Nie inaczej jest też i obecnie w Polsce. Jednak choć samo zainteresowanie polityków i dziennikarzy stanem finansów publicznych jest niewątpliwie rzeczą dobrą, to dyskusja razi często ogólnikowością, uproszczeniami i natężeniem politycznych emocji. Dlatego w niniejszym artykule spróbujemy z jednej strony sprecyzować, na czym dokładnie polega problem finansów publicznych w Polsce i w innych krajach, a z drugiej strony spojrzeć na tę kwestię w pewnym szerszym kontekście makroekonomicznym. Pozwoli nam to odpowiedzieć na pytanie, jaki jest rzeczywiście związek stanu finansów publicznych z bieżącymi decyzjami politycznymi?

Pierwsza część artykułu wprowadza podstawowe pojęcia makroekonomiczne i opisuje główne determinanty rozwoju gospodarczego. Jest to niezbędne tło potrzebne do omówienia zakresu, znaczenia i struktury finansów publicznych w drugiej części tekstu. Część trzecia wreszcie charakteryzuje obecny stan finansów publicznych Polski, jego przyczyny, konsekwencje i możliwości, jakie mają rządzący, aby poprawić sytuację kraju.

1. Wzrost gospodarczy

Stan finansów publicznych jest ważny dla społeczeństwa w takim stopniu, w jakim wpływa na poziom ogólnego dobrobytu. Ekonomisci tradycyjnie utożsa-

miają dobrobyt ze stanem materialnym, z bogactwem narodu. Jak wskazuje tytuł wydanego w 1776 roku fundamentalnego dzieła Adama Smitha *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów* pytanie o to, co determinuje dobrobyt materialny i jego wzrost, jest zawsze podstawowym tematem ekonomii. Przypomnijmy więc krótko, jak ekonomia precyzuje pojęcie bogactwa narodu i co wiemy o jego determinantach i znaczeniu.

1.1. Pojęcie i pomiar

Podstawową miarą bogactwa kraju jest Produkt Krajowy Brutto (PKB), dlatego też wzrost gospodarczy utożsamia się ze wzrostem PKB. Zgodnie z definicją, PKB jest *sumą wartości rynkowej dóbr i usług końcowych wyprodukowanych w danym kraju w danym roku*. Zanim przedyskutujemy zalety i wady PKB jako miary bogactwa, warto przyjrzeć się samej definicji. Zauważmy, że do PKB zalicza się tylko *nowe* dobra i usługi wyprodukowane w danym roku. Nie uwzględniamy więc odsprzedaży produktów używanych. Poza tym, pod uwagę bierzemy tylko dobra i usługi *końcowe*, czyli takie, które trafiają do ich ostatecznego użytkownika. Dzięki temu wartość każdego dobra liczona jest tylko raz, bo cena dobra końcowego zawiera w sobie wartość wszystkich komponentów.

Zaletą PKB jako miary bogactwa jest zarówno jego czytelność i łatwość do zastosowania, jak i właściwości teoretyczne. PKB jest bowiem *sumą dochodów* wszystkich czynników produkcji, jakie były zaangażowane w działalność gospodarczą w danym roku w kraju. Dlatego właśnie uprawnione jest mówienie o PKB jako o mierze bogactwa.

Dlaczego PKB jest sumą dochodów? Zauważmy, że kupując dane dobro, niejako wypłacamy wynagrodzenie wszystkim tym, którzy przyczynili się do jego wyprodukowania. Dotyczy to zarówno osób, które pracowały przy wytworzeniu dobra, jak i tych, które np. udostępniły swój kapitał, pożyczając pieniądze producentowi; producent musi wliczyć koszt tej pożyczki w cenę dobra końcowego. Z drugiej strony wynagrodzenie, jakie otrzymuje każdy pracownik (czy każdy właściciel kapitału), pochodzi właśnie ze sprzedaży dóbr i usług wyprodukowanych przez firmę, w której dana osoba pracuje, czy jakiej pożycza – najczęściej za pośrednictwem banków – swoje zasoby finansowe. Widzimy więc, że przynajmniej w sektorze prywatnym tożsamość między wartością rynkową dóbr i usług końcowych, a sumą dochodów czynników produkcji, jest łatwa do wykazania.

Co z sektorem publicznym? Jak obliczyć wartość dóbr i usług „wyprodukowanych” przez np. policjanta czy nauczyciela w szkole publicznej? W praktyce urzędów statystycznych przyjmuje się po prostu, że wartość ta jest równa sumie wypłaconych wynagrodzeń. Tym samym podstawowa tożsamość PKB jest zachowana. Będzie ona miała duże znaczenie kiedy przejdziemy do dyskusji na temat finansów publicznych.

Ekonomiści lubią posługiwać się PKB także dlatego, że dane o nim są dostępne dla prawie wszystkich krajów świata i to dla wielu dziesiątek, jeśli nie setek lat wstecz. Tymczasem subtelniejsze dane o rozwoju gospodarczym, społecznym i technologicznym zwykle istnieją tylko dla trzydziestu–czterdziestu najlepiej rozwiniętych krajów świata. Oczywiście czasami zamiast PKB posługujemy się PKB na mieszkańca, inaczej PKB *per capita*.

PKB jako miernik aktywności gospodarczej czy bogactwa ma jednak swoje ograniczenia. Przede wszystkim nie uwzględnia tych wszystkich dóbr i usług, które nie trafiają na rynek. Nie „widzi” więc pracy wykonywanej w domu, godzin spędzonych na opiece nad dziećmi, sprzątaniam, gotowania, uprawiania ogrodu itd. Poza tym nie uwzględnia tych kosztów działalności gospodarczej, które nie są wyceniane przez rynek, takich jak zniszczenie środowiska naturalnego czy nierówności społeczne.

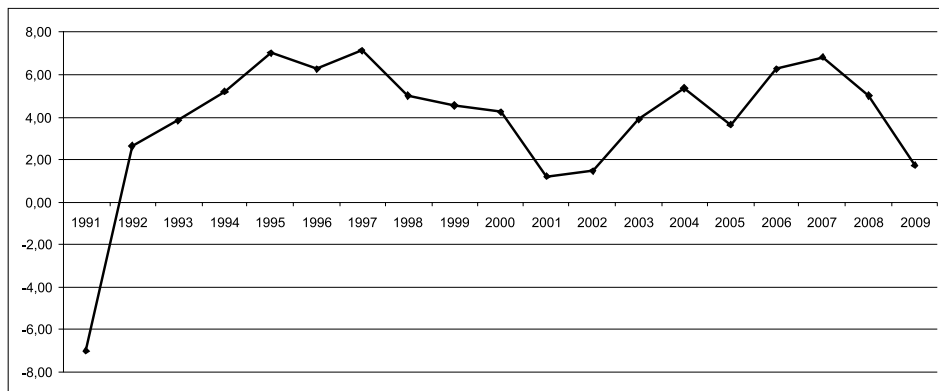
Mimo to uważa się, że spośród prostych miar rozwoju społeczno-gospodarczego, Produkt Krajowy Brutto na mieszkańca jest wskaźnikiem najlepszym¹ zarówno w sensie teoretycznym jak i empirycznym. Samo PKB dobrze odzwierciedla gospodarczą wielkość kraju i ma związek z jego znaczeniem politycznym. PKB *per capita* natomiast pokazuje z jednej strony wydajność pracy, a z drugiej strony standard życia w kraju. Nie chodzi tu tylko o aspekt konsumpcyjny – kraje o wyższym PKB *per capita* mogą więcej wydać na bezpieczeństwo obywateli, na opiekę zdrowotną czy na zapewnienie im bezpieczeństwa socjalnego.

1.2. Doświadczenia Polski i innych krajów

Polska od prawie dwudziestu lat nieprzerwanie doświadcza wzrostu gospodarczego (rys. 1). W roku 2011 polskie PKB wyniosło ok 1.41 bln zł i było przeszło dwukrotnie większe niż w roku 1990.

Jednak warto uświadomić sobie, że podobny wzrost nie jest bynajmniej oczywistością. Są kraje, które w tym samym okresie rosły dużo wolniej, lub nawet stały się biedniejsze (por. tab. 1; oczywiście w niektórych krajach rolę odegrał też szybki przyrost naturalny).

¹ Oprócz Produktu Krajowego Brutto istnieje pojęcie Produktu Narodowego Brutto.



Rys. 1. Wzrost PKB w Polsce w cenach stałych w latach 1991-2009

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Światowego.

Tabela 1. Wzrost PKB per capita w wybranych krajach (w USD, ceny stałe 2000)

Kraje	PKB pc 1990	PKB pc 2009	zmiana % 1990-2009
Demokratyczna Republika Kongo	207	97	-53
Moldowa	980	554	-43
Ukraina	1387	987	-29
Kyrgystan	465	385	-17
Republika Środkowoafrykańska	278	233	-16
Kamerun	719	694	-3
Kenia	450	452	0
Federacja Rosyjska	2 602	2 805	8
Włochy	16 531	18 479	12
Japonia	33 595	38 177	14
Senegal	459	534	16
Niemcy	19 428	24 410	26
Republika Czeska	5 336	7 225	35
Wielka Brytania	20 094	27 259	36
Węgry	4 240	5 833	38
Botswana	2 512	4 082	63
Argentyna	5 607	9 880	76
Polska	3 097	6 331	104
Korea Południowa	6 895	15 444	124
Chiny	392	2 206	463

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Banku Światowego.

Z drugiej strony historia zna przypadki krajów rozwijających się w sposób niezwykle spektakularny. Po II wojnie światowej były to Japonia oraz tzw. tygrysy azjatyckie (Korea Południowa, Tajwan, Singapur, Hong-Kong)². W latach 90. imponujące tempo wzrostu osiągnęła Irlandia, a od wielu lat światowym liderem są Chiny. Widać więc, że występują znaczne różnice w tempie wzrostu między krajami, a pytanie zadane ponad dwieście trzydzieści lat temu przez Adama Smitha wciąż jest aktualne.

Dyscypliną ekonomiczną, której celem jest wyjaśnienie poziomu produkcji i jego wzrostu jest makroekonomia. Analiza makroekonomiczna jest zawsze prowadzona na dwóch różnych poziomach: w krótkim i w długim okresie. W krótkim okresie ceny są mniej więcej stałe, a w gospodarce istnieją niewykorzystane moce produkcyjne. W długim okresie ceny mogą się zmieniać, a kwestia wykorzystania mocy produkcyjnych jest otwarta. Najpierw omówimy determinanty wzrostu w długim okresie, a potem zajmiemy się wahaniem krótkookresowymi.

1.3. Determinanty wzrostu gospodarczego w długim okresie

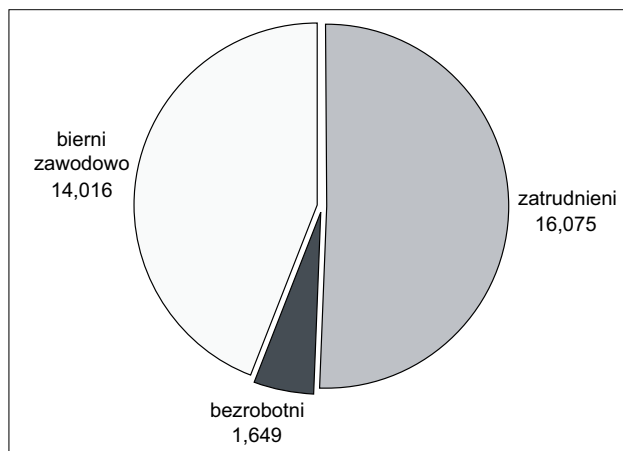
W ramach makroekonomii kwestię determinantów wzrostu w długim okresie podejmuje teoria wzrostu gospodarczego. Oczywiście, nie przytoczymy tu modeli teoretycznych, które zresztą – jak większość współczesnej teorii ekonomii – są bardzo zmatematyzowane. To, co możemy jednak zrobić, to przedyskutować prostą tożsamość. Otóż zauważmy, że całkowita produkcja dóbr końcowych równa jest iloczynowi liczby pracujących i produkcji na jednego zatrudnionego, czyli produktywności. Sugeruje to, że analizując wzrost gospodarczy w długim okresie warto skupić się, po pierwsze, na liczbie pracujących, a po drugie, na ich wydajności.

1.3.1. Zatrudnienie

Stwierdzenie, że dochód narodowy zależy od tego, ile osób pracuje, brzmi jak banał, a mimo to kwestia zatrudnienia rzadko pojawia się w debacie publicznej. Znacznie częściej komentowane są dane o bezrobociu, które pokazują jednak tylko część problemu z rynkiem pracy. Otóż, oprócz osób zatrudnionych i bezrobotnych, na rynku pracy jest też trzecia grupa osób w wieku produkcyjnym – osoby bierne zawodowo. Różnica między osobą bezrobotną a bierną zawodowo jest taka, że o ile ta pierwsza nie ma pracy, ale szuka jej i chciałaby ją podjąć, o tyle ta druga osoba nie ma pracy i jej nie szuka. Przyczyny bierności osób w wieku produkcyjnym mogą być różne: nauka (przede wszystkim w szkołach wyższych), kłopoty zdrowotne, decyzja życiowa (np. co do wychowywania dzieci), zniechęcenie długotrwałym bezrobociem, albo – co bardzo częste – wcześniejsza emery-

² Por. J. Fagerberg i M.M. Godinho, *Innovation and Catching-up*, [w:] *The Oxford Handbook of Innovation*, J. Fagerberg i in. (red), Oxford University Press 2005.

tura. Rysunek 2 ilustruje liczebność każdej z grup – zatrudnionych, bezrobotnych i biernych zawodowo – na polskim rynku pracy. Oczywiście, ponieważ na rysunku ujęte są wszystkie osoby powyżej 15 roku życia, to w grupie osób biernych zawodowo znajdują się miliony osób, które przeszły już na zwykłą (a nie wcześniejszą) emeryturę.



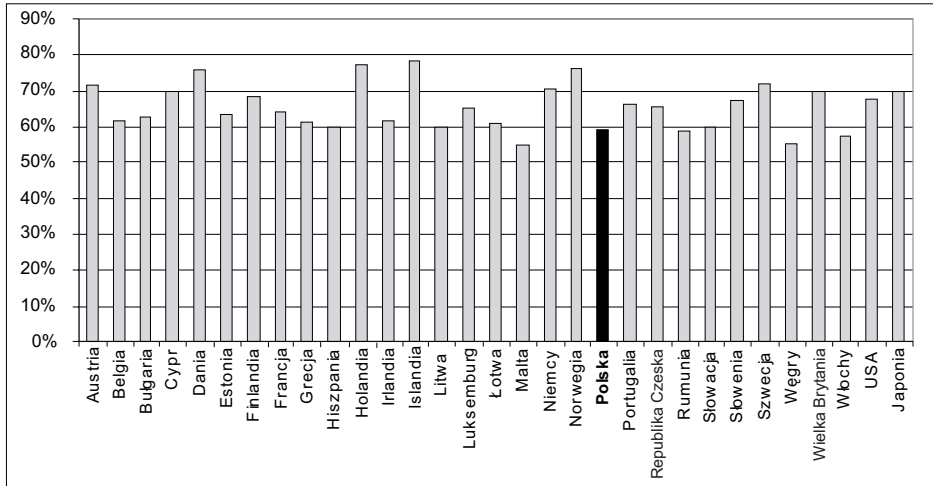
Rys. 2. Struktura polskiego rynku pracy w IV kwartale 2010 roku (osoby w wieku 15 lat i starsze)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS, *Kwartalna informacja o rynku pracy*.

O ile stopa bezrobocia to stosunek liczby osób bezrobotnych do sumy osób zatrudnionych i osób bezrobotnych, o tyle wskaźnik zatrudnienia oblicza się jako stosunek liczby osób zatrudnionych do całej liczby osób w wieku produkcyjnym. Wskaźnik zatrudnienia pokazuje faktyczne wykorzystanie zasobów pracy w gospodarce i jako taki jest od lat w centrum zainteresowania analityków. Kiedy w 1999 roku Unia Europejska przyjmowała swoją Strategię Lizbońską – zestaw celów i planowanych działań, które miały w zamierzeniu uczynić UE najbardziej konkurencyjną gospodarką świata – to jeden z zasadniczych celów został określony właśnie przez odwołanie do wskaźnika zatrudnienia. Mianowicie celem strategicznym Unii było osiągnięcie w roku 2010 wskaźnika zatrudnienia na poziomie 70% w grupie osób między 15 a 64 rokiem życia³. Jak pokazuje rysunek 3 tylko nieznaczne kraje UE osiągnęły zamierzony cel (lepiej radzą sobie kraje Europejskiego Obszaru Gospodarczego, nienależące do UE). Z drugiej strony Polska na tle Unii wypada źle: wskaźnik zatrudnienia w 2009 roku wynosił nieco ponad 59% i wy-

³ Por. P. Lenain, *Strategia Lizbońska na półmetku – Jak poprawić wyniki gospodarcze Europy?*, [w:] *Strategia Lizbońska na półmetku – oczekiwania a rzeczywistość*, B. Błaszczyk i K. Szczygielski (red), CASE Network Reports nr 58, Warszawa 2005.

nik ten plasuje nasz kraj na czwartym miejscu od końca. Przyczyną tego stanu rzeczy jest, po pierwsze, wciąż wysokie bezrobocie, a zwłaszcza duży udział bezrobocia długotrwałego, a po drugie wysoki poziom bierności zawodowej, który jest w znacznej części owocem polityki lat 90., kiedy stosunkowo łatwo było odejść na wcześniejszą emeryturę lub rentę⁴.



Rys. 3. Stopa zatrudnienia w krajach europejskich, USA i Japonii

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

1.3.2. Wydajność

Produkcyjność na jednego zatrudnionego jest właściwym problemem teorii wzrostu. Teorie wzrostu zwracają uwagę na rolę (1) wyposażenia w kapitał fizyczny, (2) wyposażenia w kapitał ludzki, (3) zasobów naturalnych, (4) wiedzy technologicznej i postępu technicznego⁵.

Kapitał fizyczny jest to zasób wyposażenia i infrastruktury, które są używane w procesie produkcji dóbr i usług. W sensie makroekonomicznym kapitał to m.in. budynki prywatne, maszyny, urządzenia, narzędzia, ale także budynki publiczne, drogi, koleje itd. Wyposażenie kraju w kapitał rośnie dzięki inwestycjom prywatnym, przy czym kluczowa jest tu rola oszczędności, czyli tej części dochodów, która nie jest przeznaczona na konsumpcję. Wyposażenie kraju w kapitał może też wzrosnąć dzięki inwestycjom publicznym, a także dzięki napływowi inwestycji zagranicznych. Jednak, choć dodatkowy kapitał fizyczny poprawia zdolności

⁴ *Zatrudnienie w Polsce 2005*, M. Bukowski (red), Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2005, s. 153–155.

⁵ Jest to klasyczne wyliczenie czynników wzrostu, por np. G. Mankiw, *Makroekonomia*, PWE, Warszawa 2009.

produkcyjne gospodarki, to wraz ze wzrostem wyposażenia kraju w kapitał efekt ten staje się coraz słabszy. Zjawisko to znane jest w ekonomii pod nazwą prawa malejącej produktywności krańcowej. Jest to jedna z przyczyn, dla których kraje bogatsze często rozwijają się wolniej niż kraje biedniejsze (częściowo potwierdza to tab. 1).

Pod pojęciem **kapitału ludzkiego** rozumiemy całokształt wiedzy i umiejętności pracowników. Są one zdobywane zarówno w procesie kształcenia, jak i poprzez doświadczenie praktyczne i mają oczywiście olbrzymi wpływ na zdolności produkcyjne gospodarki. Choć kapitał ludzki ma w sensie ekonomicznym wymiar indywidualny, to dla wzrostu gospodarczego bardzo istotne są też kompetencje społeczne pracowników, np. ich umiejętność pracy w grupie czy zaufanie, jakim się darzą. Te umiejętności bywają nazywane „kapitałem społecznym”, jednak w ekonomii ten termin ma trochę inne znaczenie (wbrew atrakcyjnej nazwie – nie zawsze pozytywne⁶).

Zasoby naturalne są w potocznym pojęciu kluczowym czynnikiem wzrostu. Wiadomo, że takie kraje jak Kuwejt, Norwegia czy Rosja czerpią olbrzymie zyski z eksploatacji zasobów naturalnych. Warto jednak pamiętać, że z jednej strony istnieje bardzo wiele przykładów krajów, które rozwinęły się gospodarczo, mimo że nie posiadały prawie żadnych zasobów mineralnych (Japonia, Korea, inne tygrysy azjatyckie), a z drugiej strony liczne kraje afrykańskie od dziesięcioleci cierpią biedę mimo wielkich bogactw naturalnych (w ekonomii rozwoju istnieje nawet termin „przekleństwa zasobów”⁷). Zasoby naturalne mogą więc wspomagać wzrost gospodarczy, ale nie są ani czynnikiem niezbędnym ani wystarczającym.

Badania empiryczne pokazują, że przyrostu zdolności produkcyjnych nie mogą w pełni wyjaśnić ani bogactwa naturalne, ani akumulacja kapitału fizycznego, ani przyrost kapitału ludzkiego. Niezależnie od tego, jak dokładnie mierzone są te czynniki, zawsze pozostaje pewna niewyjaśniona „reszta”. Ekonomisci zwykli przypisywać tę „resztę” **postępowi technologicznemu**⁸. Okazuje się jednak, że tak zdefiniowany postęp technologiczny jest najważniejszym czynnikiem wzrostu gospodarczego w długim okresie. Stąd wzięło się zainteresowanie postępowem technologicznym zarówno w ekonomii głównego nurtu (teoria wzrostu endo-

⁶ Jak podkreśla P. Dasgupta, kapitał społeczny odnosi się do uczestnictwa w „sieci społecznej” i tak jak kapitał fizyczny może być używany w dobrych lub złych celach. Jeżeli państwo jest słabe, a rynki nie funkcjonują, to kapitał społeczny może przyjąć formę uczestnictwa w gangu, mafii czy innej wspólnoty typu hierarchicznego, które pomagają ludziom przetrwać (P. Dasgupta, *Social capital. The New Palgrave Dictionary of Economics. Second Edition*, S.N. Durlauf and L.E. Blume (eds.), Palgrave Macmillan, 2008. *The New Palgrave Dictionary of Economics Online*, Palgrave Macmillan, 23 March 2011).

⁷ Por. H. Mehlum, K. Moene, R. Torvik, *Institutions and the resource curse*, „The Economic Journal” 2006, nr 116,

⁸ J. Fagerberg, *Technology and International Differences in Growth Rates*, „Journal of Economic Literature”, 32(3).

genicznego) jak i ekonomii ewolucyjnej⁹. Kluczowym terminem jest tu pojęcie **innowacji**, czyli nowych produktów i procesów produkcyjnych. Wbrew potocznej opinii nie chodzi tu wcale o wymyślanie rewolucyjnych rozwiązań, które dadzą krajowym firmom przywództwo technologiczne w świecie. Kraj poprawia wiedzę technologiczną przez uczenie się, imitowanie rozwiązań z innych krajów i ulepszanie ich. Dopiero potem przychodzi tworzenie własnych wynalazków. Istotna jest tu rola całej infrastruktury badawczej kraju, jak również związków między firmami a instytucjami badawczymi w ramach tego, co w literaturze jest nazywane narodowym systemem innowacji. Co się tyczy innowacyjnych procesów produkcyjnych, to znowu, nie chodzi tylko o wprowadzanie bardziej zaawansowanej techniki produkcji, ale także o postęp w organizacji pracy (na tym m.in. bazował wzrost gospodarczy w USA na początku XX wieku¹⁰)

Co można powiedzieć o czynnikach długookresowego wzrostu produktywności w Polsce? Na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat poprawiło się znacznie wyposażenie kraju zarówno w fizyczny (jak pokazuje przyrost PKB na głowę mieszkańca), jak i ludzki (liczba osób z wyższym wykształceniem wzrosła z 7 do 20%¹¹). Na pewno znaczną rolę odegrał też czynnik, który nie został wymieniony powyżej, a który był istotny dla krajów transformacji ustrojowej, mianowicie zmiany strukturalne w gospodarce¹². Natomiast wiadomo, że polskie firmy charakteryzują się niskim stopniem innowacyjności, co może mieć w przyszłości hamujący wpływ na nasz rozwój gospodarczy¹³.

1.4. Determinanty PKB w krótkim okresie

Zmiany poziomu produkcji w krótkim okresie są przedmiotem innego opracowania w tym samym zbiorze. Ogólnie rzecz biorąc, w krótkim okresie o poziomie produkcji decyduje popyt, który może wahać się na skutek różnych czynników, wewnętrznych i zewnętrznych. Typowym przykładem spowolnienia wywołanego czynnikami zewnętrznymi było to, co zdarzyło się w Polsce w latach 1998–1999 po wybuchu kryzysu rosyjskiego¹⁴. Podobne zjawisko obserwujemy obecnie, kiedy to światowy kryzys gospodarczy negatywnie wpływa na wzrost w Polsce.

⁹ J. Fagerberg i M.M. Godinho, *Innovation...*

¹⁰ D.C. Mowery, *The U.S. National Innovation System* (with N. Rosenberg), [w:] *National Innovation Systems: A Comparative Study*, R.R. Nelson (red.), Oxford University Press, 1993.

¹¹ Choć są wątpliwości do jakości tego wykształcenia, *Zatrudnienie w Polsce 2005*.

¹² Które były w Polsce większe niż np. na Węgrzech czy w Republice Czeskiej (K. Marczewski, K. Szczygielski, *Process of Structural Change in Polish Manufacturing 1995–2003: Characteristics and Factors*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2005).

¹³ S. Kubiela, *The Polish economy between transition and knowledge-based growth: from Ricardian success to Schumpeterian decline*, [w:] *The Knowledge-based Economy in Central and Eastern Europe. Countries and Industries in a Process of Change*, K. Piech, S. Radosevic (red.), Palgrave Macmillan 2006.

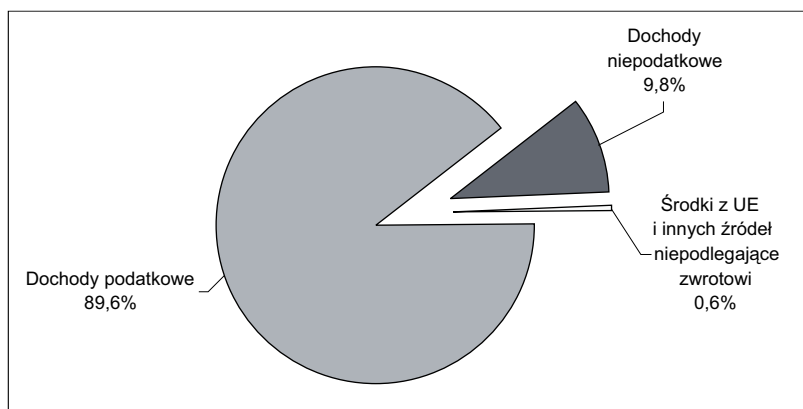
¹⁴ *Zatrudnienie...*, M. Bukowski (red.), s. 21–50.

Wewnętrznym czynnikiem recesji może być nagła zmiana nastrojów konsumenc-
kich. Zjawisko takie zaobserwowano np. w Stanach Zjednoczonych w latach
1990–1991, kiedy to (prawdopodobnie w związku z pierwszą wojną w Iraku) go-
spodarstwa domowe ograniczyły zakupy, co doprowadziło do spadku PKB
o ponad 1%¹⁵.

Z punktu widzenia polityki gospodarczej ważne jest to, że krótkookresowe
wahania gospodarki są **bardzo trudne do przewidzenia**, a ponieważ wpływają na
stan finansów publicznych, to finanse publiczne też podlegają wahaniom o charak-
terze niejako losowym. Temat ten rozwinie poniżej.

1.5. Znaczenie wzrostu gospodarczego dla finansów publicznych

Odwołamy się teraz do pojęcia Produktu Krajowego Brutto i do podstawowej
tożsamości, którą przedstawiśmy w jednym z poprzednich punktów. Otóż PKB
jest sumą wynagrodzeń wszystkich czynników wytwórczych zaangażowanych
w produkcję w danym roku. Oznacza to, że PKB determinuje bazę podatkową,
czyli wszystkie dochody podlegające opodatkowaniu. Jest to o tyle istotne, że 90%
wszystkich dochodów budżetu państwa pochodzi z podatków (rys. 4).



Rys. 4. Struktura dochodów budżetu państwa w okresie styczeń–listopad 2010 roku

Źródło: Ministerstwo Finansów, „Sprawozdanie operatywne z wykonania budżetu państwa za styczeń–listopad 2010 r.”

Z tego zestawienia faktów płyną dwa wnioski. Po pierwsze, jeśli chcemy mieć
wydolne państwo, zdolne do wypełniania swoich funkcji, to musimy dbać
o wzrost gospodarczy. Po drugie, ponieważ poziom produkcji waha się z roku na
rok, wpływy do budżetu zależą od zjawisk nieprzewidywalnych. Trzeba mieć to

¹⁵ O. Blanchard, *Consumption and the Recession of 1990–1991*, „American Economic Review”, May 1993.

na uwadze, przypisując tej czy innej ekipie odpowiedzialność za stan finansów publicznych. Rzetelna ocena musi być oparta na danych z co najmniej dziesięciu lat i uwzględnienia wpływ wahań koniunktury na stan bazy podatkowej.

2. Finanse publiczne – pojęcie, struktura, znaczenie

Jak podkreśla J. Osiatyński, ilekroć władza na mocy przepisów prawa bezwrotnie odbiera obywatelom ich dochód, aby rozdysponować go na cele publiczne, mamy do czynienia z finansami publicznymi¹⁶. Co więcej, we współczesnych gospodarkach wydatki publiczne są bardzo znaczne i mają wielki wpływ na gospodarkę. Przyjrzymy się więc bliżej strukturze polskich finansów publicznych i temu, jakie znaczenie mają dla naszego życia gospodarczego.

2.1. Pojęcie i znaczenie finansów publicznych

„Przedmiotem finansów publicznych są zjawiska, procesy oraz instytucje publiczne i prawne związane z powstawaniem i rozdysponowaniem pieniężnych środków publicznych zapewniających funkcjonowanie sektora publicznego”¹⁷. Kluczowymi komponentami finansów publicznych są finanse instytucji centralnych i finanse samorządu terytorialnego. Państwo jednak pozyskuje i wydatkuje środki różnymi drogami, czego dobrą ilustracją jest poniższy rysunek 5.

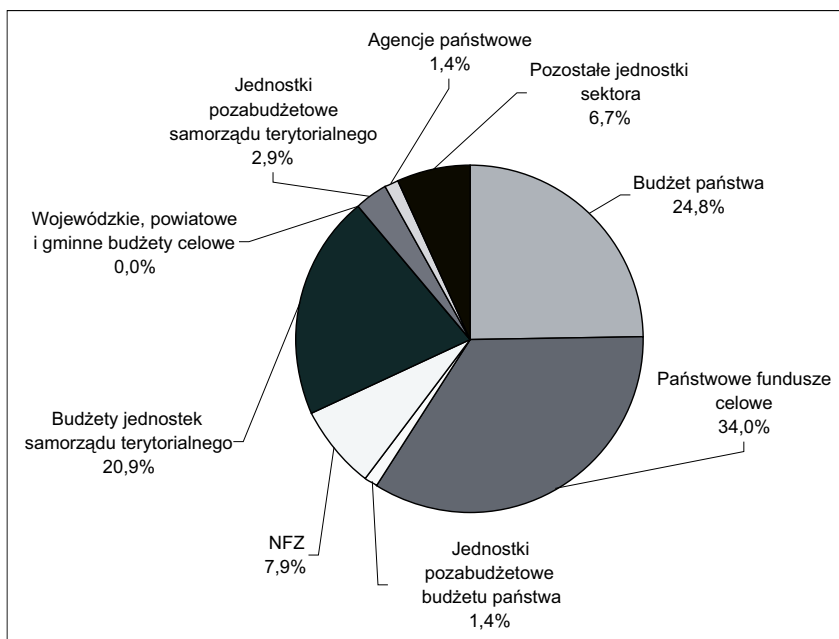
Znaczenie finansów publicznych dla gospodarki jest wielorakie. Przede wszystkim determinują one to, w jakim stopniu państwo jest w stanie wypełniać swoje funkcje związane z tworzeniem i egzekwowaniem prawa, zapewnieniem obywatelom bezpieczeństwa, zarówno w wymiarze wewnętrznym jak i międzynarodowym, edukacją, zdrowiem publicznym czy polityką społeczną. Wszystko to wymaga środków finansowych na wynagrodzenia (sektor publiczny konkuruje z sektorem prywatnym o wykwalifikowanych pracowników), oraz na infrastrukturę.

Organizacja finansów publicznych współokreśla też system bodźców w gospodarce i w ten sposób wpływa na decyzje obywateli. Dotyczy to zarówno systemu pozyskiwania środków finansowych, jak i systemu ich wydatkowania. Przykładem pierwszego rodzaju bodźców są ulgi podatkowe, które mogą skłonić ludzi do określonego działania. Przykładem bodźców związanych ze stroną wydatków mogą być zasiłki, renty czy emerytury, które mogą zniechęcać do pew-

¹⁶ J. Osiatyński, *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 15.

¹⁷ Tamże.

nych decyzji (np. do posiadania dzieci), a do innych zachęcać (opuszczenie rynku pracy i przejście na wcześniejszą emeryturę).



Rys. 5. Struktura skonsolidowanych wydatków sektora finansów publicznych (bez środków z bezzwrotnej pomocy z Unii Europejskiej) w 2004 roku

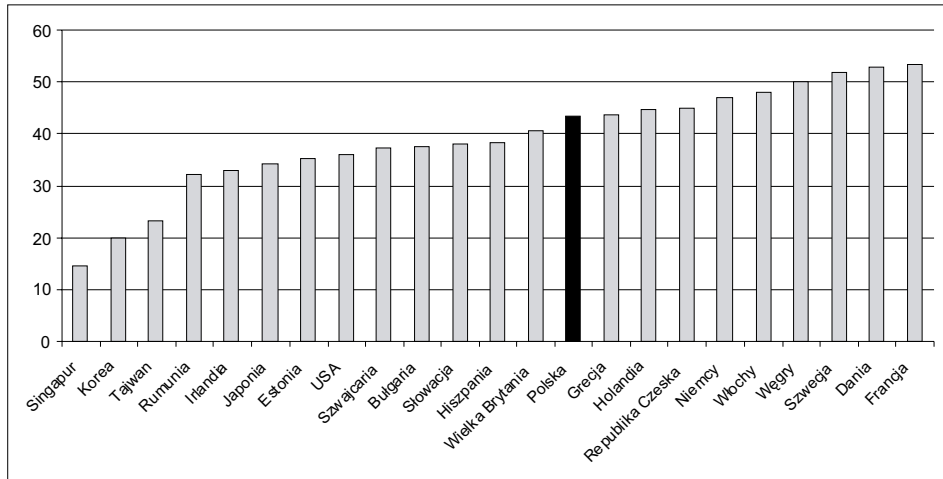
Źródło: J. Osiatyński, *Finanse publiczne...*, s. 233.

Finanse publiczne mają też olbrzymie znaczenie makroekonomiczne. Z jednej strony określają rodzaj prowadzonej przez państwo polityki fiskalnej, a z drugiej – sama struktura wydatków wpływa na wzrost gospodarczy w długim okresie.

2.2. Wielkość sektora publicznego

Znaczenie finansów publicznych w życiu społeczeństwa zależy od tego, jak znaczną rolę w gospodarce odgrywa państwo w ogóle. Zaangażowanie państwa mierzy się często wielkością sektora publicznego, czyli udziałem wydatków publicznych w PKB. Jak pokazuje rysunek 6 w Polsce sektor publiczny jest nieco powyżej średniej dla krajów średnio i wysoko rozwiniętych.

Toczy się zażarta dyskusja, czy dla gospodarki lepiej jest, kiedy sektor publiczny jest mały czy też państwo może, lub nawet powinno, angażować się w gospodarkę. W Polsce obrońcą pierwszego z tych poglądów jest od lat L. Balcerowicz, który wielokrotnie przekonywał, że „niskie i proste podatki” są jednym z głów-



Rys. 6. Wydatki publiczne jako procent PKB w 2005 roku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

nych czynników rozwoju¹⁸. Istnieją też argumenty zarówno teoretyczne, jak i empiryczne przemawiające za tym, że niski stopień fiskalizmu jest dobry dla wzrostu gospodarczego. Z punktu widzenia teorii ekonomii podatki zniechęcają do pracy i działalności gospodarczej i zniekształcają sygnały rynkowe. Istnieją też liczne przykłady krajów, w których sektor publiczny odgrywał niewielką rolę, a które osiągnęły wysokie tempo wzrostu gospodarczego (USA, Irlandia, Estonia). Z drugiej strony, nietrudno znaleźć argumenty – za dużym sektorem publicznym. Teoria dowodzi, że wysoki poziom fiskalizmu może być korzystny dla wzrostu, o ile podatki finansują rozwój technologiczny lub wyrównują nierówności społeczne¹⁹. Na gruncie empirycznym można wskazać na doświadczenia krajów skandynawskich. Mimo że charakteryzują się one znacznym rozmiarem sektora publicznego i istnieniem rozwiązań dalekich od wolnorynkowego ideału (scenarizowane negocjacje płacowe), zdołały one osiągnąć porządne tempo wzrostu przy niskim bezrobociu i wysokim zatrudnieniu²⁰.

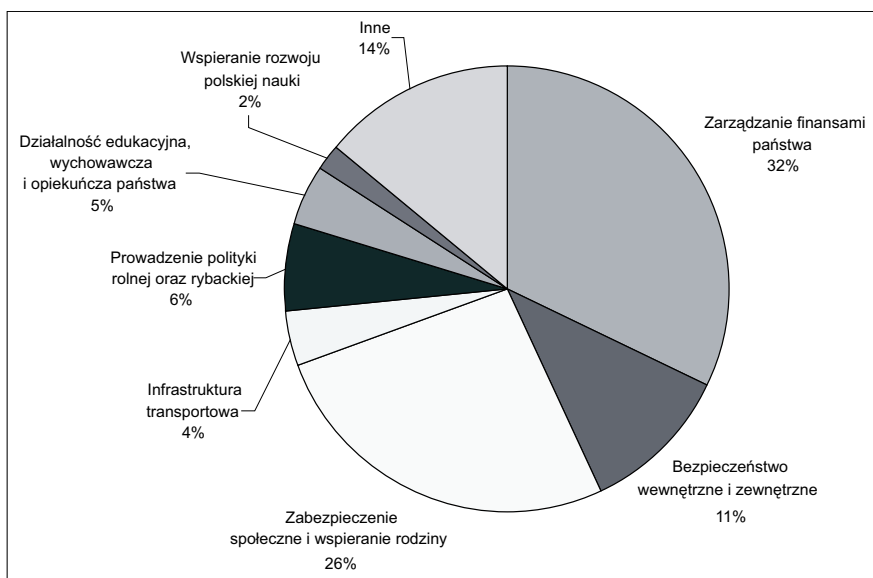
¹⁸ Por np. L. Balcerowicz, felieton dla „Wprost” 4780, <http://www.balcerowicz.pl>, stan na 12.4.2011.

¹⁹ P. Aghion, P. Howitt, *Appropriate growth policy: an integrating framework*, „Journal of the European Economic Association” 2006, nr 4.

²⁰ K. Moene, *Floating high – How the Nordic model combines capitalist dynamics and worker security*, [w:] *Health legislation in Norway*, O. Molven (red.), Gyldendal Akademisk, Oslo 2010.

2.3. Wydatki publiczne – struktura i zmiany

Interesujące jest spojrzenie na wydatki z budżetu państwa w układzie zadaniowym (rys. 7). Opieramy się tu na klasyfikacji Ministerstwa Finansów, dokonując tylko nielicznych agregacji²¹. Nie jest to, ściśle rzecz ujmując, struktura wydatków publicznych przede wszystkim dlatego, że jedynie część wydatków publicznych jest realizowana ze środków budżetowych – np. zdrowie jest finansowane głównie przez NFZ, który ma własne źródło finansowania (składkę zdrowotną), a szkoły pozostają w gestii samorządów (które jednak dostają z budżetu centralnego tzw. subwencję oświatową). Ponadto niektóre wydatki budżetu są subwencjami do innych części sektora finansów publicznych i nie zawsze jest to uwzględnione w klasyfikacji zadań państwa przedstawionych przez Ministerstwo Finansów. Przykładowo wspomniana subwencja oświatowa kryje się w kategorii „zarządzanie finansami państwa”. Mimo wszystko struktura zadaniowa wydatków budżetu centralnego daje pewne pojęcie o względnym znaczeniu różnych wydatków państwowych i warto przyrzeć się jej bliżej²².



Rys. 7. Struktura wydatków publicznych w układzie zadaniowym

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Rada Ministrów, Informacja z realizacji wydatków w układzie zadaniowym 2009.

²¹ Pełna lista kategorii i kwot, jakie zostały wydatkowane, znajduje się w Aneksie

²² Należy zachować pewną ostrożność porównując rysunki 5 i 7. W tym pierwszym udział różnych instytucji jest przedstawiony po konsolidacji. Oznacza to, że np. wydatki budżetu państwa na rysunku 5 nie zawierają dotacji budżetu do funduszy celowych czy samorządów. Dotacje te są jednak ujęte w wydatkach na rysunku 7.

Najważniejszymi pozycjami jest „zarządzanie finansami państwa”, „zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny” i „bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne”²³. Pierwsza z tych kategorii mieści różne rodzaje wydatków, z których warto zwrócić uwagę na **obsługę długu publicznego**, czyli spłacanie zadłużenia państwa²⁴. Pochłania to prawie 11% całkowitych wydatków budżetu. Wydatki społeczne stanowią ponad 1/4 wszystkich wydatków. Na tym tle inne pozycje wydatków wypadają skromnie – celowo umieściliśmy na rysunku wydatki na naukę, których niski poziom jest faktem znanym od lat²⁵.

Z powyższego rysunku, a także z tabeli 2 w Aneksie widać, że państwo finansuje bardzo szeroki wachlarz funkcji. Trzeba w tym momencie podkreślić, że przytłaczająca część wydatków budżetu (ok. 70% w 2005 roku²⁶) ma **charakter sztywny**, to znaczy są one zdeterminowane przez istniejące ustawy, inne niż ustawa budżetowa uchwalana raz do roku, lub wynikają z wymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa. Minister Finansów może je jedynie przepisać do budżetu. Przeprowadzenie ewentualnych oszczędności wymaga więc większego wysiłku legislacyjnego (i politycznego). Warto mieć też w pamięci strukturę wydatków budżetowych, jest bowiem jasne, że pewne kategorie wydatków mają większy wpływ na deficyt finansów publicznych niż inne i to raczej te większe kategorie mogą być – teoretycznie – przedmiotem skutecznych oszczędności.

Niezwykle istotną cechą wydatków publicznych jest to, że w większości krajów – a na pewno w Polsce – w wielkościach absolutnych rosną one z roku na rok w wyrażeniu realnym (z uwzględnieniem inflacji). Przyczyn jest kilka. Po pierwsze, wraz ze wzrostem gospodarczym, rosną płace w sektorze publicznym. Po drugie, transfery społeczne, w tym emerytury i renty, podlegają waloryzacji, które bywają wyższe niż wzrost cen (w Polsce oprócz waloryzacji o wskaźnik inflacji, emerytury są podwyższane wraz z wzrostem płac w gospodarce). Trzecią przyczyną są niekorzystne zmiany demograficzne polegające na starzeniu się społeczeństwa; pogłębiają one deficyt w tej części systemu emerytalnego, która jest w gestii ZUS. Czwartym powodem wzrostu wydatków publicznych jest wzrost wydatków na ochronę zdrowia, związany z postępem technicznym w tej dziedzinie i wydłużającą się średnią długością życia. Kolejnym czynnikiem napędzającym wydatki może być wzrost długu publicznego i kosztów jego obsługi.

Jak pokazuje rysunek 8, wydatki publiczne w Polsce istotnie rosły w ciągu ostatnich 15 lat. Dzięki wzrostowi PKB rosły także wpływy, niemniej przez cały czas

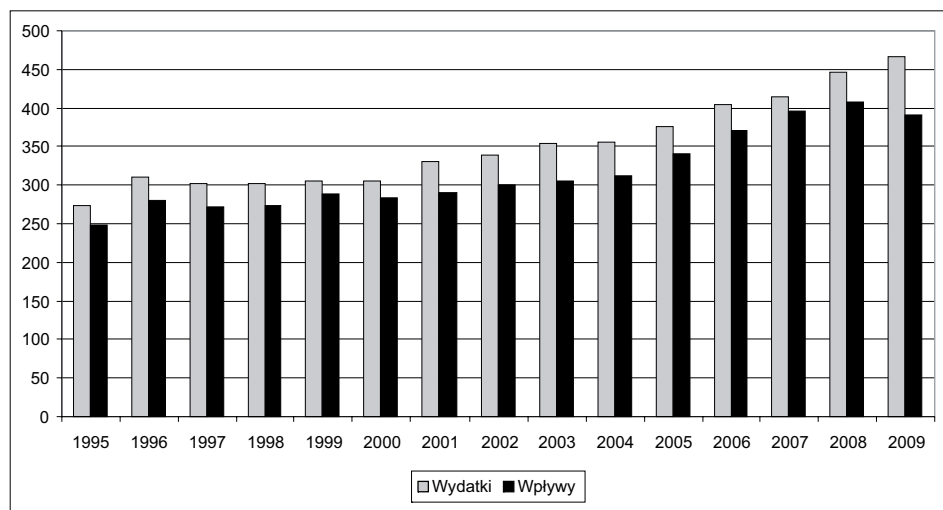
²³ Jest to suma funkcji 2. – Działalność na rzecz zapewnienia i poprawy bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego oraz 11. – Działalność na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego i nienaruszalności granic (por. Aneks).

²⁴ W tej kategorii mieszczą się też wydatki dla samorządów.

²⁵ Por. np. S. Kubiela, *The Polish economy...*

²⁶ J. Osiatyński, *Finanse publiczne...* Ścisłe rzecz biorąc w 2005 roku było to 58,4%, ale autor podkreśla, że dokładna liczba zależy od sposobu finansowania dotacji do FUS (s. 47).

utrzymywał się deficyt sektora finansów publicznych. Doprowadziło to z czasem do akumulacji znaczącego długu publicznego, który jest w tej chwili jednym z najpoważniejszych problemów naszego państwa.



Rys. 8. Wpływy i wydatki sektora finansów publicznych (*general government*) w Polsce w latach 1995–2009 (w mld PLN i cenach stałych z 2000 roku)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

3. Kryzys polskich finansów publicznych

Zanim przeanalizujemy stan polskich finansów publicznych, nakreślmy zagrożenia, jakie związane są z utrzymywaniem deficytu budżetowego przy wysokim poziomie długu publicznego. Omówimy także zapisy w Konstytucji w ustawie o finansach publicznych, które w założeniu mają wymusić na rządzie prowadzenie odpowiedzialnej polityki fiskalnej. Na tym tle scharakteryzujemy sytuację, z jaką mieliśmy do czynienia w Polsce w końcu roku 2010, a następnie omówimy pokrótce jej przyczyny i możliwe drogi wyjścia.

3.1. Dlaczego wysoki dług szkodzi?

Zadajmy przewrotne pytanie: dlaczego właściwie powinniśmy się martwić wysokim poziomem deficytu finansów publicznych i długu publicznego? Przecież wiadomo skądinąd, że deficyt budżetowy może mieć, przynajmniej teoretycznie, działanie stymulujące. Jest to prawda, dotyczy jednak polityki gospodar-

czej w krótkim okresie. W dłuższej perspektywie przeważają konsekwencje negatywne. Przede wszystkim deficyt trzeba jakoś sfinansować, państwo zatem musi pożyczyć pieniądze na zapewnienie płynności swoich instytucji. Niestety, kiedy państwo pożyczka, to konkuruje o fundusze z przedsiębiorcami i w konsekwencji odcina ich od źródeł finansowania. W ekonomii nazywa się to **efektem wypierania inwestycji prywatnych**. Dalej, im więcej państwo pożyczka, tym wyższa cena kapitału na rynku (rynkowa stopa procentowa) i tym pożyczanie jest droższe. Oznacza to coraz wyższe koszty obsługi publicznego, tym większe, im większy jest sam dług. Spłacanie odsetek od długu publicznego może odbywać się kosztem wydatków prorozwojowych. Na przykład w obecnej sytuacji Polski trudno liczyć na wzrost budżetowych środków na naukę (w 2010 roku – 1,53% budżetu), kiedy 11,6% wydatków budżetowych idzie na obsługę długu publicznego. Ponadto poziom długu publicznego i deficytu ma istotne znaczenie dla wiarygodności państwa na rynkach finansowych, co jest niezwykle istotne, bo współcześnie każde państwo pożyczka (i spłaca pożyczki) właściwie cały czas. Jest to naturalne: państwo pozyskuje środki przede wszystkim emitując obligacje, a te mają ograniczony okres wykupu²⁷. O ile budżet nie generuje cały czas nadwyżki (a tak przecież nie jest) to występuje konieczność tzw. rolowania długu: zaciągania nowych zobowiązań na pokrycie starych. Warunki, na jakich to się odbywa, zależą od reputacji państwa, która na rynkach finansowych odzwierciedla tzw. *rating*, czyli oceny kraju wystawionej przez wyspecjalizowaną agencję. Im niższy rating, tym droższe nowe pożyczki i tym więcej trzeba pożyczka; to oznacza zaś pogłębienie negatywnych skutki deficytu finansów publicznych, takich jak wypieranie inwestycji prywatnych i ograniczenie prorozwojowych funkcji państwa.

W skrajnym przypadku, kiedy dług publiczny jest bardzo wysoki, a deficyt sektora finansów publicznych pozostaje znaczący przez dłuższy czas, wiarygodność państwa staje się bardzo niska, a pozyskiwanie nowych środków coraz droższe. Może nastąpić **kryzys fiskalny**, tzn. państwo może stać się niezdolne do realizacji swoich zobowiązań. Ma to zawsze katastrofalne skutki dla społeczeństwa. Jeżeli kraj ma własną walutę, jej kurs się załamuje, co oznacza potężny spadek siły nabywczej pieniądza (coś takiego nastąpiło w Rosji w 1999 roku). Zazwyczaj pojawia się też konieczność wprowadzenia w życie bardzo bolesnych planów oszczędnościowych, często opartych na cięciach płac w sektorze publicznym i ograniczeniu transferów społecznych takich jak emerytury czy renty. Przykładem realizacji takiego programu jest obecnie Grecja²⁸.

²⁷ Np. obligacje oferowane obecnie przez rząd polski w ofercie publicznej mają dwa, trzy, cztery lub dziesięć lat; ponadto istnieją bony skarbowe o terminie od 1 do 52 tygodni).

²⁸ Ze względu na obecność w strefie euro Grecja nie mogła zaabsorbować skutków kryzysu poprzez deprecjację waluty. Warto jednak pamiętać, że deprecjacja także obciążałaby społeczeństwo.

3.2. Progi ostrożnościowe w Polsce

Wobec zagrożeń opisanych powyżej staje się jasne, że prowadzenie polityki fiskalnej wymaga od rządzących dużej odpowiedzialności. Jednym ze sposobów jej wymuszenia jest zakotwiczenie poziomu deficytu czy długu publicznego w aktach prawnych. Konstytucja RP orzeka w art. 216 że: „Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto”²⁹. Ustawa o finansach publicznych ustala dodatkowo dwa niższe progi ostrożnościowe: 50% i 55%. Jeżeli stosunek państwowego długu publicznego do PKB jest między 50% a 55%, to rząd jest zobowiązany przedstawić projekt budżetu, w którym relacja deficytu do dochodów jest nie większa niż w roku bieżącym; analogiczne zobowiązanie ciąży na jednostkach samorządu terytorialnego. Jeżeli stosunek długu do PKB przekroczy 55% (ale jest mniejsza niż 60%), to projekt budżetu musi zapewnić, że stosunek ten nie przekroczy 60% w kolejnym roku; ograniczenia nałożone na samorządy są jeszcze poważniejsze. Ponadto Rada Ministrów musi przedłożyć Sejmowi program sanacyjny mający doprowadzić do ograniczenia długu publicznego. Jeśli wreszcie zostanie przekroczony konstytucyjny próg 60%, to wstrzymane zostaje udzielanie poręczeń i gwarancji przez jednostki sektora finansów publicznych i jednostki samorządu terytorialnego, rząd przygotowuje program sanacyjny a projekt budżetu na kolejny rok **nie może mieć deficytu** (dotyczy to także budżetów samorządów)³⁰. Problem w tym, że jak pokazuje rysunek 8 – od piętnastu lat nie zdarzyło się w Polsce, aby finanse publiczne się zbilansowały. Realizacja zapisów ustawy wymagałaby więc trudnych do wyobrażenia cięć budżetowych.

Należy też wspomnieć o ograniczeniach, jakim podlega Polska w związku z uczestnictwem w Unii Europejskiej. Zgodnie z Paktem Stabilności i Wzrostu, państwa Unii powinny unikać przekroczenia określonej granicy stosunku długu publicznego do PKB (60%) i deficytu do PKB (3%). Jeżeli jakiś kraj przekroczy ten limit, a okoliczności wskazują na to, że nie jest to sytuacja tymczasowa – wdrażania jest **procedura nadmiernego deficytu**. Oznacza to, że polityka fiskalna kraju jest odtąd dokładnie monitorowana przez Komisję Europejską, która formułuje wnioski dla ECOFIN (Rady Ministrów Finansów UE). ECOFIN z kolei może przyjąć rekomendację dla kraju objętego procedurą nadmiernego deficytu i wyznaczyć termin ich realizacji. Może nawet – w ostateczności – zastosować wobec kraju sankcje finansowe³¹.

²⁹ O pojęciu państwowego długu publicznego mowa będzie w dalszej części tekstu.

³⁰ Fragment za: J. Osiatyński, *Finanse publiczne...*, s. 240.

³¹ J. von Hagen, *The Sustainability of Public Finances and Fiscal Policy Coordination in the EMU*, „CASE Network Studies and Analyses” no. 412, s. 15–17.

Polska jest objęta procedurą nadmiernego deficytu od 7 lipca 2009 roku (po tym jak w 2008 roku deficyt SFP przekroczył 3% PKB), a termin realizacji wyznaczonych naszemu krajowi rekomendacji upływa w 2012 roku. Jednak procedura nadmiernego deficytu nie jest narzędziem zbyt skutecznym. W połowie 2011 r. objęte są nią wszystkie kraje Unii poza Estonią i Szwecją³² (!), co znacznie osłabia „ostracyzm”, jaki mógłby dotyczyć kraje prowadzące zbyt luźną politykę fiskalną. Co więcej, oddanie decyzji o formułowaniu rekomendacji czy stosowaniu sankcji w ręce ECOFIN sprawia, że ministrowie finansów są niejako sędziami we własnej sprawie³³.

3.3. Deficyt i dług publiczny w Polsce

Stan finansów publicznych w Polsce na przestrzeni ostatnich 15 lat charakteryzuje rysunek 9, na którym pokazano poziom długu publicznego i deficytu sektora finansów publicznych jako procent PKB. Warto zwrócić uwagę na kilka faktów. Zaczniemy od tego, że małemu deficytowi SFP towarzyszyła przeważnie stabilizacja lub zmniejszenie się relatywnego długu publicznego. Dalej, mimo że deficyt występował przez cały czas, czyli dług publiczny się akumulował (rósł w wartościach absolutnych), to w odniesieniu do PKB miał okresy spadku. Wynikało to oczywiście ze wzrostu gospodarczego. W ogóle zarówno deficyt jak i dług bardzo silnie zależały od koniunktury w gospodarce (warto tu skonfrontować poniższy wykres z rysunek 1), co widać szczególnie wyraźnie w momentach spowolnień w latach 2001–2002 i od 2009 roku.

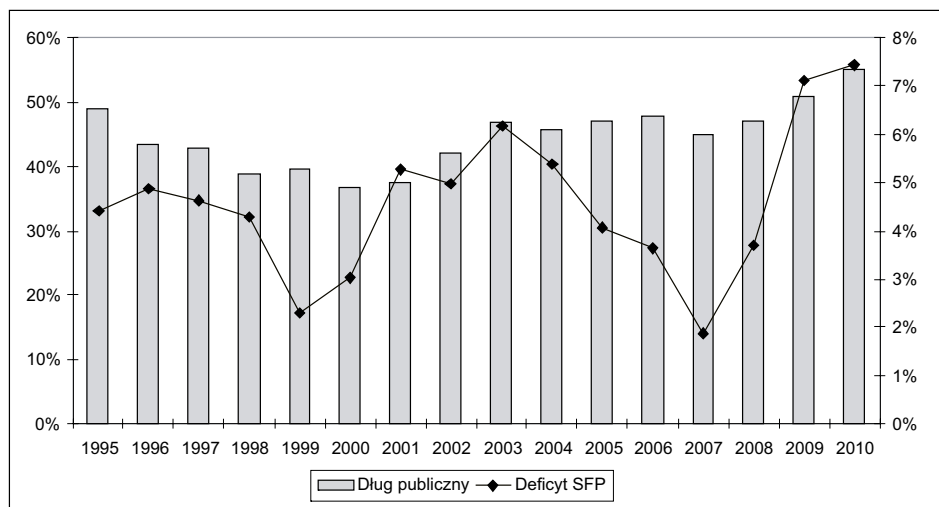
Odnosząc poziom długu publicznego do opisanych powyżej progów ostrożnościowych, można zauważyć, że aż do 2008 roku Polska pozostawała poniżej pierwszego z nich (50%), choć w latach 2003 i 2005–2006 niewiele brakowało do jego przekroczenia. Sytuacja z roku 2009 wymaga nieco dłuższego wyjaśnienia: choć dług sektora finansów publicznych tzw. *general government*, liczony wg metodologii instytucji międzynarodowych, wyniósł 50,9% PKB, to „państwowy dług publiczny” (PDP), liczony wg metodologii polskiej, był nieco niższy (49,9%) i dlatego deficyt w roku 2009 nie podlegał ograniczeniom ustawy o finansach publicznych. Rok później dług publiczny bezsprzecznie przekroczył barierę 50% PKB, a dług *general government* także 55%, ale PDP pozostał poniżej tej drugiej granicy³⁴.

³² Zob. http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm, 12.4.2011.

³³ J. von Hagen, *The Sustainability...*

³⁴ Rozdźwięk wynika z tego, że krajowa definicja długu publicznego daje ministrowi finansów pewien zakres swobody w kształtowaniu polityki fiskalnej tak, aby na papierze dług publiczny był mniejszy. Jednym z takich posunięć było przerwienie w 2010 roku części kosztów infrastruktury drogowej z budżetu państwa na fundusz celowy – Krajowy Fundusz Drogowy. Pożyczki zaciągane przez fundusz, choć gwarantowane przez państwo, nie wchodziły do państwowego długu publicznego; wchodziły jednak do długu sektora *general government*.

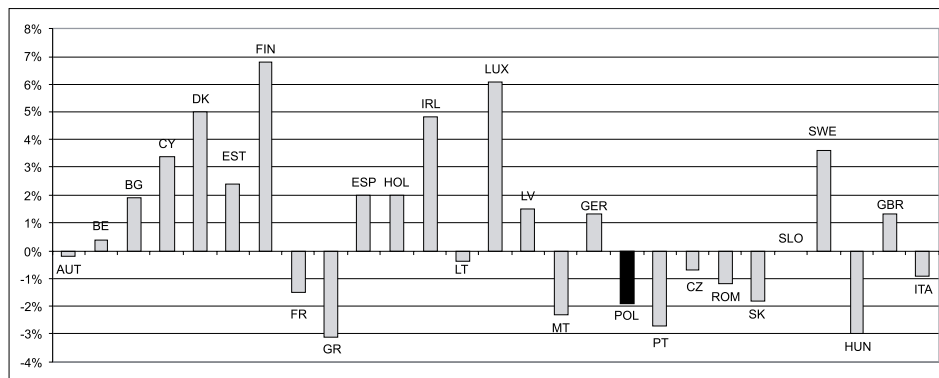
Niezależnie od metodologii widać jasno, że Polska bardzo zbliżyła się do przekroczenia ustawowych progów długu publicznego.



Rys. 9. Dług publiczny w Polsce jako procent PKB (lewa skala) i deficyt sektora finansów publicznych (*general government*) jako procent PKB (prawa skala)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

Jak doszło do tej sytuacji? Kluczem do zrozumienia problemu jest linia obrazująca wysokość deficytu finansów publicznych. Co prawda, wahał się on w zależności od koniunktury, ale nawet w latach najszybszego wzrostu PKB wynosił co najmniej 2%, czyli wcale niemało! Oznacza to, że Polska ma znaczny **deficyt strukturalny** – czyli deficyt „podskórny”, taki jaki powinien występować, gdyby nie było wahań koniunktury, a stopa wzrostu gospodarczego była rok do roku równa stopie wzrostu w długim okresie (por. sekcja 1.3). Tymczasem zdrowy rozsądek sugeruje, że deficyt strukturalny powinien być zbliżony do zera – tzn. owszem, w czasie recesji deficyt może być wysoki, ale w latach prosperity powinien zniknąć lub zmieniać się w nadwyżkę budżetową. Jak dowodzi rysunek 10, nie jest to wcale żądanie wygórowane. Połowa krajów UE zdołała w ciągu ostatnich 15 lat chociaż raz osiągnąć dodatni wynik finansów publicznych (jeszcze raz podkreślmy – nie chodzi o to, aby był to stan permanentny!). Zauważmy też, że te kraje które mają największy problem z deficytem strukturalnym – Grecja, Węgry i Portugalia – znalazły się w szczególnie trudnej sytuacji fiskalnej wraz z nadejściem obecnego światowego kryzysu gospodarczego.



Rys. 10. Maksymalna nadwyżka/minimalny deficyt sektora finansów publicznych w latach 1995–2009 w krajach UE

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

3.4. Opcje polityki gospodarczej

Deficyt strukturalny niewątpliwie wynika – jak sama nazwa wskazuje – z wadliwej struktury finansów publicznych: polskie państwo stale wydaje więcej niż pozyskuje. Istnieją tylko dwie „normalne” metody zmiany tego stanu: trzeba albo ograniczyć wydatki – a przynajmniej ich wzrost – albo zwiększyć wpływy do budżetu. Jak wyglądała z tego punktu widzenia polityka gospodarcza ostatniej dekady?

Ostatnią poważną próbą ograniczenia wzrostu wydatków był zaproponowany w 2003 roku przez wicepremiera Jerzego Hausnera „Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych”, zwany **Planem Hausera**. Przewidywał on przede wszystkim pewne ograniczenie wydatków na cele społeczne. Zakładając jednocześnie pełną realizację reformy emerytalnej, autorzy programu szacowali, że do 2009 roku wydatki na cele społeczne zmniejszą się o 2,9% PKB³⁵. Plan Hausnera był długo konsultowany i, co warto podkreślić, **został zaakceptowany przez partnerów społecznych**. Nie uzyskał jednak poparcia w Sejmie (popierał go tylko SLD, przeciw było PO, PiS, LPR, SDPL, Samoobrona i PSL), zresztą znaczna część postulatów w ogóle nie trafiła do parlamentu wobec braku większości koniecznej do jej przegłosowania³⁶. Przyjęto tylko dwie ustawy ustanawiające nowe zasady waloryzacji emerytur, jednak i te zostały anulowane w poprzedniej kadencji Sejmu.

³⁵ Rada Ministrów, „Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych” 2003, mimeo, s. 59.

³⁶ J. Hausner, *Pętle rozwoju. O polityce gospodarczej lat 2001–2005*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2007, rozdz. 1.

Niedawno z programem oszczędnościowym wystąpiła założona przez L. Balcerowicza Fundacja Obywatelskiego Rozwoju (FOR). Program po części powtarza postulaty planu Hausnera, choć w wielu miejscach idzie dalej (np. plan Hausnera przewidywał zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn na dotychczasowym poziomie 65 lat; plan FOR proponuje zrównanie wieku emerytalnego z jednoczesnym podwyższeniem go do poziomu 67 lat). Charakterystycznymi elementami programu FOR jest też postulat przyspieszenia prywatyzacji w celu przezwyciężenia doraźnych problemów budżetowych³⁷, oraz zestaw konkretnych propozycji reformy II filaru systemu emerytalnego, konkurencyjnych wobec projektu rządowego. Projekt FOR jest jak dotąd praktycznie ignorowany przez świat polityki.

Jeśli chodzi o zwiększenie wpływów do budżetu, to jeśli ma ono mieć charakter trwały, strukturalny właśnie, to musi niestety polegać albo na zwiększeniu stawek podatków i paropodatków (np. składek do ZUS), albo na objęciu tymi daninami większej liczby podmiotów (poszerzenie bazy podatkowej). W Polsce mieliśmy jednak do czynienia z polityką zgoła nietypową, jak na kraj wykazujący poważny deficyt strukturalny, a mianowicie w latach 2006–2007 została przeprowadzona wielka **obniżka** podatków i składek na ZUS³⁸. Jej skutkiem był z pewnością dalszy **wzrost deficytu strukturalnego**, na co wskazuje choćby następujący fakt. Kiedy w latach 1998–2001 wzrost gospodarczy zwalniał, to wpływy sektora finansów publicznych były stabilne, nawet lekko rosły (rys. 8). Kiedy jednak wzrost zwolnił w 2008 roku, to w roku 2009 – pierwszym roku obowiązywania nowych stawek PIT – przychody sektora finansów publicznych spadły! Decyzję o obniżeniu podatków, bez jednoczesnego ograniczenia wydatków publicznych, trzeba uznać za nieodpowiedzialną. Warto jednak pamiętać, że za tą decyzją Sejm głosował praktycznie jednogłośnie (na 397 posłów „za” było 391) i że podobnie było ze składką na ZUS (wstrzymał się tylko klub SLD)³⁹. Obrazuje to poziom wiedzy i/lub odpowiedzialności całości polskiej elity politycznej w kwestii finansów publicznych.

Ograniczanie wydatków czy zwiększanie wpływów to, jako się rzekło, „normalne” metody ograniczenia deficytu. Istnieją ponadto metody, nazwijmy je, „nadzwyczajne”. Do takich zaliczyć można rozwiązanie przyjęte przez polski rząd, czyli uchwaloną niedawno ustawę o zmniejszeniu wpłat do Otwartych Funduszy Emerytalnych. Polega ona na przejściu przez ZUS części wpłat obywateli na ich emerytury w OFE. Nie jest więc ograniczaniem wydatków, ale nie jest też zwykłym podnoszeniem podatków. Pracownikom odbiera się bowiem pieniądze, do których i tak nie mieli bieżącego dostępu, a które dopiero w przyszłości miały wrócić do nich w postaci emerytur. Jest to faktycznie demontaż reformy emerytalnej z 1999 roku. Choć niewątpliwie przyniesie on pewną ulgę budżetowi państwa w najbliższych kilku latach, to w dłuższej perspektywie nie obniży deficytu strukturalnego, a może nawet go zwiększy. Stanie się tak choćby dlatego, że powięk-

szając I filar (ZUS) kosztem II filara (OFE) wracamy do fundamentalnego problemu redystrybucyjnych systemów emerytalnych – nierównowaga finansowa związana ze starzeniem się społeczeństwa – od których reforma z 1999 roku miała nas częściowo uwolnić

Zakończenie

Istnieje obustronna zależność między wzrostem gospodarczym a stanem finansów publicznych. Dla przyszłości polskiej gospodarki jest rzeczą fundamentalną, aby obecny wysoki poziom długu publicznego i deficytu sektora finansów publicznych został sprowadzony do akceptowalnego poziomu. Niestety, jak wykazaliśmy analizując problem deficytu strukturalnego, problem naszego państwa jest bardzo głęboki. Trzeba jeszcze raz podkreślić, że winne temu stanowi są wszystkie bez wyjątku strony sporu politycznego w Polsce. Przeprowadzane obecnie zmiany w systemie emerytalnym nie wyleczą naszych finansów publicznych. Prawdopodobnie pacjent zostanie tylko zaleczony i to w sposób, który w dłuższej perspektywie może mu zaszkodzić.

Aneks

Tabela 2

1. Zarządzanie państwem**	1 434 053	0,48%
2. Działalność na rzecz zapewnienia i poprawy bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego	15 195 916	5,10%
3. Działalność edukacyjna, wychowawcza i opiekuńcza państwa	13 917 618	4,67%
4. Zarządzanie finansami państwa*	96 031 774	32,22%
5. Ochrona praw i interesów Skarbu Państwa**	347 573	0,12%
6. Koordynacja polityki gospodarczej kraju**	3 357 323	1,13%
7. Gospodarka przestrzenna, wspieranie rozwoju budownictwa i mieszkalnictwa**	1 249 361	0,42%
8. Wspieranie kultury fizycznej i sportu**	993 461	0,33%
9. Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego**	1 534 046	0,51%
10. Wspieranie rozwoju polskiej nauki	4 567 905	1,53%
11. Działalność na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego i nienaruszalności granic	16 892 422	5,67%
12. Ochrona i poprawa stanu środowiska**	1 211 681	0,41%
13. Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny	78 624 243	26,38%
14. Rynek pracy**	1 900 958	0,64%
15. Prowadzenie polityki zagranicznej**	1 592 247	0,53%
16. Sprawy obywatelskie**	1 131 899	0,38%
17. Zapewnienie równomiernego rozwoju kraju**	9 749 478	3,27%
18. Działalność państwa na rzecz zapewnienia zasady sprawiedliwości**	8 254 147	2,77%
19. Budowa, rozbudowa i utrzymanie infrastruktury transportowej	12 164 159	4,08%
20. Organizacja opieki zdrowotnej i polityka zdrowotna**	6 311 413	2,12%
21. Prowadzenie polityki rolnej oraz rybackiej	18 426 010	6,18%
22. Tworzenie i koordynacja polityki**	3 140 791	1,05%
RAZEM	298 028 478	99,99%

* W funkcji 4 ujęte zostały również wydatki przeznaczone na obsługę długu publicznego

** Funkcje zostały zaliczone na rysunek 7 do kategorii „Inne”

Krzysztof Szczygielski¹

Uczelnia Łazarskiego w Warszawie

Perspektywy konsolidacji fiskalnej w Polsce

Wprowadzenie

Konsolidacja fiskalna polega na trwałej poprawie wyniku sektora finansów publicznych. Ponieważ wiele państw ma skłonność do popadania w tarapaty finansowe, a z drugiej strony wysoki poziom długu publicznego i deficytu sektora finansów publicznych jest szkodliwy dla gospodarki i zagraża wypełnianiu przez państwo jego funkcji, często obserwuje się próby przeprowadzenia konsolidacji fiskalnej w różnych krajach².

W Polsce mamy do czynienia z jednym z najwyższych w Unii Europejskiej deficytów strukturalnych finansów publicznych³. Nie zmieni tego przeprowadzona ostatnio operacja przejścia przez ZUS części składek do Otwartych Funduszy Emerytalnych – ostatecznie wraz z wpływami Zakład Ubezpieczeń Społecznych przejmuje też zobowiązanie do wypłacania emerytur. Ponieważ zobowiązania te dotyczą przyszłości, deficyt strukturalny chwilowo zmniejszy się, by z czasem znów wzrosnąć. Zważywszy że wartość przejętych przez ZUS składek wyniesie trochę ponad 1% PKB⁴, a najlepszy wynik polskiego sektora finansów publicz-

¹ Dziękuję za inspirującą rozmowę dr. Maciejowi Bukowskiemu z Instytutu Badań Strukturalnych. Jednocześnie podkreślam, że całkowita odpowiedzialność za tekst, przytoczone w nim dane i sformułowane opinie – spoczywa na mnie.

² Na przykład Alessina i Perotti, analizując dane dla 20 krajów OECD w okresie 1960–1997, doliczyli się 62 rocznych okresów restrykcyjnej polityki fiskalnej, rozumianych jako spadek podstawowego deficytu strukturalnego o co najmniej 1,5% PKB w ciągu roku lub o 1,25% w ciągu dwóch lat (cytat za M. Bukowski, P. Kowal, P. Lewandowski, J. Zawistowski, *Struktura i poziom wydatków i dochodów sektora finansów publicznych a sytuacja na rynku pracy. Doświadczenia międzynarodowe i wnioski dla Polski*, NBP, Warszawa 2005).

³ Por. K. Szczygielski, *Rozwój gospodarczy a finanse publiczne* w tym samym tomie.

⁴ Orientacyjne szacunki własne na podstawie danych z 2009 roku: gdyby w 2009 roku ZUS przejął 5 z 7,3% składki kierowanej dotąd do OFE, tak jak to będzie po wejściu w życie nowej ustawy w latach 2011–2012, to wartość przejętych składek wyniosłaby 1,09% PKB. Począwszy od 2013 roku proporcja składki kierowanej do ZUS będzie się zmniejszać, aż w 2017 roku osiągnie 3,8%.

nych w ciągu ostatnich 15 lat to minus 2% PKB, nawet ta przejściowa poprawa wyniku SFP nie będzie wielka. Najpóźniej przy okazji kolejnego spowolnienia gospodarczego – wywołanego kryzysem gospodarczym za granicą lub czynnikami wewnętrznymi – wróci zagrożenie przekroczenia progów ostrożnościowych, jakie dla państwowego długu publicznego wyznacza Ustawa o finansach publicznych.

Niewątpliwie należy się więc zastanowić nad szansami przeprowadzenia w Polsce konsolidacji fiskalnej, rozważając przy tym kilka kwestii. Po pierwsze, były i są formułowane konkretne propozycje idące w tym kierunku. Po drugie, doświadczenie wielu krajów podpowiada, że uzdrowienie finansów publicznych jest możliwe. Po trzecie jednak, praktyka życia politycznego ostatnich 20 lat w Polsce nie wróży dobrze podobnej reformie w naszym kraju. W niniejszym krótkim tekście postaramy się przyjrzeć wymienionym problemom, tak aby wzbogacić dyskusję o perspektywach konsolidacji fiskalnej w Polsce.

1. Dotychczasowe propozycje

Jest charakterystyczne, że szukając w sferze publicznej propozycji rozwiązania problemu deficytu strukturalnego polskich finansów publicznych, znajdujemy tylko dwie koncepcje – w tym jedną odrzuconą wiele lat temu (Plan Hausnera) i drugą, sformułowaną przez osoby niebędące głównymi aktorami obecnej sceny politycznej (propozycje Forum Obywatelskiego Rozwoju L. Balcerowicza). Ani rząd ani opozycja nie sformułowały dotąd realistycznego programu daleko idącej konsolidacji fiskalnej. Strona rządowa czasami wręcz zaprzecza samej potrzebie takiej reformy. W marcu 2011 roku minister finansów powiedział, że „w tym roku i przyszłym będziemy w ścisłej czołówce, jeśli chodzi o konsolidację finansów publicznych. Dlatego dzisiaj nie ma sensu dalej mówić o kryzysie finansów publicznych. Już nikt w to nie wierzy”⁵. Z drugiej strony w czerwcu 2011 roku ten sam minister przedstawił plan konsolidacji fiskalnej, który w znacznej mierze opiera się jednak na przejęciu składki OFE⁶.

Co się tyczy opozycji, to jej główną receptą na deficyt ma być wprowadzenie „budżetu zadaniowego”. Jest to pomysł cenny, tyle że, po pierwsze, kryje się za nim bardzo znacząca reforma całej administracji państwowej, która musi zająć co najmniej kilka lat, a po drugie trudno oczekiwać, aby na samej reorganizacji sposobu wydawania pieniędzy przez państwo udało się zaoszczędzić kilkadziesiąt miliardów złotych, a taka powinna być skala konsolidacji fiskalnej (1% PKB to

⁵ Wypowiedź z 16.3.2011 roku podczas debaty sejmowej – pierwszego czytania ustawy zmieniającej OFE, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata6.nsf>, 15.4.2011.

⁶ Por. J. Jankowiak, *Gospodarka polska 2011–2014 w oczach rządu – autorski komentarz z uwzględnieniem sytuacji w otoczeniu zewnętrznym*, prezentacja wygłoszona na 114. seminarium BRE-CASE, *Dostosowanie fiskalne w Polsce w świetle konstytucyjnych i ustawowych progów ostrożnościowych*, 2011.

w 2010 roku 14,2 mld zł). Można się spodziewać, że hasło budżetu zadaniowego będzie pojawiać się często w kolejnych kampaniach wyborczych, powinniśmy być jednak świadomi, że jest to raczej chwyt retoryczny, który ma tę fundamentalną zaletę, że sugeruje możliwość poprawy stanu finansów publicznych bez obarczania kogokolwiek kosztami reformy⁷.

Skoro jedyne konkretne koncepcje konsolidacji fiskalnej to plan Hausnera i propozycja FOR, przyjrzyjmy się im bliżej. Tabela 1 zawiera porównanie obu programów.

Tabela 1. Porównanie planu Hausnera i propozycji Forum Obywatelskiego Rozwoju

Plan Hausnera (2003)	Propozycja FOR (2011)
System emerytalny i wcześniejsze emerytury	
Stopniowe ograniczenie systemu świadczeń przed-emerytalnych Wdrożenie systemu emerytur pomostowych dla osób pracujących w szczególnych warunkach	– <i>(Propozycje z planu Hausnera zostały w praktyce zrealizowane, ale dopiero w 2008 roku poprzez ustawę o emeryturach pomostowych)</i>
Wyrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn na poziomie 65 lat. Wiek emerytalny kobiet miałby być wydłużany co 6 miesięcy przez 10 lat	Stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn do 67 lat w latach 2012–2021 (wzrost wieku emerytalnego kobiet o 9 miesięcy rocznie, mężczyzn o 3 miesiące rocznie)
Zmiana zasad waloryzacji świadczeń społecznych (przejście na waloryzację cenową z cenowo-płacową; mniejsza częstotliwość waloryzacji)	– <i>(To jedyne propozycje z planu Hausnera, które zostały przyjęte; zmiany te zostały jednak cofnięte w Sejmie V kadencji; FOR nie postuluje powrotu do tej reformy)</i>
–	Włączenie funkcjonariuszy i żołnierzy rozpoczynających służbę od 2012 roku do powszechnego systemu emerytalnego. Włączenie górników do powszechnego systemu emerytalnego od 2012 roku
Reforma KRUS, której przyświecałyby następujące cele: – uszczelnienie i eliminacja nadużyć w funkcjonującym systemie, – zróżnicowanie wysokości składek w zależności od dochodu oraz zwiększenie ekwiwalentności pomiędzy składką a świadczeniem, – zwiększenie elastyczności zatrudnienia, w tym możliwości transferu pomiędzy zatrudnieniem w rolnictwie i poza nim, – uporządkowanie struktury organizacyjnej i finansowej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, a przez to zwiększenie jej efektywności w obsłudze administracyjnej systemu ubezpieczeń społecznych rolników	Objęcie dochodów lepiej zarabiających rolników (od 2000 zł. miesięcznie) składkami ubezpieczeniowymi na ZUS

⁷ Stosowanie takich chwytów jest zresztą normalną praktyką w każdym kraju demokratycznym.

Program aktywizacji zawodowej osób powyżej 50 roku życia (Program 50+) Wprowadzenie zasady elastycznego wieku emerytalnego w przedziale wieku 62–65lat	–
Inne wydatki na cele społeczne	
Obniżenie wysokości zasiłku chorobowego do 70% wynagrodzenia i skrócenie oczekiwania z 1 do 0 dni	Obniżenie wysokości zasiłków chorobowych z 80 do 60% wynagrodzenia i wprowadzenie 3-dniowego okresu oczekiwania
Poważne zmiany w systemie rentowym i w systemie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych	Wstrzymanie wydłużenia płatnych urlopów macierzyńskich do 26 tygodni w 2014 r. Dostosowanie wysokości zasiłków chorobowych funkcjonariuszy i żołnierzy do zasad obowiązujących w systemie pracowniczym Obniżenie wysokości zasiłków opiekuńczych z 80 do 60% wynagrodzenia i wprowadzenie 3-dniowego okresu oczekiwania Przywrócenie wysokości zasiłków dla bezrobotnych sprzed ich podniesienia w 2010 roku Likwidacja becikowego Obniżenie zasiłku pogrzebowego z 4000 do 1100 zł.
Działania w zakresie administracji (tylko zakresy, bez wymieniać szczegółowych rozwiązań)	
Ograniczenie wydatków administracyjnych Porządkowanie funduszy celowych oraz agencji skarbu państwa Ograniczenia wydatków budżetu państwa o niskiej efektywności Konsolidacja niektórych jednostek administracji rządowej Likwidacja środków specjalnych w ministerstwach i urzędach centralnych Porządkowanie wydatków na obronność	Utworzenie Centrum Usług Wspólnych w administracji centralnej Racjonalizacja zakupów towarów i usług w administracji centralnej Reguła wydatkowa dla jednostek samorządu terytorialnego.
Zmiany w zakresie podatków	
Objęcie podatkiem dochodowym rolników	Objęcie dochodów lepiej zarabiających rolników (od 2000 zł. miesięcznie) podatkiem PIT
Dalsze uproszczenie i stabilizacja prawa podatkowego Stopniowe zrównywanie stawek podatku VAT Poprawa efektywności działania aparatu skarbowego Likwidacja możliwości podejmowania uznaniowych decyzji podatkowych przez organy podatkowe	Modyfikacja ulgi prorodzinnej (miałaby ona obejmować tylko biedniejsze rodziny i tylko trzecie i kolejne dzieci) Likwidacja ulgi na Internet w podatku dochodowym Likwidacja obniżonej stawki VAT na usługi hotelarskie Likwidacja zwrotu części VAT za materiały budowlane
Prywatyzacja	
–	Przyspieszenie prywatyzacji zwłaszcza spółek powiązanych z sektorem surowcowym (KGHM, spółki węglowe, Lotos, PKN Orlen

Zmiany w systemie wynagradzania nauczycieli	
Modyfikacja systemu awansu zawodowego nauczycieli: <ul style="list-style-type: none"> – podwyższenie wymagań dla nauczycieli ubiegających się o stopień nauczyciela dyplomowanego, – wydłużenie ścieżki awansu zawodowego z 7 do 10 lat, – wprowadzenie jednego w roku terminu przeszeregowania płacowego dla nauczycieli uzyskujących kolejny stopień awansu zawodowego, – likwidacja obligatoryjnego przeszeregowania płacowego w związku z uzyskaniem kolejnego stopnia awansu zawodowego w przypadku nauczycieli zatrudnionych na stanowiskach wymagających kwalifikacji pedagogicznych w administracji rządowej. 	Podniesienie pensum nauczycieli przy utrzymaniu wzrostu ich wynagrodzeń
Inne działania	
Zwiększanie dochodów w wyniku restrukturyzacji górnictwa i PKP Przyrost dochodów w wyniku restrukturyzacji systemu ochrony zdrowia Rozszerzenie zasad ogólnych odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych na nauczycieli, nauczycieli będących emerytami/rencistami oraz nauczycieli akademickich	

Uważna lektura podsumowania zawartego w tabeli prowadzi do następujących wniosków:

Po pierwsze, jest duży obszar punktów wspólnych. Sugeruje to, że poważna próba konsolidacji fiskalnej musi zawierać takie elementy, jak zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, reforma KRUS, zmiana zasad wynagradzania nauczycieli i reforma wydatków społecznych.

Po drugie, program FOR przewiduje bardzo konsekwentne dokończenie reformy emerytalnej z 1999 roku. Został on jednak sformułowany przed ostatnimi zmianami w OFE, które są *de facto* częściowym anulowaniem tej reformy. Dyskusja, jaka miała miejsce przy tej okazji, niewątpliwie osłabiła poparcie społeczne dla objęcia mundurowych czy rolników kapitałowym systemem emerytalnym.

Po trzecie, FOR postuluje bardziej radykalne cięcia wydatków społecznych. Trzeba jednak w tym miejscu nadmienić, że niektórych z tych wydatków w ogóle nie było w 2003 roku, gdy formułowano plan Hausera (np. becikowego).

Po czwarte, widać różnicę perspektyw obu programów. Program FOR ma charakter fiskalny: chodzi w nim po prostu o oszczędności. Wydaje się, że twórcy planu Hausnera bardziej przejmowali się tym, w jaki sposób państwo ma wypełniać swoje funkcje w zakresie polityki społecznej. Nie jest to specjalnym zaskoczeniem, jeśli przypomnimy sobie, że plan Hausnera powstał w Ministerstwie Pracy (następnie połączonym z Ministerstwem Gospodarki).

Po piąte, charakterystyczną cechą propozycji Forum Obywatelskiego Rozwoju jest program radykalnego przyspieszenia prywatyzacji. Oczywiście może to poprawić wynik sektora finansów publicznych tylko przejściowo, ale z drugiej strony wypada przypomnieć, że to właśnie prywatyzacja miała zabezpieczyć płynność systemu emerytalnego w okresie przejścia z systemu repartycyjnego na mieszany repartycyjno-kapitałowy.

Po szóste, warto podkreślić, że żadna z propozycji nie przewiduje znaczącej podwyżki podatków lub paropodatków jako sposobu zmniejszenia deficytu strukturalnego. Jednak powody, dla których brakuje takich pomysłów, są różne. W 2003 roku poziom fiskalizmu w Polsce był wyższy niż obecnie, stopa bezrobocia sięgała 20% i powszechne było przekonanie, że nie należy podwyższać podatków, aby nie zwiększać kosztów pracy. Obecnie jesteśmy po wielkich obniżkach podatków i składek na ZUS, przegłosowanych w latach 2005–2007. W sytuacji kryzysu finansów publicznych pomysł przywrócenia trzeciej stawki czy podwyżki składek na ZUS powinien co najmniej zostać wzięty pod uwagę. Fakt, że nie pojawia się w ogóle w propozycji FOR, świadczy o ideowym profilu autorów.

Konsolidacja fiskalna jest zawsze operacją niepopularną. Niemniej warto jeszcze raz podkreślić⁸ – że plan Hausnera został zaakceptowany przez partnerów społecznych. Oznacza to, że przynajmniej zręby konsolidacji – emerytury, renty, system wynagradzania nauczycieli – mają szansę na akceptację społeczną. A co z akceptacją polityczną? Tym zajmiemy się w kolejnym podrozdziale.

2. Perspektywy konsensusu politycznego

Jakkolwiek stan polskich finansów został dobrze rozpoznany przez ekonomistów i istnieją propozycje konkretnych rozwiązań, większość ekspertów z pesymizmem odnosi się do perspektyw konsolidacji fiskalnej w Polsce. Powodem jest sytuacja polityczna i praktyka prowadzenia polityki gospodarczej w naszym kraju. Niemniej, jak wspominaliśmy powyżej, w przeszłości wiele krajów próbowało uzdrowić finanse publiczne i wielu krajom się to udawało. Przyjrzymy się teraz jednemu z najbardziej spektakularnych przykładów: Irlandii. Kraj, który w końcu lat 80. zmagął się z rekordowym długiem publicznym, stagnacją, rosnącym bezrobociem i potężną emigracją, stał się w ciągu mniej niż jednej dekady jedną z najszybciej rozwijających się gospodarek świata. Zbadamy czynniki irlandzkich reform, a następnie przyrównamy to doświadczenie do warunków polskich.

⁸ Por. K. Szczygielski, *Rozwój gospodarczy...*

2.1. Konsolidacja fiskalna w Irlandii 1987–1990

Kryzys fiskalny, w jaki na przełomie lat 70. i 80. wpadła Irlandia, był częścią szerszego kryzysu gospodarczego tego kraju. W latach 1979–1986 gospodarka znajdowała się w stanie stagnacji lub recesji (wzrost realnego PKB tylko dwa razy przekroczył wyraźnie 2%), rosło bezrobocie (zatrudnienie spadło o 6%, a w przemyśle przetwórczym o 25%), na emigrację zdecydowało się ponad 6% obywateli⁹. Deficyt sektora finansów publicznych od połowy lat 70. oscylował wokół 10% PKB lub przekraczał tę granicę. W 1978 roku dług publiczny sięgnął 65% PKB i stało się jasne, że konieczna jest reforma finansów publicznych. Przez następnych 10 lat kolejne rządy próbowały zmniejszyć skalę deficytu i długu, głównie przez podwyższanie podatków. Jednakże starania te były źle pomyślane, a do tego realizowane nie dość konsekwentnie – wydatki publiczne cały czas dynamicznie rosły – skutkiem czego w 1987 roku w momencie objęcia rządów przez premiera Charlesa Haugheya dług publiczny sięgnął 130% PKB. Nowy rząd z ministrem finansów Rayem McSharrym zaproponował program stabilizacji wydatków publicznych. Jednocześnie „odbił” wreszcie wzrost gospodarczy, który w 1987 roku wyniósł 4,5% i jeszcze zwiększył się przez kolejne trzy lata. Rozpoczęła się okres „celtyckiego tygrysa”. Pod koniec lat 90. dług publiczny Irlandii spadł poniżej 50% PKB.

Tyle podstawowych informacji o gospodarce. Ciekawsze jest jednak społeczno-polityczne tło irlandzkiej konsolidacji. Po pierwsze, Haughey i McSharry przeprowadzili swój program w porozumieniu z partnerami społecznymi. Na forum trójstronnej Narodowej Rady Społecznej i Gospodarczej został przygotowany *Programme for National Recovery (PNR)* – Program Uzdrawienia Narodowego obowiązujący w latach 1987–1990. Związki zaakceptowały niewielki wzrost płac w ciągu obowiązywania PNR, zarówno w sektorze prywatnym jak i publicznych, w zamian uzyskując zapewnienie, że nie będzie znacznych obniżek wydatków na cele społeczne. Zakres porozumienia był szerszy i obejmował takie tematy jak reforma podatkowa, wydatki zdrowotne, a nawet polityka kursowa. Związkowcy przyjęli program w referendum¹⁰.

Niemniej ciekawie wyglądała polityczna strona konsolidacji fiskalnej. Rząd Haugheya, który ją przeprowadził, był bowiem mniejszościowym rządem partii Fianna Fáil. Reforma finansów publicznych nie byłaby możliwa, gdyby nie zdecydowała się jej poprzeć główna siła opozycyjna Fine Gael. Ta decyzja nowego lidera opozycji Alana Dukesy przeszła do historii pod nazwą Strategii z Tallaght, od nazwy miasta w Irlandii, w której została ogłoszona. Dukes, który krótko wcześ-

⁹ C. McCarthy, *Ireland's Second Fiscal Consolidation – Lessons from the Last Time*, UCS Centre for Economic Research Working Paper Series, 2009; R. O'Donnell, *Ireland's economic transformation: industrial policy, European integration and social partnership*, University of Pittsburgh, EU Center Working Paper, 1999.

¹⁰ R. O'Donnell, *Ireland's economic...*

niej sam był ministrem finansów, zaskoczył wielu swoich partyjnych kolegów, mówiąc: „Jeżeli rząd idzie we właściwym kierunku, nie sądzę, aby powinien być z niego sprowadzany”. Dukes zdecydował się poprzeć działania rządu, podkreślając, że umożliwiają one przyszłe obniżki podatków (Fine Gael jest uważana za partię bardziej prawicową niż Fianna Fáil). Jednocześnie podkreślał: „Opozycja działająca w sposób, który czyni każdy krok naprzód bardziej bolesnym niż to konieczne, wypacza swoją funkcję. Opozycja, która w dzisiejszych czasach próbowałaby mówić, że działania korekcyjne nie są konieczne, oszukiwałaby Irlandczyków”¹¹.

Strategia z Tallaght przeszła do historii jako akt patriotyzmu i swoistego poświęcenia ze strony opozycji. Wielu obserwatorów zwraca jednak uwagę na to, że decyzja Dukes opierała się na racjonalnej kalkulacji politycznej, zarówno krótko- jak i długoterminowej. Na krótką metę pozwoliła mu uniknąć przedterminowych wyborów, w których Fine Gael prawdopodobnie poniosłaby poważne straty¹². W dłuższej perspektywie sukces konsolidacji fiskalnej dawał szansę na bardziej komfortowe rządy w przyszłości. Wypada przypomnieć, że w 1987 roku kryzys finansów publicznych w Irlandii trwał już 10 lat. W tym czasie Fine Gael i Fianna Fáil zmieniały się przy władzy aż pięć razy, ale kolejne rządy nie mogły uporać się z kryzysem. Uspokojenie konfliktu politycznego dawało szansę na konsolidację fiskalną i większą stabilizację sytuacji politycznej.

2.2. Czy Polska ma szansę na konsolidację fiskalną?

Historia irlandzkiej reformy finansów publicznych pozwala nam lepiej zrozumieć sytuację w naszym kraju. Niestety, nauka płynąca z historii jest w tym przypadku gorzka. Wygląda na to, że szanse na konsolidację fiskalną w Polsce są w najbliższych latach niewielkie. Można wymienić kilka przyczyn.

Po pierwsze, niska jest świadomość problemu. Rządzący zadowolają się środkami doraźnymi, a opozycja tkwi w błędnym przekonaniu, że wysoki dług publiczny jest winą pomyłek popełnionych w ciągu ostatnich kilku lat. Przekonanie to żywi się wspomnieniem kadencji 2005–2007, kiedy owszem, deficyt budżetowy był stosunkowo mały, ale było to wynikiem nadzwyczajnej koniunktury gospodarczej, a nie jakichś wyjątkowych talentów ówczesnych decydentów. Wydaje się zresztą, że także wielu ekonomistów nie docenia wagi problemu, jakim jest deficyt strukturalny w naszych finansach publicznych. W każdym razie daleko nam do Irlandii z 1987 roku. W tamtym miejscu i czasie publiczne zaprzeczanie kryzysowi finansów publicznych naraziłoby polityka na śmieszność; niestety, nie można tego samego powiedzieć o Polsce roku 2011.

¹¹ M. Regan, *History's verdict on merit of Tallaght Strategy remains inconclusive*, „Irish Examiner”, 9.1.2010.

¹² Tamże.

Drugi powód jest związany z pierwszym. Ponieważ ani politycy, ani opinia publiczna nie są świadomi, że konsolidacja fiskalna jest wcześniej lub później nieunikniona, to nadal potężną rolę odgrywa w naszej polityce czynnik populizmu. Żaden racjonalny polityk nie będzie zbyt głośno mówił na przykład o ograniczeniu przywilejów emerytalnych czy reformie KRUS, bo jest to recepta na klęskę wyborczą

Po trzecie, polski system polityczny jest generalnie nastawiony na konserwowanie aktualnych rozwiązań z dziedziny prawa i polityki publicznej – a nie na ich zmienianie. Wynika to z koalicyjnego charakteru rządów i instytucji weta prezydenta. W języku politologii, mamy wielu graczy wetujących (*veto players*¹³), co służy zachowaniu *status quo* w każdej dziedzinie, a zwłaszcza tak trudnej, delikatnej i niewdzięcznej jak finanse publiczne.

Wszystko to razem powoduje, że porozumienie polityczne wokół sprawy reformy finansów publicznych jest bardzo mało prawdopodobne. Jeśli dołożymy do tego aktualną sytuację na polskiej scenie politycznej, którą wielu słusznie nazywa stanem „zimnej wojny domowej”, prognoza robi się jeszcze bardziej pesymistyczna.

Zakończenie

W obu prezentowanych tu opracowaniach widać, że Polska ma poważny problem z finansami publicznymi i że istnieje potrzeba zmniejszenia deficytu strukturalnego. Z grubsza wiadomo nawet **jak** należy to zrobić – podkreślmy, że plan Hausnera był przygotowany na podstawie solidnej i długotrwałej analizy. Problem jest jednak po stronie polityków (ale nie związków zawodowych!). Przeprowadzona powyżej krótka analiza porównawcza irlandzkiej konsolidacji z 1987 roku i polskiej nie-konsolidacji z roku 2011 sugeruje, że szanse na przełamanie klinczu w naszym kraju są małe.

Rysuje się przed nami następujący scenariusz. Obecnie perspektywy przekroczenia progów ostrożnościowych oddaliły się dzięki manewrowi z OFE. To, co będzie dalej, zależy od koniunktury w Polsce i za granicą. Jeżeli znów nastąpi spowolnienie gospodarcze (a te może być skutkiem czynników zewnętrznych), to kryzys finansów publicznych wróci z nową siłą. Jednak nawet wtedy może nie dojść w Polsce do konsolidacji: niewykluczone, że będzie musiało minąć parę lat, tak jak w Irlandii, aby świadomość problemu stała się powszechna. Miejmy nadzieję, że system polityczny okaże się wtedy na tyle funkcjonalny, aby reforma finansów mogła dojść do skutku.

¹³ Teorię graczy wetujących rozwinął G. Tsebellis w książce: G. Tsebellis, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University Press, Princeton 2002.