

Komisja Krajowa NSZZ
„Solidarność”



PRACA POLSKA 2010

Kwiecień 2010 r.
Raport został przygotowany przez S.Partner (cz I, II, III, IV,V, IX),
Biuro Ekspertkie Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”
we współpracy z ekspertami związkowymi (cz III, VI, VII, VIII, X).

SPIS TREŚCI

	WSTĘP	4
I.	SOLIDNY WZROST GOSPODARCZY?	5
II.	STABILNOŚĆ ZATRUDNIENIA I BEZROBOCIE: CZERWONA KARTKA.....	15
III.	POLSKA PŁACA DALEKO OD STANDARDÓW GODNEGO WYNAGRADZANIA	22
IV.	FINANSE PUBLICZNE: WYSOKI DEFICYT MIMO BRAKU KOMPLEKSOWEGO PLANU OŻYWIENIA GOSPODARCZEGO.....	31
V.	SPADEK PRZYROSTU NATURALNEGO JEDNYM Z POWAŻNIEJSZYCH ZAGROŻEŃ DLA POLSKI	37
VI.	ROZWARSTWIENIE SPOŁECZNE I POZIOM ŻYCIA W POLSCE.....	46
VII.	POZIOM FINANSOWANIA NIEKTÓRYCH USŁUG PUBLICZNYCH	49
	ZDROWIE	49
	OŚWIATA	63
VIII.	UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE.....	69
IX.	SEKTOROWY DIALOG SPOŁECZNY	74
X.	WYBRANE PROPOZYCJE LEGISLACYJNE	80
	PODSUMOWANIE.....	97

Koleżanki i Koledzy!

Raport „Praca Polska 2010” powstał w przededniu XXX rocznicy urodzin Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”. Jest analizą dzisiejszej sytuacji świata pracy, zagrożeń dla pracowników i dla rozwoju kraju. Sygnalizuje propozycje „Solidarności” co do kierunku potrzebnych zmian.

W ostatnich latach poznaliśmy nową twarz globalizacji w postaci światowego kryzysu finansowego. Przez lata dyskutowaliśmy o konkurencyjności, o zjawisku przenoszenia produkcji do krajów z tańszą siłą roboczą, o swobodnym przepływie kapitału. Niepokoił nas kapitalizm finansowy, działający w sposób dowolny, z pominięciem zasad obowiązujących w poszczególnych krajach. Kupno i sprzedaż nieruchomości, gry i transakcje finansowe zastępowały inwestowanie w działalność gospodarczą. Powstała olbrzymia „finansowa bańka”, oparta na długach i zasilana nowymi długami, które wytworzyły na papierze bogactwo niemające przełożenia na rzeczywistą zdolność do produkcji dóbr i usług. Pogoń za łatwym zyskiem, złudna idea, że papier może wytwarzać bogactwo, okazała się zgubna. Bańka w końcu pękła i światowa gospodarka pogrążyła się w kryzysie.

Świat na nowo odkrywa starą prawdę – podwaliny bogactwa mogą być zbudowane tylko w oparciu o ludzką pracę. **Tylko praca może być siłą napędową naprawy gospodarki, tylko praca jest podstawą rozwoju.** Dała temu wyraz Międzynarodowa Organizacja Pracy na 98. sesji w czerwcu 2009 roku w Genewie, która w reakcji na kryzys jednogłośnie przyjęła rezolucję zatytułowaną „Globalny pakt na rzecz zatrudnienia”. Społeczność międzynarodowa doceniła wagę ludzkiej pracy, potrzebę obrony godności i podmiotowości pracownika. Doceniła wartości, z których zrodziła się „Solidarność”. Tym bardziej trzeba o te prawdy walczyć dzisiaj, kiedy w naszym kraju przestały być oczywiste dla obecnych elit politycznych i gospodarczych.

Wspólnym mianownikiem podejmowanych przez Związek kampanii: „Godna praca, godna emerytura”, „Solidarność na kryzys” jest fundamentalne przesłanie – **najcenniejszym kapitałem polskich firm i polskiej gospodarki są pracownicy.** Bez troski i inwestowania w ten kapitał nie będzie rozwoju.

Tymczasem Polska przeznacza najniższy w Europie odsetek PKB na ochronę zdrowia, podobnie na oświatę.

Tak dużo uwagi poświęcamy finansom publicznym, ale **nie troszczymy się o najcenniejszy kapitał – kapitał ludzki.**

Polska praca jest chora. Toczy ją choroba objawiająca się erozją stosunku pracy, zwłaszcza stałego zatrudnienia jako formy świadczenia pracy. Państwo sprzyja temu zjawisku ze szkodą dla ZUS-u, finansów publicznych i wbrew zaleceniom Komisji Europejskiej dotyczącym tworzenia dobrych miejsc pracy. Czyni to wbrew zapisowi w konstytucji: ***Praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej.***

Pierwszym krokiem do ratowania systemów emerytalnego i ochrony zdrowia musi być ochrona stosunku pracy i uszczelnienie wpływów składki na ZUS. Bez takich działań przekonywanie na przykład do konieczności podnoszenia wieku emerytalnego jest niewiarygodne.

W imię rozwoju Polski polityka tworzenia dobrych i godnych miejsc pracy musi stać się priorytetem poszczególnych firm i całej gospodarki, gdyż budowanie poczucia bezpieczeństwa u ludzi jest kluczowe także dla demografii.

Raport „Praca Polska 2010” mieliśmy opublikować 14 kwietnia br. Tragedia smoleńska i narodowa żałoba spowodowały, że publikujemy go dopiero teraz. Nie stracił on nic ze swojej aktualności – wręcz odwrotnie. Tym bardziej konieczny jest swoisty rachunek sumienia, na ile polskie elity polityczne i gospodarcze realizowały przesłania Sierpnia. Ten rachunek musi dotyczyć nas wszystkich, ponieważ rządy w wolnej Polsce i prowadzona polityka społeczno-gospodarcza miały demokratyczny mandat. Wszyscy musimy sobie odpowiedzieć, czy w swoich wyborach politycznych oczekujemy realizacji przesłań płynących z postulatów sierpniowych, czy swój głos, bardzo ważny głos, uzależniamy od programu dotyczącego pracowników i Polski, czy od doraźnego przekazu medialnego.

Niniejszy raport jest punktem wyjścia do takiej dyskusji.

Janusz Śniadek

I. SOLIDNY WZROST GOSPODARCZY?

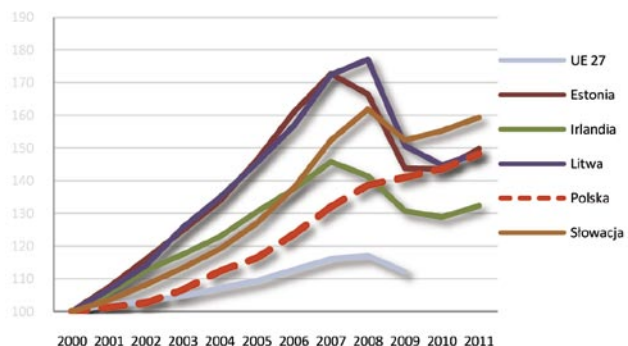
Wzrost polskiego PKB w 2009 roku jest nieustannie przedmiotem pełnych podziwu komentarzy w europejskiej prasie ekonomicznej. Ta jedna cyfra, 1,7% wzrostu, stanowi kwintesencję wyższości polskiego modelu. Ten wskaźnik stał się koronnym dowodem na to, że jesteśmy jedynym krajem, który wyszedł obronną ręką z kryzysu w 2009 r., zaś jej ministrowi finansów Jackowi Rostowskiemu przysporzył nagrody dla najlepszego ministra finansów w Europie za rok 2009, przyznanej mu przez miesięcznik „The Banker”, należący do grupy publikacji biznesowych „Financial Times”¹. W ten sposób „The Banker” pragnął wyrazić swoje uznanie dla działań Jacka Rostowskiego, zwłaszcza „jego determinacji we wprowadzaniu Polski do strefy euro, prowadzonych przez niego negocjacji z MFW o przyznanie otwartej linii kredytowej, a przed wszystkim cięcia wydatków przewidzianych w budżecie na 2009 rok”.

Kto miał rację?
... czas pokaże ...

Co ciekawe, warto przypomnieć, że 17 listopada 2009, „Financial Times” przyznał tytuł Ministra Finansów Roku 2009 francuskiej minister, Christine Lagarde, podkreślając, że „sędziowie docenili jej wystąpienie na scenie międzynarodowej odnośnie regulacji i przyszłości systemu bankowego. Gospodarka francuska należała do najbardziej odpornych w grupie krajów rozwiniętych. Zawsze była zrównoważona – nie opierając się ani na eksporcie, ani na bańce rynku nieruchomości, z szerokim sektorem publicznym, odgrywała rolę stabilizatora. Jednak w uniknięciu głębszej recesji istotnym elementem było również działanie rządu francuskiego w zakresie podatków”.

Tak więc dwie publikacje z tej samej grupy prasowej, z tego samego środowiska, przyznają tytuł najlepszego ministra finansów dwóm osobom prowadzącym przeciwstawną politykę, przynajmniej na pierwszy rzut oka. To obrazuje toczące się w środowisku ekonomicznym dyskusje. Można powiedzieć, że pewniki, czy raczej rzeczy uważane przez niektórych za pewne, upadają jedno po drugim, co pokazuje na przykład dyskusja rozpoczęta przez szefa ekonomistów w MFW, Oliviera Blanchard, na temat konieczności odrzucenia celu, jakim jest inflacja w wysokości 2 lub 3%, będąca niczym innym jak zmianą fundamentów polityki monetarnej Europy i USA².

Wykres 1. Wzrost: czy wyścig jest pożądany?
(zmiana poziomu PKB w okresie lat 2000-2011, rok 2000=100)



Źródło Eurostat

¹ Jacek Rostowski otrzymał wiele innych nominacji do tytułu najlepszego ministra finansów za rok 2009, na przykład od Warsaw Voice czy też Emerging Markets website.

² <http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1003.pdf>

Zapaść krajów bałtyckich i Irlandii, które jeszcze w 2008 roku były stawiane za przykład do naśladowania³ zobowiązuje do powrotu do rozsądku, skromności i analizowania rzeczywistości bez dogmatyzmu. Wysoki wzrost nie jest bezdyskusyjną oznaką wyższości, chyba że patrzymy na rozwój gospodarczy jako na wynik w danym dniu nie myśląc o jutrze; jak na sprint, a nie maraton. W okresie między 2000 a 2010 rokiem w sumie wzrost w Polsce wyniesie 43,5%, co jest liczbą porównywalną z Estonią (43,6%), Litwą (44,7%) i znacznie wyższą niż w Irlandii (34%). Roczny wzrost mierzy się nie tylko wzrostem PKB za dany rok, ale także przede wszystkim jego dynamiką i trendem na nadchodzące lata.

Nawet jeśli 1,7% PKB wzrostu stanowi prawdziwy sukces, wynik ten jest rezultatem przemian dotyczących motorów polskiego wzrostu. W krótkim horyzoncie czasu zmiana ta pozwoliła Polsce osiągnąć sukces, podczas gdy inne kraje europejskie pogrążały się w recesji. Niemniej, jeśli model ten miałby się potwierdzić w długim okresie, mógłby sprowadzić Polskę na bardziej chaotyczne ścieżki wzrostu w stylu irlandzkim czy estońskim, gdzie niektórzy tak się upoiли potencjalnym sukcesem, że przeoczyli ewidentne ryzyko, jakie niesie za sobą wzrost uzależniony od handlu zagranicznego i od zadłużenia sektora prywatnego.

W czasach normalnych, tzn. poza kryzysem i w średnim okresie, scenariusz wzrostu oparty na handlu zagranicznym ma niewielkie szanse realizacji z powodu miejsca Polski w łańcuchu wartości dodanej w światowym handlu (a szczególnie europejskim) i ze zróżnicowania wzrostu gospodarczego naszych partnerów handlowych, który powinien się utrzymać. Sposób, w jaki rozwija się Polska, pociąga za sobą wyjątkowo duże zużycie dóbr importowanych, szczególnie jeśli chodzi o inwestycje w przedsiębiorstwach⁴. Absolutnie nie należy tego krytykować. Import ten umożliwia rozwój technologiczny, zatem błędem byłoby mniemanie, że zapewnią go same bezpośrednie inwestycje zagraniczne (aktualnie stosunkowo ubogie z punktu widzenia technologicznego) bądź utrzyma się on wyłącznie wewnątrz.

Natomiast ryzyko ucieczki do przodu, w kierunku wzrostu gospodarczego oparte na popycie finansowanym poprzez wzrost zadłużenia sektora prywatnego, jest realnym zagrożeniem. Teraz, kiedy wszyscy skupiają się na zadłużeniu publicznym, może należałoby zacząć się niepokoić o sytuację sektora prywatnego, a w szczególności gospodarstw domowych. Zasługą niedawnej polemiki na temat rekomendacji T⁵ (patrz niżej) przyjętej przez Komisję Nadzoru Finansowego jest wyraźne przedstawienie problemów. Wydaje się, że uwydatniając ryzyko spowolnienia wzrostu na skutek wdrożenia rekomendacji T niektórzy sądzą, że nadmierne zadłużenie gospodarstw domowych jest uzasadnionym motorem wzrostu⁶. Takie stanowisko jest po prostu cyniczne i nieodpowiedzialne. To jak igranie z ogniem i pominięcie przyczyn kryzysu: nadmiernego zadłużenia gospodarstw domowych w wielu krajach rozwiniętych. Wśród najbardziej rozwiniętych krajów europejskich, które w 2009 borykały się z największymi trudnościami (Irlandia, Wielka Brytania, Niemcy, Hiszpania), znajdowały się nie te najbardziej zadłużone w poprzednim okresie, lecz przede wszystkim te, w których poziom zadłużenia osób prywatnych był szczególnie wysoki (patrz niżej).

Rozwój gospodarczy: zadanie bardziej dla maratończyka niż sprintera

Zadłużenie gospodarstw domowych: kusząca droga do sztucznego wzrostu gospodarczego

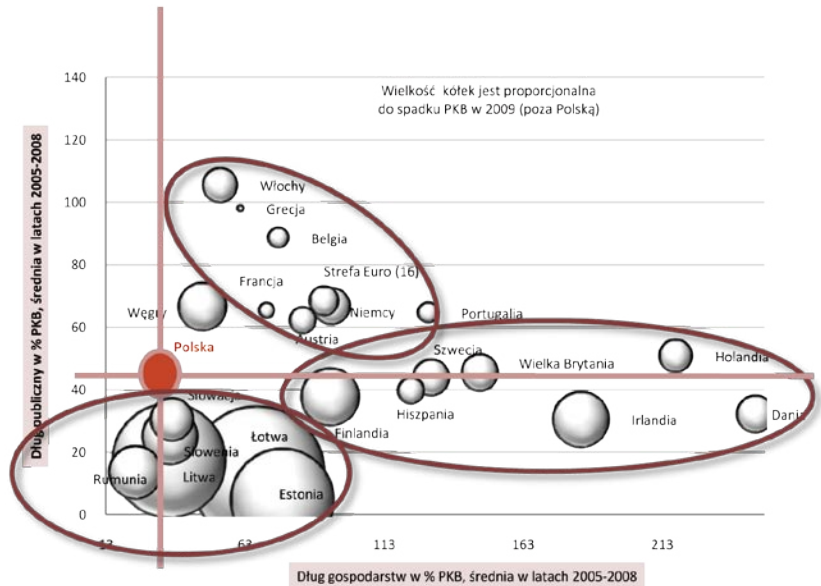
³ Lektura niektórych publikacji pokazuje rozmiar ślepoty, jaka dotknęła wielu „ekspertów” w Polsce, w pierwszym rządzie z bardzo wpływowego Forum Obywatelskiego Rozwoju. „Najszybciej rozwijające się kraje w ostatnich trzech dekadach, w tym Irlandia, która w latach dziewięćdziesiątych zrealizowała to, do czego my aspirujemy, tzn. z jednego z najsłabiej rozwiniętych państw członkowskich Unii Europejskiej stała się jednym z jej najzamożniejszych, oraz kraje nadbałtyckie, które mimo najtrudniejszej sytuacji gospodarczej na początku okresu transformacji spośród wszystkich krajów Europy Środkowej odniosły chyba najbardziej spektakularny sukces, przyjęto za punkt odniesienia dalszej analizy” – Raport FOR, Ile dzieli Polskę od cudu gospodarczego?, strona 9.

⁴ Między innymi z powodu importu intragrupy.

⁵ Zgodnie z przyjętą przez Komisję Nadzoru Finansowego rekomendacją T maksymalny koszt obsługi zobowiązań kredytowych nie może stanowić więcej niż 50% dochodów netto (poziom zadłużenia równy 50%). Zdaniem Związku Banków Polskich, rekomendacja T oznacza zmniejszenie dynamiki PKB w 2011 roku o 0,2–0,3 proc

⁶ Zdaniem Związku Banków Polskich rekomendacja T oznacza zmniejszenie dynamiki PKB w 2011 roku o 0,2–0,3 proc.

Wykres 2. Czy nadmierne zadłużenie gospodarstw domowych nie jest bardziej niebezpieczne od nadmiernego zadłużenia państw?



Źródło: Eurostat, ECB, S.Partner

Zadłużenie publiczne nowych krajów członkowskich, w tym krajów bałtyckich, było (i jest) niewielkie. W tych krajach zadłużenie gospodarstw domowych pozostaje też ograniczone, ale rosło. Wzrost został w głównej mierze podtrzymany dzięki rynkowi nieruchomości, a więc dzięki kredytom udzielanym gospodarstwom domowym. Wraz z odcięciem finansowania zewnętrznego kraje te pogрузżyły się w kryzysie. Na chwilę obecną sytuacja Polski jest daleka od bycia alarmującą. Dług publiczny jest wysoki i dość kosztowny, ale zostaje jeszcze pod kontrolą. Natomiast błędem byłoby zapominanie o ryzyku związanym z nadmiernym zadłużaniem się części polskich gospodarstw.

Zarządzanie kryzysem przez firmy często niezgodne z ich deklaracjami o odpowiedzialności społecznej

Masowe pozbywanie się zapasów przez polskie przedsiębiorstwa w 2009 r.

Polski wzrost gospodarczy w 2009 jest tym bardziej wyjątkowy, że został osiągnięty pomimo masowego pozbywania się zapasów przez polskie przedsiębiorstwa. Wyzbywanie się zapasów wpłynęło bardzo negatywnie na wzrost gospodarczy⁷. W konsekwencji zmniejszenie zapasów ma negatywny wpływ na wzrost PKB i stanowi stratę we wzroście PKB o 2,5 punktu w skali roku. Ten spadek był szczególnie wyraźny w pierwszym kwartale. Przedsiębiorstwa nie wstrzymały sprzedaży, ale w dużej mierze wstrzymały produkcję.

⁷ Wskaźnik PKB mierzy wartość dodaną, a nie działalność handlową. Jeśli firmy zmniejszają swoje zapasy, przy takim samym popycie ze strony klientów, oznacza to, że nie produkują.

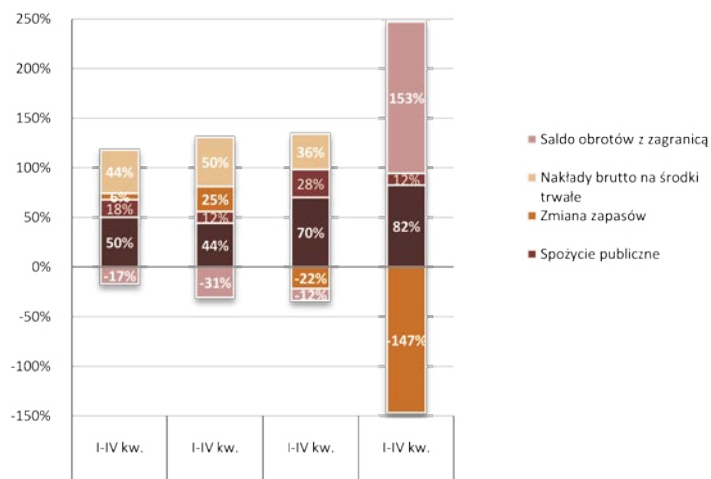
SOLIDNY WZROST GOSPODARCZY?

Tabela 1. Skala wpływu poszczególnych kategorii na wzrost realny PKB
(w procentach)

	2006 I-IV kw.	2007 I-IV kw.	2008 I-IV kw.	2009 I-IV kw.
PKB	6,2	6,8	5,0	1,7
Popyt krajowy	7,3	8,9	5,6	-0,9
Spożycie ogółem	4,2	3,8	4,9	1,6
Spożycie indywidualne	3,1	3,0	3,5	1,4
Spożycie publiczne	1,1	0,8	1,4	0,2
Akumulacja	3,1	5,1	0,7	-2,5
Zmiana zapasów	0,4	1,7	-1,1	-2,5
Nakłady brutto na środki trwałe	2,7	3,4	1,8	0,0
Saldo obrotów z zagranicą	-1,1	-2,1	-0,6	2,6
Wartość dodana brutto	5,2	5,9	4,4	1,5

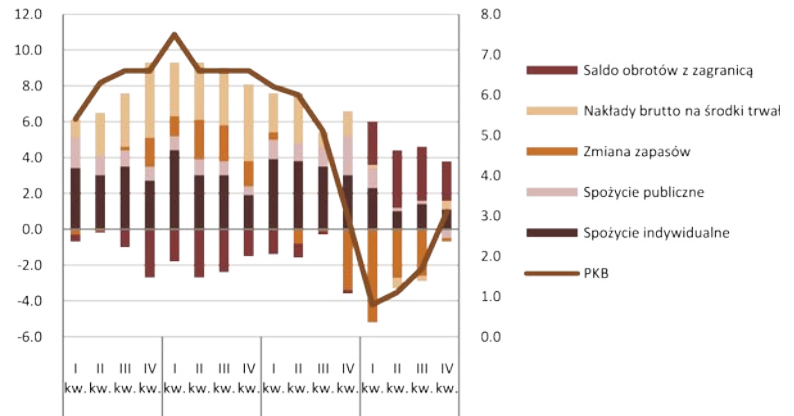
Źródło: GUS

Wykres 3. Skala wpływu poszczególnych kategorii na wzrost realny PKB
(w procentach wzrostu PKB)



Źródło: GUS

Wykres 4. Kwartalny wzrost PKB (prawa oś) i skala wpływu poszczególnych kategorii na wzrost realny PKB (lewa oś) w procentach



Źródło: GUS

Przesadna reakcja polskich przedsiębiorstw przed pierwszymi sygnałami spowolnienia gospodarczego

W Polsce odnotowano wyzbywanie się zapasów na wyjątkową skalę w porównaniu z resztą Europy. Przy ujemnym wpływie na wzrost PKB w Polsce o 3,4 punktu, spowodowanym wyprzedzą zapasów w trzech pierwszych kwartałach 2009 r., zjawisko wyzbywania się zmagazynowanych wyrobów jest bez porównania poważniejsze niż w krajach strefy euro (0,9 punktu). Jego poziom odzwierciedla nieadekwatną reakcję polskich przedsiębiorstw, które po otrzymaniu pierwszych sygnałów spowolnienia gospodarczego wstrzymały w sposób drastyczny produkcję, nie licząc się z rzeczywistym rytmem wzrostu, a szczególnie z popytem.

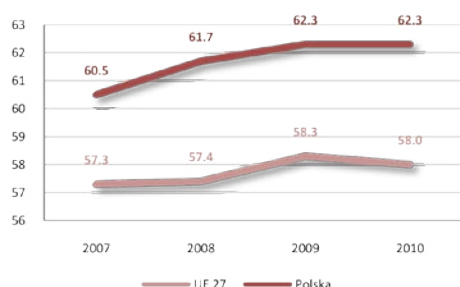
Zjawisko to świadczy jednocześnie o oznakach nie tylko paniki i krótkowzroczności, ale również o nadzwyczajnej elastyczności polskich przedsiębiorstw, a szczególnie o łatwości i niepohamowanej skłonności do redukcji liczby pracowników. Masowe pozbywanie się zapasów jest wyrazem tego, że wyniki finansowe były priorytetem wielu firm ze szkodą dla innych parametrów, zwłaszcza w kwestii utrzymania zatrudnienia. Podczas gdy w większości krajów europejskich firmy podjęły decyzję o zamortyzowaniu skutków spowolnienia gospodarczego w sferze zatrudnienia, polskie przedsiębiorstwa, głównie z sektorów przemysłowych, często skorzystały z kryzysu, aby zrestrukturizować zatrudnienie. Wynika z tego, że wydajność pracy w przemyśle w Polsce, mierzona produkcją sprzedaną na jednego zatrudnionego, była w styczniu 2010 o 12,4% wyższa niż przed rokiem, przy mniejszym o 3,5% przeciętnym zatrudnieniu i wzroście przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto – o 1,3%.

Najważniejszemu motorowi wzrostu gospodarczego może zabraknąć paliwa

Konsumpcja gospodarstw domowych nadal głównym czynnikiem wzrostu gospodarczego

W roku 2009 popyt gospodarstw domowych zapewnił 82% wzrostu PKB, był zresztą jednym z głównych czynników amortyzujących kryzys, podczas gdy popyt sektora publicznego i inwestycje bardzo spowolniły mimo relatywnie dużego udziału finansowania ze środków unijnych. Do tego dochodzą wydatki inwestycyjne gospodarstw domowych, które w 2008 stanowiły 16% inwestycji sektora prywatnego w polskiej gospodarce.

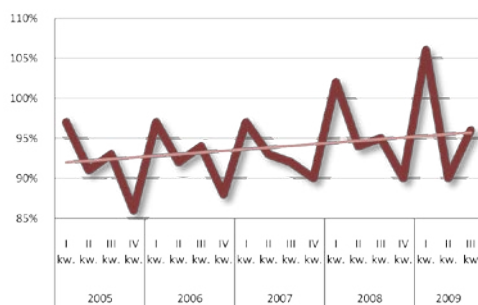
Wykres 5. Wydatki gospodarstw domowych na konsumpcję % PKB



Źródło Eurostat

Ten popyt jest finansowany z dochodów gospodarstw domowych, ale także z ich oszczędności i oczywiście z kredytu. Dopływ środków pieniężnych jest konieczny, ponieważ ostatnio wzrost konsumpcji jest tylko częściowo efektem wzrostu dochodów do dyspozycji. W ciągu ostatnich dziesięciu lat stopień wzrostu dochodów do dyspozycji brutto był zawsze poniżej skali wzrostu spożycia gospodarstw domowych.

Wykres 6. Udział dochodów do dyspozycji przeznaczanych na konsumpcję przez polskie gospodarstwa domowe (w %)



Źródło: GUS

Polskie gospodarstwa coraz bardziej zadłużają się, a ich oszczędności maleją. Oszczędności te mają jednak dość duże znaczenie. W 2008 polskie gospodarstwa domowe dysponowały 912 miliardami złotych aktywów finansowych (z czego 439 miliardów w gotówce, głównie na rachunkach bankowych)⁸. Suma ich zadłużenia w 2008 wynosiła 418 miliardów złotych. Tak więc aktywa netto gospodarstw domowych to 494 miliardów złotych, czyli 39% PKB w roku 2008. Główny problem polega na tym, że większość polskich gospodarstw nie oszczędza i podział zasobów finansowych charakteryzuje się ogromną nierównością.

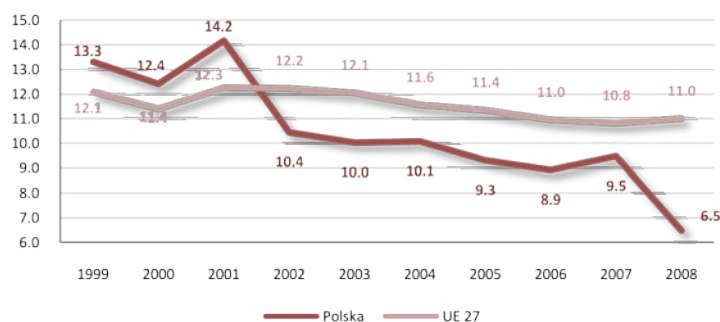
Przy zadłużeniu gospodarstw domowych stanowiącym jedynie 31,2% PKB, wobec 61,4% na przykład w Niemczech, 87,2% w Hiszpanii czy 110,1% w Wielkiej Brytanii, jest ogólnie przyjęte, że kredytowanie gospodarstw domowych powinno nadal finansować rozwój aktywności gospodarczej w perspektywie średnioterminowej. Jednak poziom oszczędności polskich gospodarstw należy do najniższych w Europie. W 2008 polskie gospodarstwa oszczędzały średnio 6,5% dochodów, jakimi dysponowały. Dla porównania: w Unii Europejskiej jest to średnio 11%,

⁸ Eurostat

Obniżenie poziomu oszczędności w celu utrzymania konsumpcji

a w Niemczech, najbardziej pod tym względem zdyscyplinowanym kraju, aż 17,23%. Między 1999 a 2008 rokiem poziom oszczędności polskich gospodarstw domowych zmniejszył się o połowę (patrz wykres poniżej). Sięgnął poniżej 4% w ciągu pierwszych trzech kwartałów 2009.

Wykres 7. Poziom oszczędności gospodarstw w % z dostępnych dochodów

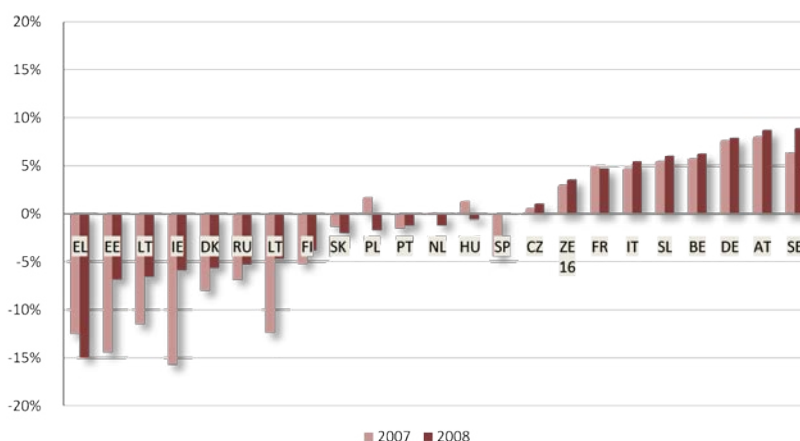


Źródło Eurostat

Biorąc pod uwagę wydatki inwestycyjne dokonywane przez gospodarstwa domowe, stopa oszczędności netto wykazuje saldo ujemne, co jest dowodem na to, że polskie gospodarstwa domowe żyją ponad stan od 2008.

Tę tendencję, podtrzymywaną bańką na rynku nieruchomości, dodatkowo pogłębił silny wpływ kryzysu giełdowego na wartość aktywów polskich gospodarstw, a zwłaszcza emerytur, które w przeciwieństwie do gospodarstw w wielu innych krajach są uzależnione głównie od indywidualnych oszczędności.

Wykres 8. Poziom oszczędności netto gospodarstw domowych (w % dochodu do dyspozycji)



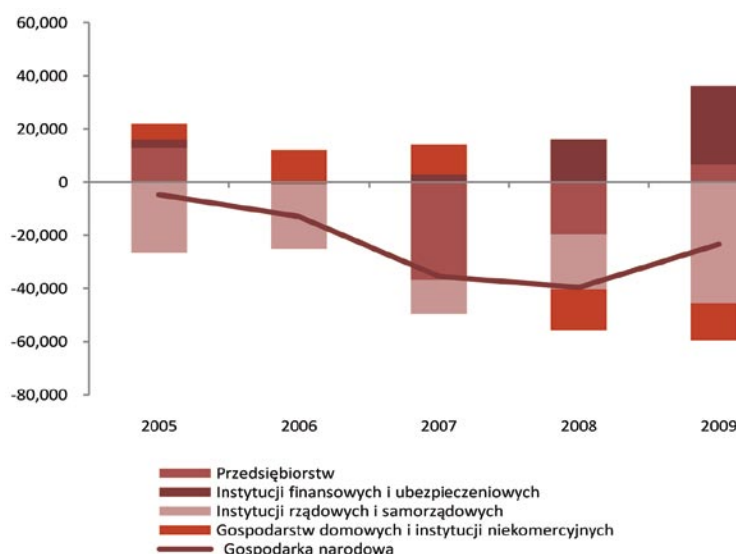
Źródło Eurostat

W 2008 roku Polacy weszli na drogę „życia ponad stan”

Od 2008 r. możliwości samofinansowania gospodarstw domowych wyczerpały się. Jednocześnie przedsiębiorstwa były wierzycielami netto, co jest raczej rzadko spotykaną sytuacją, jeśli chodzi o rozwinięte gospodarki. Niski poziom oszczędności gospodarstw domowych, a w ostatnim czasie ogólny ich brak, powinien być sygnałem niepokojącym dla ekonomistów.

SOLIDNY WZROST GOSPODARCZY?

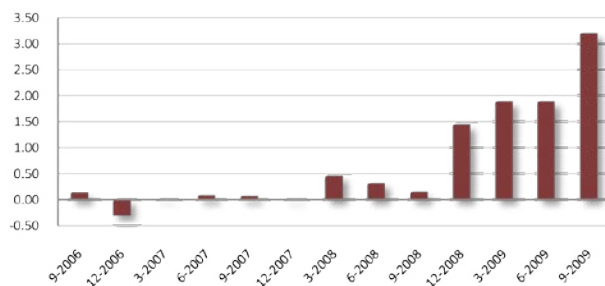
Wykres 9. Wierzytelności netto / zadłużenie netto (w I-III kw. w mln PLN)



Źródło: Gus

O ile poziom zadłużenia polskich gospodarstw pozostaje niewielki, to należy pamiętać, że rozkłada się on na stosunkowo niewielką liczbę dłużników. Nadmierne zadłużenie ciągle wzrasta, a tym samym w 2009 r. znacząco wzrosła liczba zagrożonych kredytów.

Wykres 10. Kwartalne zmiany kwot kredytów zagrożonych od gospodarstw domowych (miliard PLN)



Źródło: NBP

Rekomendacja T, tak żywo krytykowana przez polskich bankierów, raczej jednak nie przeczy regułom rządzącym dojrzałymi gospodarkami i nie jest w sumie bardzo restrykcyjna. Natomiast ta rekomendacja niesie za sobą ryzyko ucieczki części kredytobiorców do nieregulowanego rynku kredytu.

Rekomendacja T: nieśmiałe rozwiązanie

Zgodnie z przyjętą przez Komisję Nadzoru Finansowego rekomendacją T, maksymalny koszt obsługi zobowiązań kredytowych nie może stanowić więcej niż 50% dochodów netto gospodarstw domowych.

Dwa przykłady praktyki w tym zakresie w innych krajach:

Francja

Francuska Federacja Banków w celu zabezpieczenia przed nadmiernym zadłużeniem ustala, by w przypadku gospodarstw domowych limit zadłużenia stanowił nie więcej niż 33% przychodów.

W przypadku kredytów konsumpcyjnych osoby indywidualne mają obowiązek zadeklarować na piśmie wysokość przychodów. W praktyce we Francji trudno jest uzyskać kredyt gospodarstwu domowemu zadłużonemu na kwotę wyższą niż 30% ich dochodów.

USA

Zasady dotyczące maksymalnego zadłużenia gospodarstw domowych zostały tak określone przez struktury federalne, by możliwe było ich refinansowanie.

Biuro Federal Housing Enterprise Oversight (OFHEO) zdefiniuje kredyt spełniający kryteria (conforming loan) który może być wykupiony przez wyspecjalizowane firmy, takie jak Fannie Mae and Freddie Mac, jako pożyczka przyznana gospodarstwu domowemu nieprzekraczająca 36% ich poziomu zadłużenia.

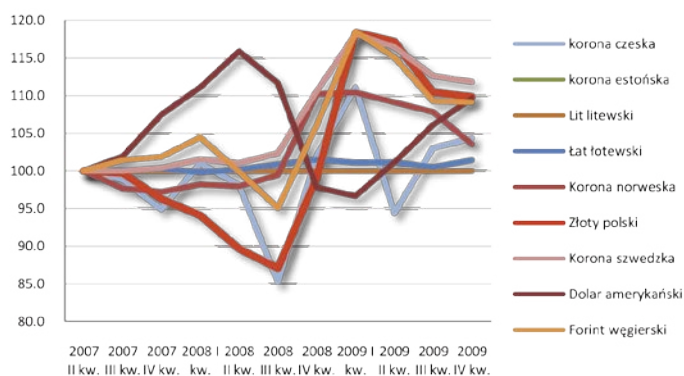
Poziom zadłużenia gospodarstw w przypadku kredytów „non conforming” (niespełniających kryteria), nazywanych często „Jumbo Loan” (jumbo pożyczki), wynosił w okresie przed kryzysem finansowym do 55% dochodów. Począwszy od 2008 r. jumbo pożyczki stały się jedną z głównych przyczyn zjawiska niespłacania kredytów.

Rekomendacja T jest o wiele mniej wymagająca niż podobne reguły w innych krajach

Szczególne ryzyko wiąże się ze strukturą kredytów zaciągniętych przez gospodarstwa domowe, a zwłaszcza z wielkością kredytów w obcej walucie. Według KNF, wartość mieszkaniowych kredytów walutowych dla ludności w polskim sektorze bankowym sięga obecnie 139,3 mld zł, co stanowi 63% portfela kredytów mieszkaniowych ogółem (dane na koniec listopada 2009 r.). Na koniec 2008 r. udział ten wynosił 70%. W 2009 r. na rynku kredytowym nastąpiła istotna zmiana tendencji wzrostu zadłużenia walutowego gospodarstw domowych. W ciągu 11 miesięcy ubiegłego roku wartość kredytów walutowych wzrosła o 4,4 mld zł (o 3,3% od początku 2009 r.), podczas gdy wolumen kredytów złotych zwiększył się o 16,2 mld zł (o 28,2%).

Ryzyko jest znaczne. Złoty w okresie 2007-2009 był najbardziej niestabilną walutą w Europie i najbardziej stracił na wartości w czasie kryzysu.

Wykres 11. Zmiany kursów walut w stosunku do euro



Źródło: Eurostat

Analiza dynamiki popytu gospodarstw domowych jest tym istotniejsza, że wzrost bezrobocia i towarzyszący mu nacisk na wynagrodzenia będą miały negatywny wpływ na perspektywę rozwoju głównego motoru wzrostu w 2010 roku. Sam rząd przewiduje zaledwie 0,8% wzrostu spożycia indywidualnego w roku 2010. Tak więc w 2010 roku wzrost będziemy zawdzięczać głównie inwestycjom i spożyciu w sektorze państwowym. To oznacza radykalną zmianę w stosunku do motorów wzrostu z końca 2009⁹. Tym samym wzrost w 2010 roku będzie się opierał na kredycie (na inwestycje) i wydatkach państwowych (zwłaszcza z funduszy europejskich). Siłą Polski jest jej wewnętrzny rynek. Dlatego też głównym staraniem powinno być wsparcie popytu gospodarstw domowych, poczynając od pracowników.

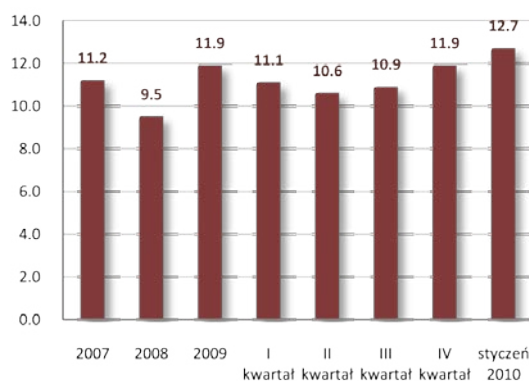
⁹ Program konwergencji aktualizacja 2009, str. 11.

II. STABILNOŚĆ ZATRUDNIENIA I BEZROBOCIE: CZERWONA KARTKA

O ile rok 2009 można uznać za sukces jeśli chodzi o wzrost gospodarczy, to w przypadku zatrudnienia i płac nie był to dobry rok.

W styczniu 2010 r. stopa bezrobocia (bezrobotni zarejestrowani) wyniosła 12,7% i był to najwyższy poziom tego wskaźnika od 2007.

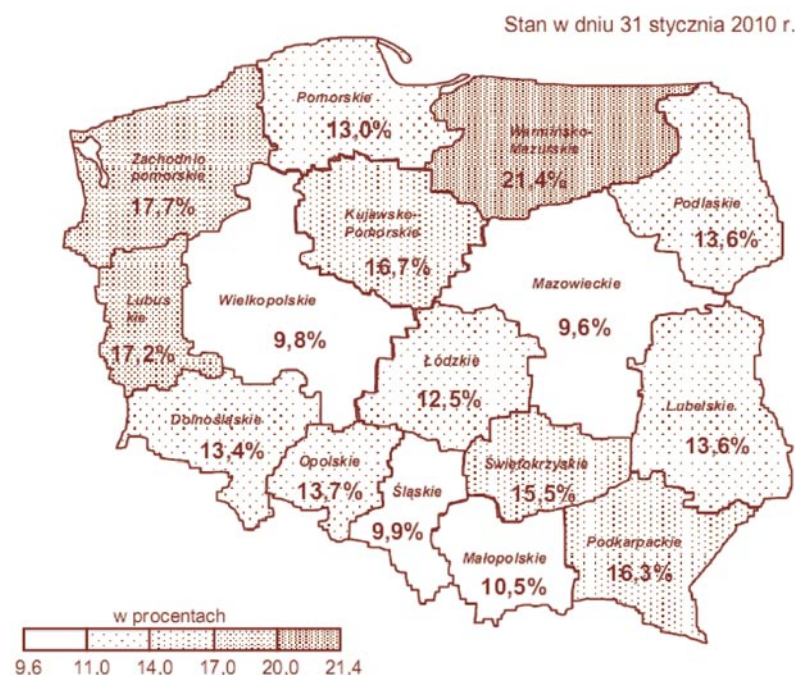
Wykres 12. Stopa bezrobocia zarejestrowanego (w %)



Źródło: GUS

Za tą liczbą kryje się zresztą duże zróżnicowanie w poziomie bezrobocia pomiędzy regionami. W styczniu 2010 stopa bezrobocia w Warszawie wynosiła 3,1%, a w powiecie sztydlowieckim ponad 35%.

Wykres 13. Stopa bezrobocia według województw



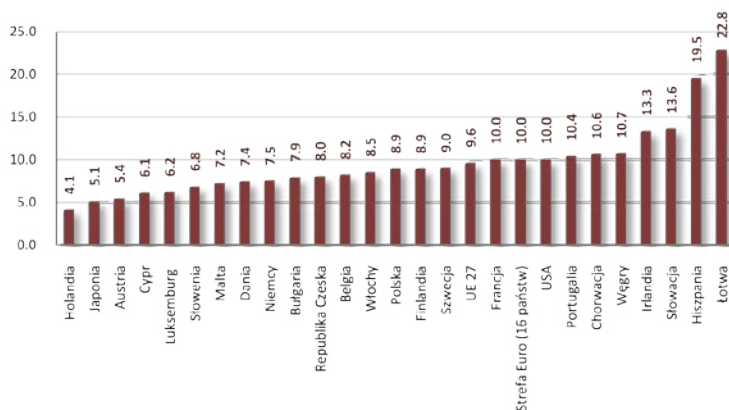
Źródło: Urząd Pracy

■ Znaczny wzrost bezrobocia

STABILNOŚĆ ZATRUDNIENIA I BEZROBOCIE: CZERWONA KARTKA

W porównaniu z innymi krajami europejskimi Polska ze stopą zharmonizowaną bezrobocia na poziomie 8,9 procent¹⁰ w 2009 zajmuje miejsce w „dolnych stanach średnich” obok Finlandii i Szwecji.

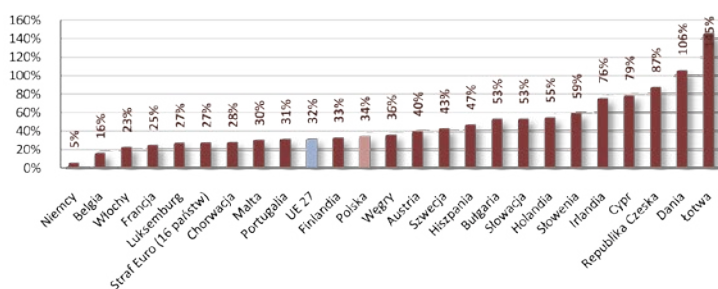
Wykres 14. Zharmonizowana stopa bezrobocia w Europie, grudzień 2009 (w%)



Źródło: Eurostat

Niemniej ten „dobry” wynik przysłania dość niepokojącą dynamikę wzrostu bezrobocia. Z danych Eurostatu wynika, że średnia stopa bezrobocia w Europie wzrosła o 32%, zaś w Polsce wzrost ten wyniósł 34%. Wśród największych krajów UE jedynie Hiszpania, przeżywająca silną recesję, odnotowała wyższy wzrost bezrobocia. Na czele krajów, które odnotowały najmniejszy wzrost bezrobocia, są te, gdzie wdrożono wielkie plany podtrzymania zatrudnienia, począwszy od Niemiec, gdzie bezrobocie wzrosło jedynie o 5% (patrz wykres poniżej).

Wykres 15. Wzrost stopy bezrobocia w latach 2008 – 2009



Źródło: Eurostat

Prezentowane statystyki są odbiciem wyraźnych różnic w europejskich strategiach przeciwdziałania kryzysowi. Sprowadzają się one do kwestii ochrony nie tylko miejsc pracy, ale i siły nabywczej. Niemcy i Francja wybrały ochronę zatrudnienia i siły nabywczej, nawet za cenę rosnącego deficytu, co dla gospodarki niemieckiej oznacza poważną zmianę. Kraje te nie podjęły w tej dziedzinie żadnych radykalnych działań, wybrały klasyczne rozwiązania pozwalające zamortyzować negatywne zjawiska. Zasiłki dla bezrobotnych i pomoc socjalna (zasiłki mieszkaniowe i inne)

¹⁰ Ta stopa jest kalkulowana na podstawie populacji aktywnej, szacowanej zgodnie ze spisem z 2002r. przed falą emigracji z 2004-2008r. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że ta stopa jest w rzeczywistości większa (nawet biorąc pod uwagę liczbę emigrantów zarejestrowanych w Polsce jako bezrobotni).

Walka z bezrobociem w czasach kryzysu wymaga narzędzi bardziej kompleksowych niż sama polityka aktywizacji bezrobotnych

w Danii pozwalają bezrobotnym utrzymać 77% ich przychodów netto, w Irlandii 71%, w Niemczech 62%, we Francji 60%.

Na przestrzeni wielu lat eksperci chwalili zalety aktywnych polityk rynku pracy, krytykując niekorzystny wpływ polityk pasywnych. Należało przejść od Welfare¹¹ do Workfare¹². Kryzys postawił pod znakiem zapytania te dogmaty. W raporcie dotyczącym „Perspektyw zatrudnienia 2009” opublikowanym ostatnio przez OECD stwierdza się, że w „większości krajów, czynniki mające charakter stabilizatorów automatycznych (składki i pomoc społeczna) wywierają silniejszy wpływ na utrzymanie popytu i poziomu zatrudnienia niż ograniczone w czasie decyzje budżetowe”. We Francji, „system redystrybucji pozwala ograniczyć o ponad 3/4 rozmiar ubóstwa bezrobotnych, a w krajach OECD o 54%”. Inaczej mówiąc, trudno jest odpowiedzieć na sytuację kryzysową za pomocą narzędzi wdrażanych jedynie w czasie kryzysu. Działania w dłuższej perspektywie wydają się mieć znaczenie decydujące. Tak jest w przypadku pracy w ograniczonym wymiarze czasu – to tej formie zatrudnienia w znacznym stopniu zawdzięcza się niewielki wzrost bezrobocia w Niemczech i w mniejszym stopniu we Francji.

Kurzarbeit, czyli praca w ograniczonym wymiarze czasu, jest powodem dla którego bezrobocie w Niemczech nie wzrosło tak mocno jak w Polsce. Rozwiązanie to pozwala przedsiębiorstwom ograniczyć czas pracy i kompensować przez rząd na poziomie 60% do 67% spadek poziomu wynagrodzeń w okresie 12 do 24 miesięcy. Działania te pozwoliły uniknąć likwidacji co najmniej 650 000 miejsc pracy. We Francji wynagrodzenia są kompensowane na poziomie 60% płacy brutto. Udało się zachować około 250 000 zagrożonych likwidacją miejsc pracy. W większości przypadków pracodawcy uzupełniają wynagrodzenia w taki sposób, by zachować 80% pensji podstawowej. U źródeł tych wszystkich działań leży przekonanie, że zlikwidowane miejsce pracy jest bezpowrotnie stracone. Działania te będą więc mogły okazać się korzystne jedynie w długiej perspektywie, w tym też na poziomie struktury przemysłowej. Bo również ten aspekt musi znajdować się w centrum uwagi. Cytowane rozwiązania, nie będąc w żadnym wypadku hamulcem dla przedsiębiorstw, dają wyraźny efekt dźwigni, jeśli chodzi o inwestycje, i to właśnie między innymi wyjaśnia, dlaczego Niemcy są największym eksporterem w Europie, a Francja jednym z pierwszych krajów wybieranych przez inwestorów zagranicznych¹³. Kwestie socjalne i rozwój ekonomiczny idą w parze.

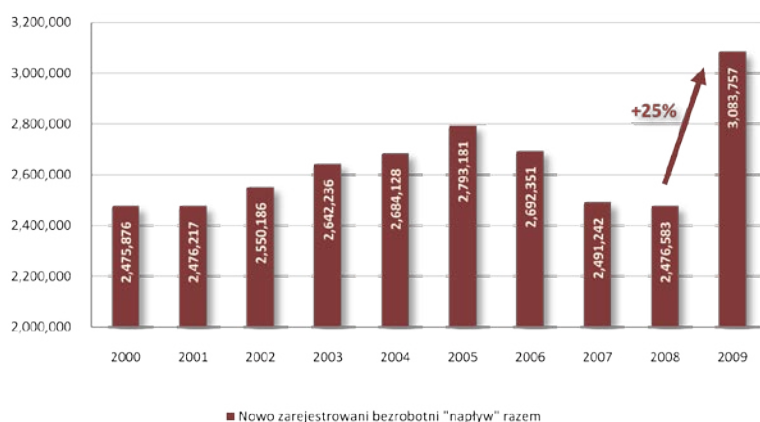
Pomimo wzrostu PKB o 1,7% bezrobocie w Polsce znacznie wzrosło, a w roku 2009 został pobity niepokojący rekord, tj. zanotowano najwyższy od 2000 r. napływ do bezrobocia (patrz wykres poniżej).

¹¹ Państwo oparte na rozbudowanym systemie świadczeń socjalnych (państwo opiekuńcze).

¹² Państwo zorientowane na pracę.

¹³ Gdy w Polsce w 2009 inwestycje zagraniczne mocno wyhamowały, we Francji wielkość tych inwestycji w 2009 była na poziomie roku 2008.

Wykres 16. Napływ bezrobocia

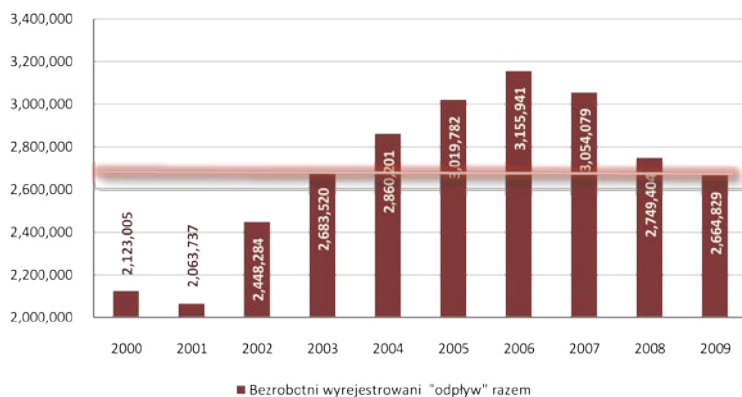


Źródło: Urząd Pracy

Po raz pierwszy od 10 lat liczba bezrobotnych nowo zarejestrowanych przekroczyła 3 miliony, co stanowi skok o 25% w stosunku do 2008. W tym samym czasie odpływ bezrobocia wyniósł tylko 2,7 miliona osób, co daje najniższy wynik od 2002 r. Z tych 2,7 miliona osób tylko 37% nie figuruje już w rejestrze bezrobotnych, ponieważ znalazły nowe miejsce zatrudnienia.

Po raz pierwszy od 10 lat liczba bezrobotnych nowo zarejestrowanych przekroczyła 3 miliony

Wykres 17. Odpływ z bezrobocia



Źródło: Urząd Pracy

Wzrost bezrobocia jest niepokojący, ale bardziej zatrważające jest zjawisko likwidacji stanowisk pracy. W 2009 w Polsce zostało zlikwidowanych setki tysięcy miejsc pracy. Jak już wspominaliśmy, od stycznia 2009 do stycznia 2010 w przemyśle zlikwidowano 3,5% miejsc pracy. W całym sektorze przedsiębiorstw od października 2008 do grudnia 2009 straty w zatrudnieniu szacuje się na blisko 2% (źródło GUS)¹⁴.

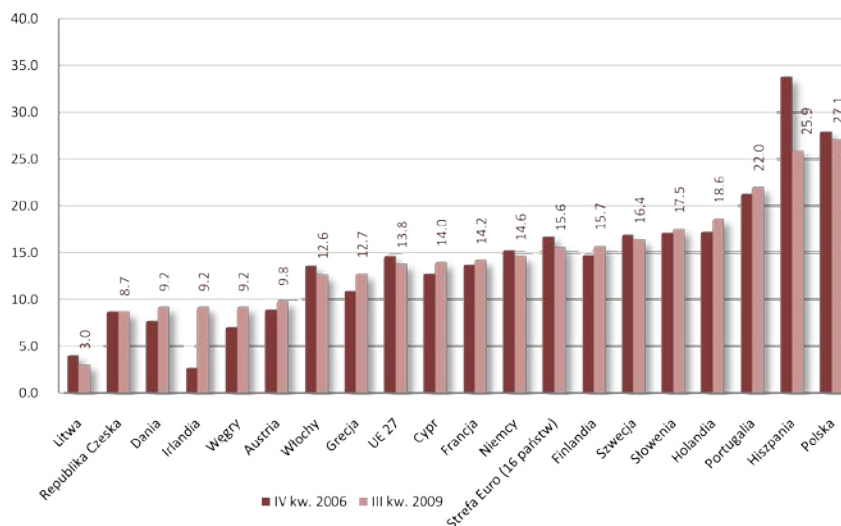
Liczby te świadczą o występującym problemie regulacji polskiego rynku pracy i o jego nadmiernej zewnętrznej elastyczności, przy jednoczesnym braku zastoso-

¹⁴ Dane uzyskane w ramach BAEL są mało wiarygodne w związku z zasadą uogólnienia opartą na spisie ludności z 2002 r. Zatem, kiedy GUS szacuje, że w końcu 2008 roku poza granicami Polski przebywało czasowo ok. 2210 tys. osób i że w maju 2002 r. przebywało za granicą 786 tys. mieszkańców Polski, wpływ emigracji nie jest widoczny na poziomie danych dot. populacji aktywnej. Dane BAEL nie mogą służyć za punkt odniesienia w tej kwestii. Zdziwiał jednak fakt, że pojawiają się w rządowym Planie Rozwoju i Konsolidacji Finansów, co ma poprzeć twierdzenie, że „Polski rynek pracy wykazał się jednak dużą odpornością. Wzrost stopy bezrobocia był relatywnie niski”.

Polska – jeden z najbardziej elastycznych rynków pracy w Europie

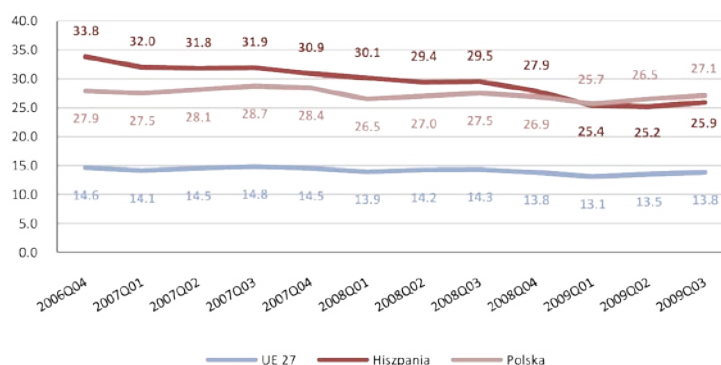
wania odpowiednich narzędzi w społecznym zarządzaniu kryzysem. Pomimo pakietu antykryzysowego w 2009 r. wzrosła liczba zawartych umów na czas określony i wynosi 27,1%. Liczba tego typu umów była w Polsce w 2009 najwyższa w Europie.

Wykres 18. Rekord umów na czas określony w Europie



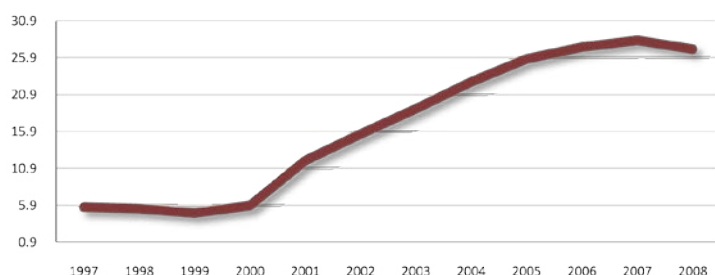
Polska osiągnęła przygnębiający rekord i odebrała tym samym Hiszpanii pierwsze miejsce.

Wykres 19. Dynamika liczby umów na czas określony (w % pracowników)



Brak stabilności w zakresie stosunku pracy, zasięg zawieranych umów na czas określony (patrz wykres poniżej), umów o dzieło oraz umów zlecenia świadczą niewątpliwie o deficycie społecznego zarządzania kryzysem w Polsce.

Wykres 20. Dynamika liczby umów na czas określony w Polsce (w % pracowników)



Źródło Eurostat

Nie wystarczyło 1,7% wzrostu, aby zapewnić ochronę zatrudnienia. Tymczasem plan konwergencji przedstawiony na 2010 r. przewiduje dalszy wzrost bezrobocia pomimo 3% wzrostu gospodarczego. Wizja długookresowego spowolnienia gospodarki zmusza, by zastanowić się nad miejscem i udziałem zatrudnienia we wzroście gospodarczym przy zachowaniu bardzo prostej zasady. Odzyskanie zlikwidowanego miejsca pracy pociąga za sobą często większe koszty, niż zastosowanie środków jego ochrony w przypadku chwilowych trudności. Chyba że stawia się na nową falę masowej emigracji, która na wzór tej z okresu 2004 – 2008 miałaby częściowo „rozwiązać” problem destabilizacji rynku pracy. Polska musi sobie zadać odpowiednie pytanie oraz wdrożyć odpowiednie narzędzia stymulujące stworzenie miejsc pracy, poczynając od rzeczy najprostszej, jaką jest zapobieganie likwidacji miejsc pracy w przypadku spowolnienia wzrostu gospodarczego. Obecnie nie istnieją takie narzędzia, a pakiet anty kryzysowy okazał się mało skuteczny. Pod koniec stycznia 2010 tylko 111 przedsiębiorstw skorzystało z planu anty kryzysowego, obejmując nim niecałe 10 000 pracowników, co znacznie odbiega od liczby 250 000 wszystkich pracowników, których problem dotyczy.

Jednym z instytucjonalnych problemów regulacji polskiego rynku pracy jest system, który w nieograniczony sposób zezwala na krótkoterminowe zarządzanie przedsiębiorstwem. W 2009 r., pomimo kryzysu, który odczuli polscy pracownicy, liczne firmy odnotowują na koniec roku dobre wyniki. Według danych GUS-u, wynik finansowy netto przedsiębiorstw niefinansowych ukształtował się na poziomie 78,9 mld zł i był wyższy o 15,8 mld zł (o 25,1%) w porównaniu z osiągniętym w 2008 r.¹⁵. Największą poprawę wyniku finansowego netto odnotowano w przetwórstwie przemysłowym (o 41,7%), wytwarzaniu i zaopatrywaniu w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę (o 101,7%). Znaczne pogorszenie wyniku finansowego netto odnotowano w górnictwie i wydobywaniu (o 39,1%). Więcej przedsiębiorstw niż przed rokiem wykazało zysk netto (77,3% wobec 76,7%).

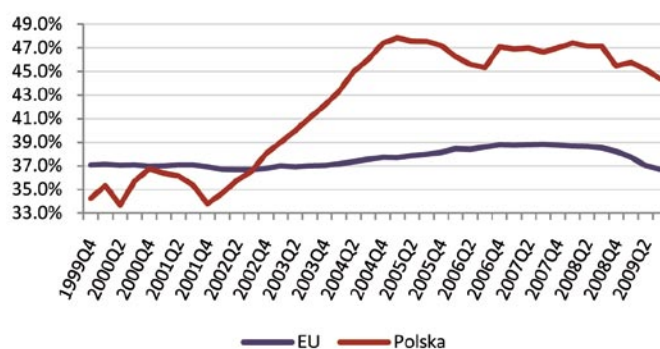
W Polsce wskaźnik zyskowności – wśród najwyższych w Europie – pozostaje na wysokim poziomie, mimo braku pomocy państwa, która sprzyjała w różnych krajach UE utrzymaniu poziomu zyskowności.

Wiele przedsiębiorstw postawiło na obniżenie produkcji, nawet jeśli był jeszcze popyt. Zdecydowano się na zatrzymanie produkcji, na sprzedaż zapasów oraz zwolnienie pracowników celem utrzymania zysku. To zjawisko miało miejsce, gdyż Polska jest jednym z krajów gdzie zwolnić pracowników, ale również dlatego, że nie istnieją żadne mechanizmy, które miałyby zachęcić firmy do utrzymania zatrudnienia.

Polskie firmy utrzymały swój poziom zyskowności w 2009 r. kosztem zatrudnienia

¹⁵ Dane dotyczą 18 299 podmiotów gospodarczych prowadzących księgi rachunkowe, w których liczba pracujących wynosi 50 i więcej osób.

Wykres 21. Udział zysku w wartości dodanej w proc. (średnia w ciągu 4 kwartałów)



Źródło Eurostat

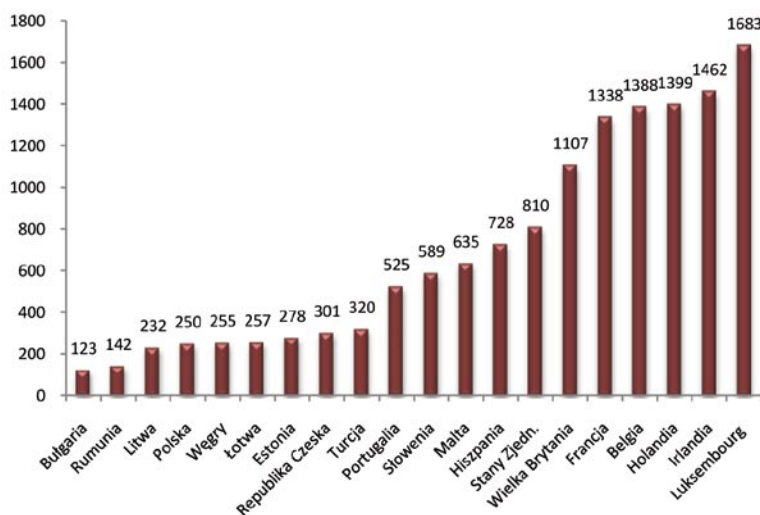
Kryzys 2009 r. doskonale odzwierciedla mechanizm, który polega na przeniesieniu większej części ryzyka gospodarczego na pracowników, nie dając im w zamian za wzięcie tego ryzyka żadnych dodatkowych korzyści.

III. POLSKA PŁACA DALEKO OD STANDARDÓW GODNEGO WYNAGRADZANIA

Między styczniem 2009 a styczniem 2010 roku realne wynagrodzenia w przedsiębiorstwach spadły o blisko 3%, w wyniku wzrostu inflacji o 3,5% oraz wzrostu wynagrodzenia nominalnego o nieznaczne 0,5%. Minimalne wynagrodzenie w Polsce jest jednym z najniższych w Europie. W drugim półroczu 2009 r. wynosiło 250 euro. Polska zajmuje w tym rankingu miejsce po Bułgarii, Rumunii oraz Litwie. Z całą pewnością niewielka liczba pracowników otrzymuje minimalne wynagrodzenie, ale przy ponownym wzroście bezrobocia nacisk na zmniejszanie wynagrodzeń będzie coraz mocniejszy.

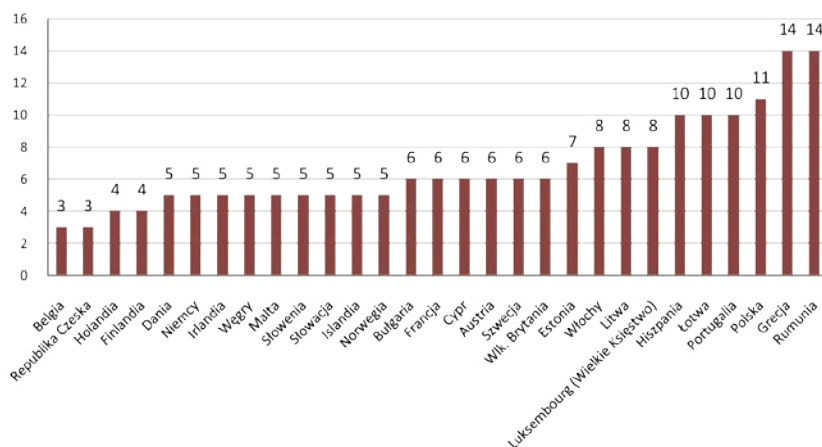
Minimalne wynagrodzenie w Polsce jest jednym z najniższych w Europie

Wykres 1. Minimalne wynagrodzenie w euro w drugim półroczu 2009 r.



Źródło: Eurostat

Wykres 2. Ubóstwo w pracy (pełny etat), 2008



Źródło: Eurostat

POLSKA PŁACA DALEKO OD STANDARDÓW GODNEGO WYNAGRADZANIA

Polska płaca daleko od standardów godnego wynagrodzenia

Według danych Eurostatu, w 2008 r. z udziałem 11% ubogich pracowników zatrudnionych na pełnym etacie, Polska zajmuje w Europie po Grecji i Rumunii trzecie miejsce i plasuje się przed krajami, które charakteryzują się bardzo silnym dualizmem na rynku pracy oraz często znaczącą obecnością imigrantów, tak jak ma to miejsce np. w Hiszpanii. Oznacza to, że podjęcie pracy, nawet w pełnym wymiarze godzin, dla co dziesiątego zatrudnionego nie jest gwarancją wynagrodzenia gwarantującego życie powyżej granicy ubóstwa.

W 2009 minimalne wynagrodzenie w Polsce wynosiło jedynie 41,1% przeciętnego wynagrodzenia nominalnego w gospodarce narodowej (stosunek minimalnego wynagrodzenia brutto do przeciętnego wynagrodzenia nominalnego w gospodarce narodowej brutto). Aby zapewnić godny poziom życia pracownikom otrzymującym jedynie wynagrodzenie minimalne, musiałoby ono wzrosnąć do poziomu 60% przeciętnego wynagrodzenia, co postuluje NSZZ „Solidarność”.

Tabela.1. Minimalne wynagrodzenie* za pracę w relacji do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w latach 1992–2010

lata	Minimalne wynagrodzenie w zł		Przeciętne wynagrodzenie nominalne w gospodarce narodowej. (brutto)	Przeciętne wynagrodzenie nominalne w gospodarce narodowej. (netto)	Relacja (kol 2:4) w %	Relacja (kol 3:5) w %
	brutto	netto				
1	2	3	4	5	6	-
1992	108,75	97,35	289,73	-	37,5	-
1993	160,00	138,40	390,43	-	41,0	-
1994	215,00	184,80	525,02	-	41,0	-
1995	285,00	245,50	690,92	-	41,2	-
1996	353,75	306,25	874,30	-	40,5	-
1997	426,75	374,95	1065,76	-	40,0	-
1998	495,83	441,63	1232,69	-	40,2	-
1999	653,33	477,22	1697,12	-	38,5	-
2000	695,00	509,58	1893,74	1298,71	36,7	39,3
2001	760,00	559,12	2045,00	1405,15	37,1	39,8
2002	760,00	561,82	2097,83	1442,76	36,2	38,9
2003	800,00	588,39	2185,02	1497,50	36,6	39,3
2004	824,00	602,77	2273,44	1551,31	36,2	38,8
2005	849,00	617,44	2360,62	1603,53	36,0	38,5
2006	899,10	647,93	2477,23	1674,54	36,3	38,7
2007	936,00	675,20	2691,03	1812,66	34,8	37,2
		697,94**		1877,13**		37,2**
2008	1126,00	845,17	2943,88	2095,65	38,2	40,3
2009	1276,00	954,96	3102,96	2228,57	41,1	42,8
2010	1317,00	984,15	3146,00 (plan)	2258,36 (plan)	41,9	43,6

Opracowanie: Dział Polityki Społecznej KK NSZZ „Solidarność” na podstawie danych GUS, MPiPS

* do 2002 r. – najniższe wynagrodzenie

** od lipca 2007 – z powodu obniżenia składki rentowej o 3% po stronie pracownika

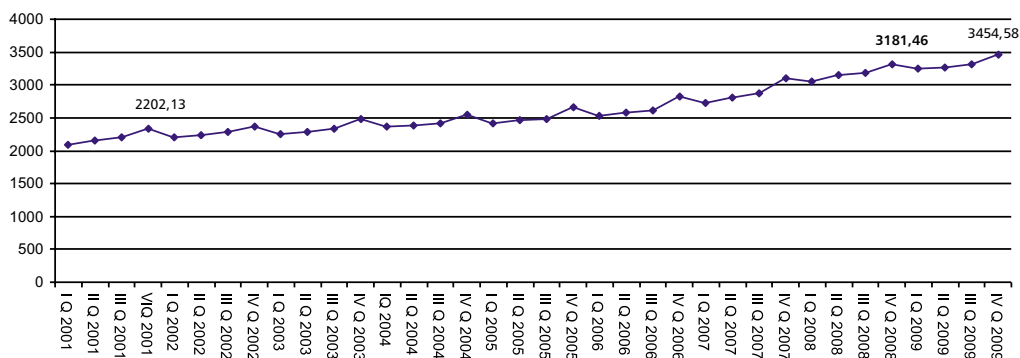
Od 1 stycznia 2008 r. składka rentowa została obniżona o kolejne 4 pkt. proc. – po 2 pkt. po stronie pracowników i pracodawców

REKOMENDACJA:

Płaca minimalna powinna wynosić 60% płacy przeciętnej

POLSKA PŁACA DALEKO OD STANDARDÓW GODNEGO WYNAGRADZANIA

Wykres 3. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w poszczególnych kwartałach 2001–2009 roku

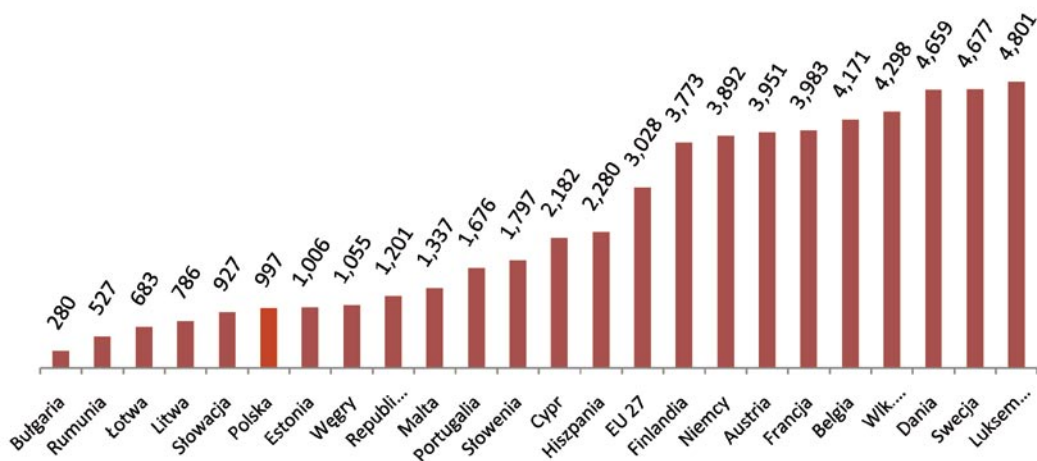


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Koszty pracy¹⁶ w Polsce należą do najniższych w Europie. W 2007 r.¹⁷ miesięczny średni koszt pracy wynosił w Polsce 997 euro, co stanowi jedynie 30% kosztu średniego 27 krajów UE i niemal 5 razy mniej niż Luksemburgu, w którym koszt ten jest najwyższy. Uwzględniając fakt, że w Polsce czas pracy należy do najdłuższych w Europie, koszt godzinny pracy jest zatem jednym z najniższych w Europie.

Koszty pracy w Polsce należą do najniższych w Europie

Wykres 4. Przeciętny miesięczny koszt pracy w Europie w 2007 r., w euro (wynagrodzenie, składki, inne koszty)



Źródło: Eurostat

Wstępne dane opublikowane w lutym 2010 r. przez GUS dotyczące struktury kosztów w przedsiębiorstwach niefinansowych wskazują na wyraźną stabilność wynagrodzeń i składek z tytułu ubezpieczeń społecznych w całości kosztów. Wynagrodzenia i składki ZUS stanowią w sektorze przedsiębiorstw prywatnych 16,9% kosztów całkowitych w 2009 r. wobec 16,7% w 2008 r. Tak więc kryzys nie dopro-

¹⁶ koszt pracy = wynagrodzenia brutto + składki na ubezpieczenie społeczne opłacane przez pracodawcę + podatki – dotacje na rzecz zatrudnienia.

¹⁷ To są ostatnie dostępne dane dotyczące większości krajów europejskich.

POLSKA PŁACA DALEKO OD STANDARDÓW GODNEGO WYNAGRADZANIA

wadził do podwyżki kosztów pracy. Wydatki związane ze zwolnieniami i odejściami dobrowolnymi, dotyczące niejednokrotnie kilku tysięcy pracowników, zostały zrównoważone dzięki skromnym oczekiwaniom płacowym pracowników, a niekiedy dzięki obniżkom wynagrodzeń.

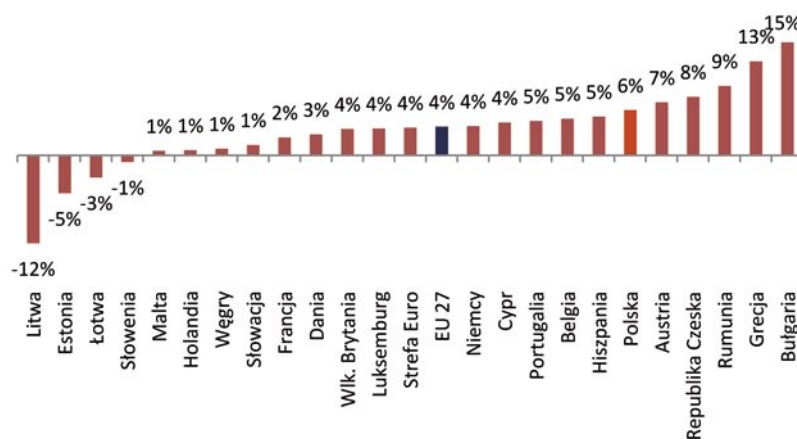
Poziom i struktura rodzajowa kosztów przedsiębiorstw niefinansowych w Polsce 2008, 2009

Wyszczególnienie	I-XII 2008				I-XII 2009			
	w mld zł	struktura w %			w mld zł	struktura w %		
		ogółem	sektor publiczny	sektor prywatny		ogółem	sektor publiczny	sektor prywatny
Koszty ogółem	1165,9	100,0	100,0	100,0	1161,9	100,0	100,0	100,0
amortyzacja	62,2	5,3	7,1	5,0	65,7	5,7	7,8	5,2
zużycie materiałów i energii	523,0	44,9	36,3	48,6	506,9	43,6	34,2	45,5
w tym energia	31,8	2,7	3,8	2,5	35,9	3,1	4,4	2,8
usługi obce	267,5	22,9	22,9	23,0	271,1	23,3	22,2	23,6
podatki i opłaty	66,1	5,7	7,4	5,3	66,9	5,8	7,8	5,4
wynagrodzenia brutto	170,0	14,6	18,8	13,7	172,9	14,9	20,0	13,9
ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia	38,3	3,3	4,8	3,0	38,7	3,3	5,2	3,0
w tym składki z tytułu ubezpieczeń społ.	26,6	2,3	3,2	2,1	27,4	2,4	3,4	2,2
pozostałe koszty	38,7	3,3	2,7	3,4	39,6	3,4	2,8	3,5

Źródło: GUS

Między II kw. 2008 i IV kw. 2009 wzrost kosztów pracy wyniósł w Polsce 6%. Liczba ta jest porównywalna z większością krajów europejskich, szczególnie jeśli chodzi o te najbardziej oszczędne, przy czym polskie przedsiębiorstwa nie korzystały z programów wsparcia, jak to miało miejsce w większości firm europejskich, polegających między innymi na finansowaniu z budżetów państw czasu postoju. Pomoc ta przyczyniła się do bardzo skromnego wzrostu godzinowego kosztu pracy w krajach takich jak Niemcy, Francja, Holandia i wiele innych, w których firmy wypłacały wynagrodzenia, mimo że zatrudnieni nie zawsze pracowali. Gdyby polskie przedsiębiorstwa otrzymały podobną pomoc, wzrost kosztów pracy następowałby jeszcze wolniej.

Wykres 5. Wzrost kosztu pracy za godzinę w Europie między III kw. 2008 i IV. kw. 2009 (wynagrodzenie, składki, inne koszty)

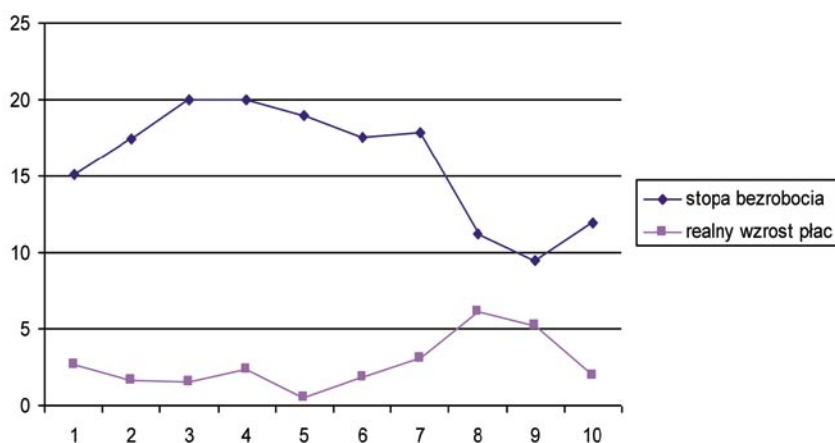


Źródło: Eurostat

Ponadto, przy kosztach pracy stanowiących średnio jedynie 16,9% wszystkich kosztów przedsiębiorstwa, wzrost nawet o 6% ma mniejsze reperkusje niż wzrost kursu złotego wobec euro o 1%, który dotyczy 100% ceny sprzedaży i pociąga za sobą znaczną utratę konkurencyjności¹⁸. Obecny wzrost kursu złotego, jak i ten z 2008 r., świadczą o zdolności polskiej gospodarki do amortyzowania o wiele gwałtowniejszych zmian w warunkach konkurencji niż wzrost kosztów pracy. Pozwala ponadto relatywizować kwestie kosztów pracy, przyjmując za punkt odniesienia konkurencyjność. Jest to zapewne element ważny, jednak o wiele mniej determinujący niż polityka pieniężna czy wydajność pracy. Ta ostatnia, uzależniona w niewielkim stopniu od pracowników, wynika przede wszystkim z profesjonalizmu kadry zarządzającej i jej umiejętności do wdrażania w przedsiębiorstwach najwyższych standardów dzięki inwestycjom i poprawie organizacji pracy.

Stosowana przez przedsiębiorstwa polityka płacowa jest skorelowana z cyklami koniunkturalnymi. Na kształtowanie się płac w Polsce przez wiele lat miało ogromny wpływ przede wszystkim wysokie bezrobocie. Do roku 2005 obserwowaliśmy w Polsce rynek pracodawców, charakteryzujący się niższą dynamiką funduszu wynagrodzeń (patrz poniższy wykres).

Wykres 6. Realny wzrost wynagrodzeń / Stopa bezrobocia w Polsce w latach 2000–2009



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Od 2005 roku sytuacja powoli ulegała zmianie, natomiast lata 2007 i 2008 oraz 1 półrocze 2009 spowodowały zmianę podejścia i utworzenie rynku pracownika. Przedsiębiorstwa chcące pozyskać oraz utrzymać pracowników konkurowały poziomem wynagrodzeń zasadniczych oraz dodatków motywujących. Kryzys finansowy, który dotknął gospodarkę światową w III kwartale 2008 roku, spowodował kolejną zmianę punktu ciężkości na rynku pracy. Polskie przedsiębiorstwa sięgnęły do najprostszych metod oszczędności – czyli do redukcji zatrudnienia. W styczniu 2010 roku stopa bezrobocia rejestrowanego w Polsce wzrosła do poziomu 12,7%.

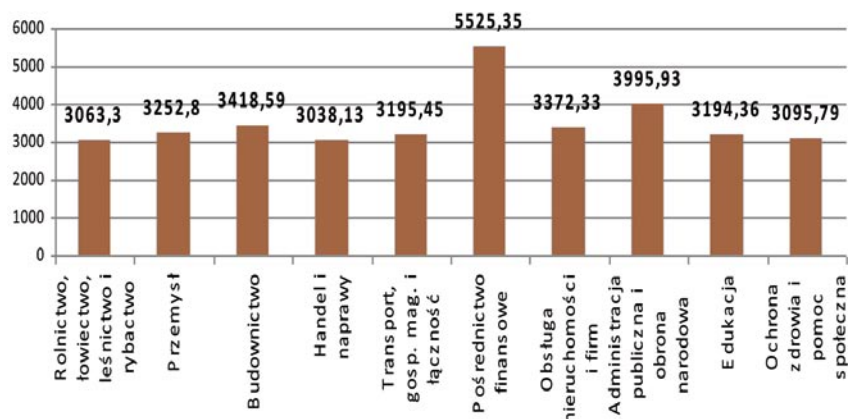
Polski rynek wynagrodzeń charakteryzuje się dużym zróżnicowaniem terytorialnym oraz branżowym. Najniższe wynagrodzenia otrzymują pracownicy handlu (3038,13 zł) oraz rolnicy (3063,30 zł). Najwyższe wynagrodzenie już od wielu lat notuje się w pośrednictwie finansowym (5525,35 zł).

Polskie przedsiębiorstwa sięgnęły do najprostszych metod oszczędności – czyli do redukcji zatrudnienia

¹⁸ Wyłączając oczywiście przedsiębiorstwa, których struktura kosztów odnosiłaby się w większym stopniu do euro.

POLSKA PŁACA DALEKO OD STANDARDÓW GODNEGO WYNAGRADZANIA

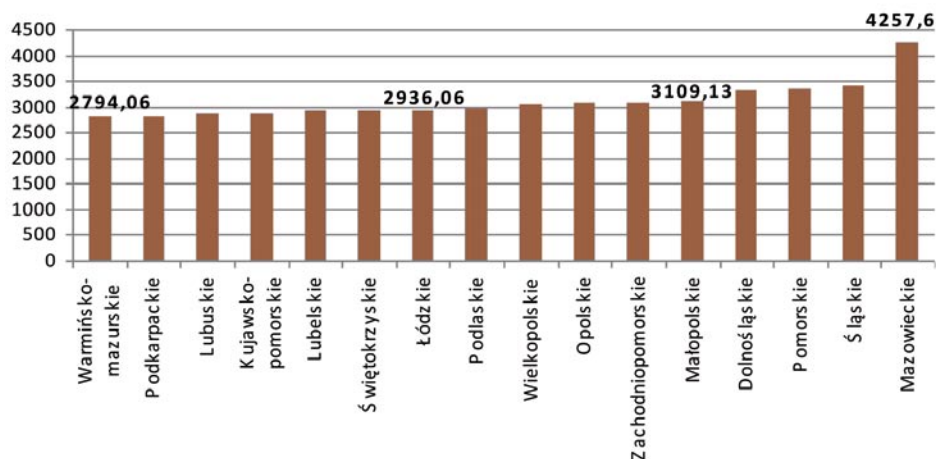
Wykres 7. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto według działów gospodarki w I–III kwartale 2009 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Jeśli chodzi o zróżnicowanie terytorialne przeciętnych wynagrodzeń, najniższy poziom wynagrodzeń zanotowano w województwach wschodnich, natomiast najwyższy w województwie mazowieckim (4257,63 zł).

Wykres 8. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej według województw w II kwartale 2009 r.



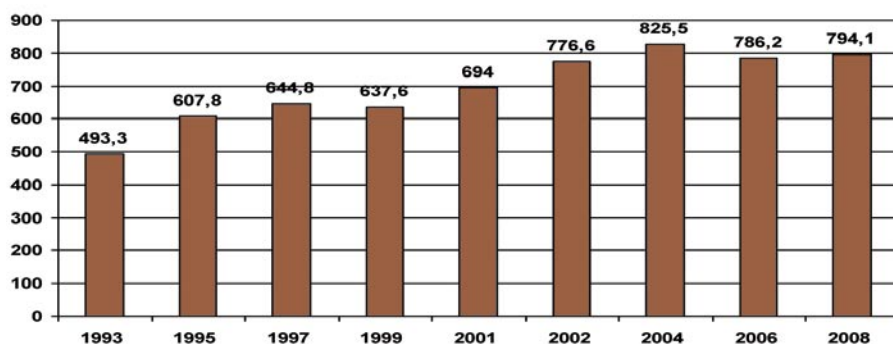
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Analizując poziom wynagrodzeń Polaków szokuje rażąca rozpiętość płac pomiędzy najmniej i najczęściej zarabiającymi

Analizując poziom wynagrodzeń Polaków szokuje rażąca rozpiętość płac pomiędzy najmniej i najczęściej zarabiającymi. Rezultaty takich badań z częstotliwością co 2 lata przedstawia GUS. W 1993 roku różnica pomiędzy najwyższymi a najniższymi wynagrodzeniami sięgała 493%. Natomiast w 2008 roku była już półtora raza wyższa i osiągnęła 794,1%.

POLSKA PŁACA DALEKO OD STANDARDÓW GODNEGO WYNAGRADZANIA

Wykres 9. Rozpiętość pomiędzy najniższymi a najwyższymi wynagrodzeniami (w %) w latach 1993–2008



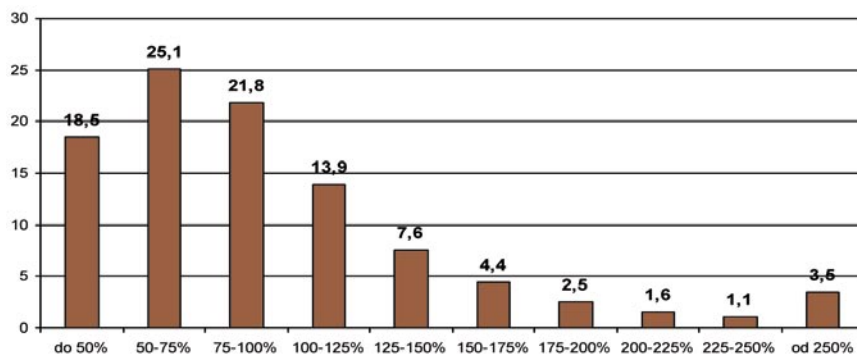
Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS

Oznacza to, że w 2008 roku 10% najwięcej zarabiających Polaków miało płacę o 794,1% wyższą niż 10% najmniej zarabiających. Wyniki te świadczą o pogłębiającym się rozwarstwieniu płacowym.

Niechlubną cechą polskiego rozkładu wynagrodzeń jest duża liczba osób znajdujących się w niskich przedziałach dochodowych. Aż 43,6% Polaków zarabiałoby poniżej 75% przeciętnego wynagrodzenia. Natomiast 65,4% Polaków zarabiałoby poniżej przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej.

W 2008 roku 10% najwięcej zarabiających Polaków miało płacę o 794,1% wyższą niż 10% najmniej zarabiających

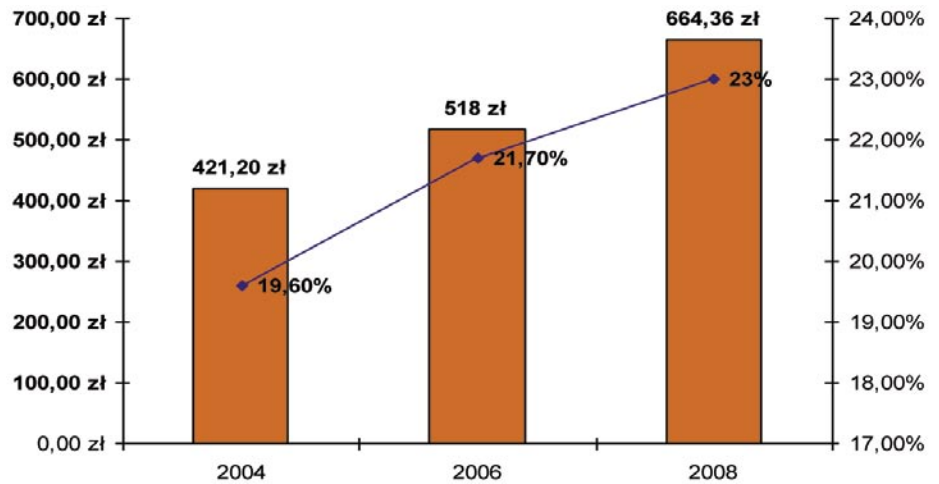
Wykres 10. Rozkład wynagrodzeń pracowników zatrudnionych według krotności przeciętnego wynagrodzenia w październiku 2008 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS

Obserwując rozkład wynagrodzeń podkreślić należy, iż znacznie więcej kobiet (21%) niż mężczyzn (16,2%) otrzymuje najniższe wynagrodzenia. W populacji mężczyzn 60,3% otrzymywało wynagrodzenia poniżej przeciętnego, natomiast w populacji kobiet było to 70,6%.

Wykres 11. Różnice pomiędzy przeciętnymi wynagrodzeniami kobiet i mężczyzn w Polsce



Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS

W roku 2008 różnica pomiędzy wynagrodzeniem kobiet i mężczyzn sięgnęła 23% (664,36 zł)

Według danych GUS, w 2004 roku przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto otrzymywane przez kobiety było o 19,6% niższe niż wynagrodzenie otrzymywane przez mężczyzn, co oznaczało różnicę w wysokości 421,20 zł. W roku 2006 różnica ta wynosiła już 21,7% (518 zł), natomiast w roku 2008 różnica pomiędzy wynagrodzeniem kobiet i mężczyzn sięgnęła 23% (664,36 zł). Należy w tym miejscu podkreślić, iż kobiety są znacznie lepiej wykształconą grupą, ponieważ prawie 77,3% z nich posiadało wykształcenie średnie lub wyższe; analogiczny poziom wykształcenia miało 56,1% mężczyzn.

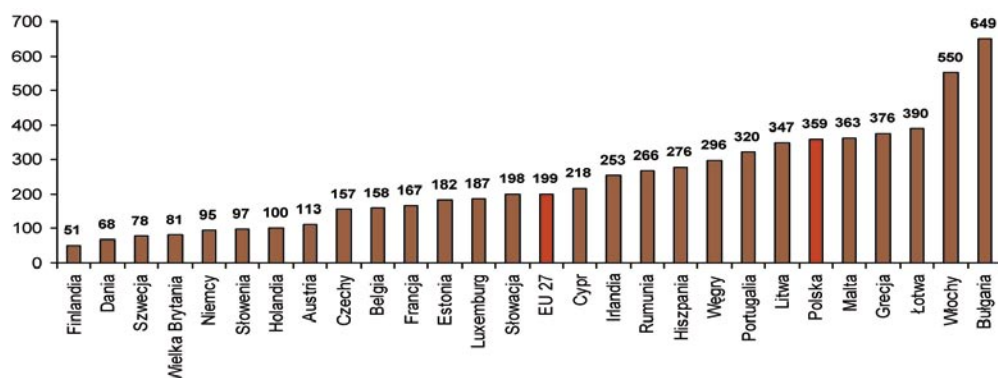
W ciągu najbliższych 5 lat Komisja Europejska planuje zintensyfikować działania i zmniejszyć znacząco różnice w wynagrodzeniach między kobietami i mężczyznami. Średnia różnica wynagrodzeń w Unii Europejskiej wynosi obecnie 18% (w Polsce 23%). W celu zmniejszenia tej różnicy Komisja planuje m.in.: prowadzić działania uświadamiające wśród pracodawców, wspierać inicjatywy promujące równe traktowanie i opracowywać narzędzia pomiaru różnicy wynagrodzeń. Nie wyklucza się również nowych narzędzi prawnych. Komisja będzie konsultować działania z europejskimi partnerami społecznymi i analizować możliwe opcje: zastrzeżenie sankcji, przejrzystość wynagrodzeń i regularne zbieranie informacji. Badanie przeprowadzone przez Eurobarometr (5.03.2010) wykazało, że ponad 80% Europejczyków popiera zintensyfikowanie działań na rzecz zmniejszenia różnicy wynagrodzeń kobiet i mężczyzn.

Jak wskazują badacze systemów wynagradzania w Polsce (por. M. Księżyk „Dylematy współczesnej gospodarki rynkowej z uwzględnieniem Polski” w: „Ekonomia-Informatyka-Zarządzanie. Teoria i praktyka” WZ AGH Kraków 2002 oraz Ewa Beck „Polityka płacowa polskich przedsiębiorstw w kontekście nierówności społecznych”) stosowana przez polskie przedsiębiorstwa polityka płacowa wielu przedsiębiorstw nie wspiera celów pracodawców, a przede wszystkim pogłębia dysproporcje w poziomie życia poszczególnych grup społecznych. Szczególnie niekorzystne dla pracowników jest wykonywanie pracy „na czarno”, bez jakiegokolwiek umowy. Ten typ „zatrudniania” pracowników dominuje przy prostych, niewymagających wysokich kwalifikacji pracach, które są nisko wynagradzane.

POLSKA PŁACA DALEKO OD STANDARDÓW GODNEGO WYNAGRADZANIA

Z przeprowadzonych w 2007 roku badań dotyczących „szarej strefy” wynika, iż w Polsce nadal znacząca część pracy wykonywana jest poza oficjalnymi statystykami. Przeciętnie w UE w ciągu roku pracuje się około 199 godzin w „szarej strefie”, natomiast w Polsce jest to ponad półtora raza więcej – 359 godzin.

Wykres 12. Przeciętna liczba godzin nierejestrowanej pracy w 2007 roku



Źródło: Oprac. własne na podstawie „Eurobarometer survey on undeclared work In the EU”, 2007

REKOMENDACJE:

Konieczne jest stałe dążenie do wzrostu płac, wyeliminowanie nieuzasadnionych różnic w opłacaniu pracy ze względu na region czy płeć oraz zmniejszenie obciążeń podatkowych dla najmniej zarabiających.

IV. FINANSE PUBLICZNE: WYSOKI DEFICYT MIMO BRAKU KOMPLEKSOWEGO PLANU OŻYWIENIA GOSPODARCZEGO

Brak rządowego planu ożywienia gospodarczego okazał się kosztowny

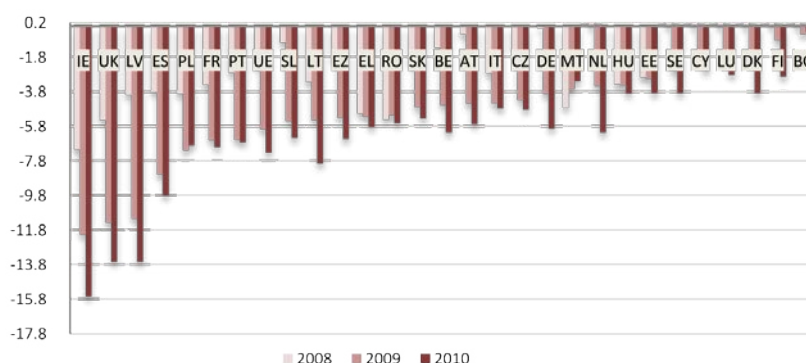
Polska na 5 miejscu w UE pod względem wielkości deficytu administracji publicznej

Mimo dodatniego wzrostu gospodarczego i wykorzystania funduszy europejskich, mamy do czynienia z jednym z najwyższych w Europie deficytem administracji publicznej²⁰, przy czym nie wynikał on z finansowania utrzymania miejsc pracy ani wzrostu inwestycji firm.

Międzynarodowy Fundusz Walutowy, w raporcie opublikowanym 15 marca 2010 r., podkreśla znaczenie deficytu budżetowego dla utrzymania wzrostu gospodarczego w 2009 r. w Polsce. Należy jednak podkreślić, że deficyt ten nie jest następstwem działań służących ożywieniu gospodarki.

Polska zajmowała w 2009 r. 5 miejsce w klasyfikacji krajów UE pod względem wielkości deficytu administracji publicznej, za Hiszpanią, Łotwą, Wielką Brytanią i Irlandią.

Wykres 1. Deficyt administracji publicznej 2008–2010 (% PKB)



Źródło: Eurostat/Komisja Europejska

Jednak, zamiast rekapitalizacji przedsiębiorstw państwowych służącej wzmocnieniu ich bazy kapitałowej, Skarb Państwa prowadził agresywną politykę wypłaty dywidend, których wpływ do państwowej kasy wzrósł do 7,9 mld złotych w 2009 r., wobec 3,3 mld złotych w 2008 roku. Historyczny poziom dywidend wypłaconych w 2009 r. może okazać się dużym obciążeniem dla przedsiębiorstw w momencie poprawy koniunktury, ponadto kontrastuje z zachowawczą polityką dużych światowych firm w zakresie wynagradzania akcjonariuszy.

Przyszłość pokaże, kto miał rację, czy te kraje, które wdrożyły plany ożywienia gospodarczego, czy też pozostałe. Jedno jest pewne: polski leseferyzm spowodował wzrost zadłużenia państwa, przy czym nie zdecydowano się na podwyższenie aktywów, jak miało to miejsce w Irlandii, Francji, Niemczech, Anglii czy Belgii, dysponujących dziś aktywami (choćby tylko w sektorze bankowym), które mogą być w przyszłości odsprzedane.

²¹ Deficyt administracji rządowej, samorządu terytorialnego i funduszy zabezpieczenia społecznego.

Deficyt administracji publicznej wynoszący niemal 100 mld zł w 2009 i w 2010 r. dał skromne korzyści ekonomiczne

Deficyt administracji publicznej (% PKB i mld PLN)						
	2008	2009	2009 (mld PLN)	2010	2010 (mld PLN)	2011
Deficyt administracji publicznej W tym:	-3,6	-7,2	96,8	-6,9	97,6	-5,9
Administracja rządowa (państwo)	-3,9	-5,6	75,3	-5,7	80,6	-6,1
Samorząd terytorialny	-0,2	-0,5	6,7	-0,5	7,1	-0,1
Fundusze zabezpieczenia społecznego	0,4	-1,1	14,8	-0,7	9,9	0,4

Źródła: Program Konwergencji, Aktualizacja 2009

Wedle standardów UE (ESA 95) w 2009 r., po uwzględnieniu wszystkich wydatków, polski deficyt budżetu państwa był na poziomie 5,6 % PKB, to jest około 75,3 mld zł, podczas gdy deficyt ogółu instytucji rządowych i samorządowych osiągnął 7,2% PKB, to jest 96,9 mld zł i powinien utrzymać się na tym poziomie w 2010 r.

Plany rządowe przedstawione w programie konwergencji w wersji z lutego 2010 przewidują, iż poziom deficytu powróci do poziomu poniżej 3% PKB począwszy od 2012 r. MFW, w konkluzji z ostatniego raportu stwierdza, że założenia polskiego rządu są zbyt ambitne i mogłyby zagrozić procesowi wychodzenia gospodarki ze spowolnienia gospodarczego. MFW sugeruje, by rząd polski dążył do 3% deficytu finansów publicznych w sposób stopniowy i nie wcześniej niż w 2013–2014 r. Biorąc pod uwagę ryzyko związane ze spadkiem spożycia gospodarstw domowych, takie ostrożne podejście byłoby wskazane.

Obniżka podatku dochodowego pozostała bez większego wpływu na wzrost popytu.

Pod wpływem reformy podatków, dochody instytucji publicznych spadły w okresie 2008 – 2009 r. z 39,6% do 37,4% PKB.

Przyczynami tego spadku są przede wszystkim:

- niższe o 7,7% dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych, to jest -3 mld zł na skutek zastąpienia trzech stawek: 19%, 30% i 40% dwoma: 18% i 32%,
- podatek dochodowy od osób prawnych, który przyniósł 24,2 mld zł, czyli o 3 mld zł i 11% mniej niż w roku 2008,
- niższe przychody z tytułu podatku VAT. Obniżka ta wyniosła 2,5%, to jest o 2,6 mld zł mniej niż w 2009 r. w związku ze zmianami w rozliczaniu tego podatku (skrócenie terminu dokonywania zwrotów).

Jeśli chodzi o obniżenie podatków od osób fizycznych, rozwiązanie to, przedstawione przez rząd jako instrument amortyzujący skutki kryzysu, zaczęto w rzeczywistości wprowadzać wcześniej. Prawdopodobnie będzie ono miało ograniczony, a może nawet ujemny wpływ na wzrost popytu, ze względu na coraz większą skłonność zamożnych gospodarstw (które miały być głównymi beneficjentami reformy podatków) do oszczędzania.

Wzrost kosztu długu publicznego

W okresie 2008 – 2009 r. udział wydatków publicznych w PKB wzrósł o 43,3%, do poziomu 44,6%. Wzrost ten wynika głównie z:

- kosztu zadłużenia, który rośnie o 28,3%, to jest o 7,1 mld złotych, osiągając kwotę 32,2 mld złotych;

Równocześnie, wzrost deficytu budżetu państwa w związku ze wsparciem inwestycji publicznych wyniósł zaledwie 7 mld zł:

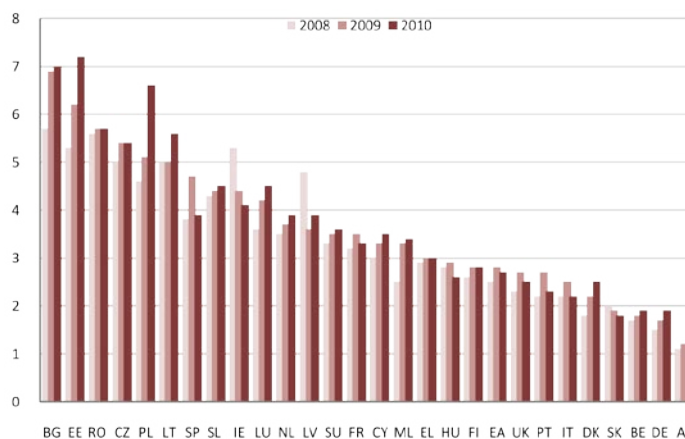
- w ciągu 11 miesięcy wydatki inwestycyjne państwa wzrosły do poziomu 11,8 mld złotych, to jest +2,2 mld PLN w stosunku do 2008 r.,
- wzrost subwencji dla jednostek samorządu terytorialnego sięgnął 45,3 mld złotych (czyli o 4,8 mld zł więcej w stosunku do 2008), co pozwoliło na lepsze wykorzystanie funduszy europejskich.

Tak oto wzrost deficytu w 2009 r. ma niewielki wpływ na poprawę sytuacji gospodarczej, a wraz z pogorszeniem się sytuacji finansów publicznych następuje wzrost dochodów przede wszystkim gospodarstw domowych o wysokich przychodach i instytucji finansowych. Wzrost deficytu ma też pozytywny wpływ na poziom gotówki w przedsiębiorstwach (skrócenie terminu dokonywania zwrotów VAT). Natomiast brakuje działań finansujących programy stymulujące rozwój kraju (inwestycje publiczne).

2009 r.: inwestycje publiczne są realizowane przede wszystkim przez samorządy lokalne

W 2009 r. inwestycje publiczne były wspierane przede wszystkim przez samorządy lokalne

Wykres 2. Inwestycje publiczne w latach 2008–2010 (% PKB) wg szacunków Komisji Europejskiej



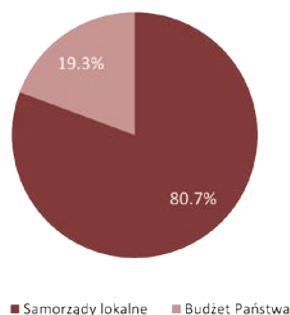
Źródło: Eurostat/Komisja Europejska

Poza środkami z budżetu państwa inwestycje publiczne wspierane są przez samorządy lokalne korzystające ze środków unijnych.

W ciągu 3 pierwszych kwartałów 2009 r. inwestycje samorządów wzrosły o 40%, a w skali całego roku powinny znacznie przewyższyć wartość inwestycji Państwa osiągając kwotę 58 mld zł, co stanowi 30% wydatków samorządów lokalnych.

W 2009 r. samorządy lokalne wygenerowały ponad 80% inwestycji publicznych, podczas gdy poziom tych inwestycji realizowanych przez państwo nie przekroczył 20%.

Wykres 3. Podział wydatków publicznych na inwestycje między budżet państwa i samorządy lokalne w 2009 r.



Źródło: Szacunek MF

Tak więc Polska, ze wskaźnikiem 5,1% PKB, zajęła 6 miejsce wśród krajów UE o największych inwestycjach publicznych, natomiast to związane jest głównie z wysiłkiem samorządów lokalnych.

Polska wykorzystała fundusze europejskie w 2009 r. na poziomie 1,6% PKB

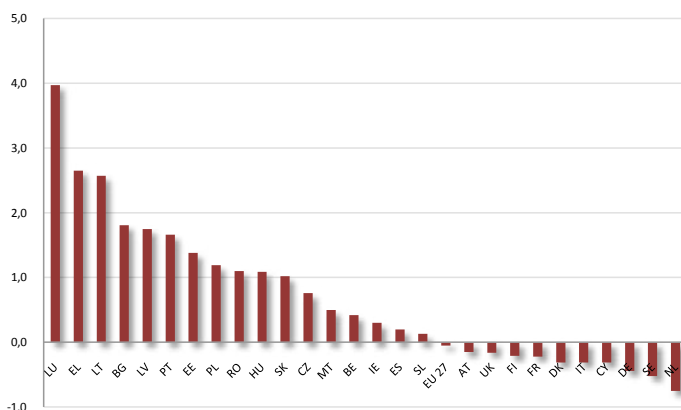
Wysoki poziom inwestycji publicznych wynika w dużej mierze z coraz lepszej absorpcji środków unijnych.

W 2009 r. Polska otrzymała 33,6 mld zł od Unii Europejskiej (co stanowi 2,5% PKB), a odprowadziła 12,38 mld zł, jest więc beneficjentem netto na poziomie 1,57% PKB (wliczając WPR).

W 2010 r. wpływy z ogółu funduszy UE będą stanowiły 41,8 mld zł, po uwzględnieniu 14,1 mld zł odprowadzonych do budżetu Unii. Polska będzie więc beneficjentem netto, przy czym saldo dodatnie wyniesie 1,96% polskiego PKB.

Wysoki poziom inwestycji publicznych wynika w dużej mierze z coraz lepszej absorpcji środków unijnych

Wykres 4. Saldo wpłat do budżetu UE (% Dochód Narodowy Brutto) w 2008 r.

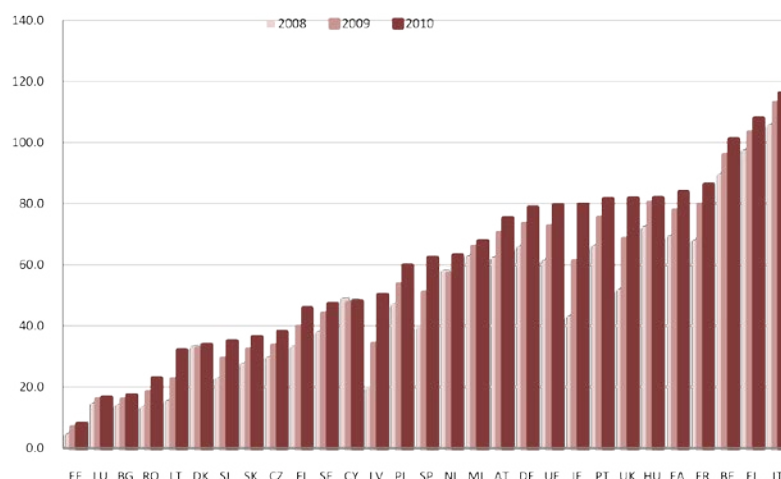


Źródło: Komisja Europejska

Głównym problemem polskiego zadłużenia jest niekorzystny dla sektora prywatnego sposób jego finansowania

Dług publiczny pozostaje ograniczony, przy czym jego koszt jest wysoki w stosunku do dochodów publicznych, a jego struktura stwarza ryzyko wyparcia innych kredytobiorców.

Wykres 5. Dług administracji publicznej (% PKB)



Źródło: Komisja Europejska

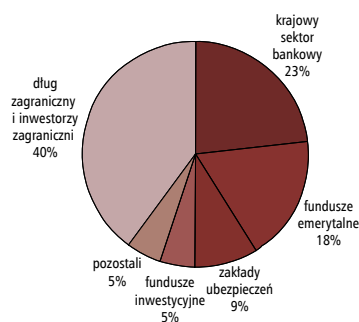
Polska mieści się w średniej krajów europejskich (14. miejsce) z długiem publicznym na poziomie 50,7% PKB na koniec 2009 roku. Pod koniec roku podatkowego 2010 r. dług publiczny powinien pozostać poniżej progu 60%, na poziomie 53,1% PKB, przy przewidywanej średniej Unii Europejskiej na poziomie 79,4% PKB.

W przeliczeniu na jednego mieszkańca na koniec 2009 r. zadłużenie wyniosło 17.281 zł, czyli znacznie poniżej poziomu wielu krajów zachodnich o większym PKB. Np. we Francji dług per capita kształtuje się na poziomie 23.582 euro.

Pomimo stosunkowo ograniczonego poziomu, wzrost długu publicznego stwarza dwa problemy: typ finansowania i koszt długu publicznego w stosunku do przychodów państwa

Ryzyko wyparcia inwestorów prywatnych

Wykres 6. Struktura podmiotowa krajowego długu Skarbu Państwa (31.12.2009)

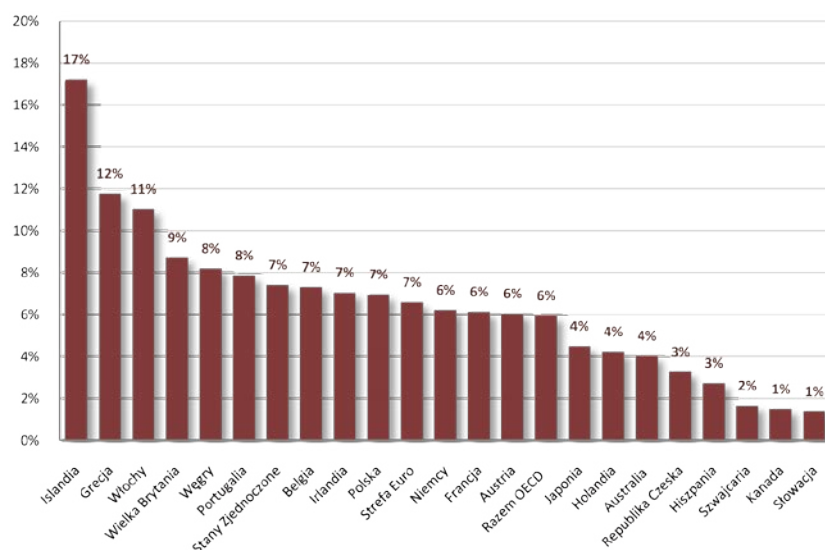


Źródło: MF

Rząd polski zdecydował się plasować większość swojego długu na rynku lokalnym. Pod koniec 2009 r. 73% zadłużenia państwa wyemitowano na rynku lokalnym. 60,3% całości zadłużenia pozostawało w rękach rezydentów polskich. Znaczny udział państwowych papierów dłużnych w systemie finansowania ogranicza dostęp przedsiębiorstw prywatnych do źródeł finansowania poprzez mechanizm wyparcia sektora prywatnego przez sektor publiczny. Pod koniec 2009 r. rządowe papiery wartościowe będące w posiadaniu sektora ubezpieczeń stanowiły 40,7% aktywów ogółem branży ubezpieczeniowej. Na koniec listopada 2009 r. zobowiązania instytucji publicznych wobec systemu bankowego stanowiły 15,6% wszystkich aktywów bankowych, podczas gdy 97,3% dłużnych papierów wartościowych wyemitowanych przez podmioty krajowe i będących w posiadaniu banków stanowiły obligacje państwowe. Banki korzystają z wysoko oprocentowanych inwestycji bez dużego ryzyka, są więc słabo zachęcane do finansowania inwestycji prywatnych, w tym inwestycji firm.

Wysoki koszt długu w porównaniu z przychodami administracji publicznej

Wykres 7. Koszt długu w stosunku do przychodów



Źródło: OECD

Stosunek kosztu długu do przychodów instytucji publicznych, to wskaźnik oceny ich zdolności mobilizacji zasobów do obsługi zobowiązań. Od 2011 r. będzie on dla Polski zbliżony do wskaźnika krajów, których dług publiczny jest znacznie wyższy niż w Polsce.

V. SPADEK PRZYROSTU NATURALNEGO JEDNYM Z POWAŻNIEJSZYCH ZAGROŻEŃ DLA POLSKI

Rodzi się niewiele dzieci,
populacja starzeje się

Liczba mieszkańców Polski
zmniejszy się
z 38,1 miliona w 2007 roku
do 31,1 miliona w roku 2060

Problemy demografii są głównymi wyzwaniami, przed jakim stoi większość krajów europejskich. Rodzi się niewiele dzieci, populacja starzeje się. W swoich raportach Komisja Europejska²¹ prognozuje bardzo niewielki wzrost liczbie urodzeń, który nastąpi w Europie, gdzie liczba dzieci przypadających na jedną kobietę zwiększy się z 1,57 w roku 2008 do 1,64 w 2060. Równocześnie szybko będzie się wydłużał okres życia wraz ze wzrostem spodziewanej długości życia mężczyzn o 8,5 roku i kobiet o 6,9 roku, podnosząc przewidywaną długość życia mężczyzn do 84,5 lat, a kobiet do 89 lat w roku 2060. Populacja Europy w roku 2060 będzie nieco wyższa niż w 2008, swój szczyt osiągnie w roku 2035, ale również starsza. Obecnie połowa mieszkańców ma ponad 40 lat, w roku 2060 połowa ludności będzie miała ponad 48 lat. W 2008 roku liczba osób powyżej 65 roku życia przewyższa już znacznie liczbę osób mających mniej niż 15 lat. W 2060 roku, będzie dwa razy więcej osób powyżej 65 roku życia niż młodych poniżej 15 roku życia. W 2008 jest około 3 razy więcej młodych poniżej 15 lat niż osób powyżej 80 roku życia, w roku 2060 liczba osób powyżej 80 lat będzie się równała 80% populacji poniżej 15 roku życia. Stosunek osób niepracujących, na emeryturze, do aktywnych zawodowo zmieni się z 37% w 2007 r. na 72% w 2060 dla 27 państw UE. Tak więc wzrośnie liczba emerytów w stosunku do osób aktywnych zawodowo z 10 aktywnych na 4 emerytów, do 10 aktywnych na 7 emerytów. W niektórych krajach ten stosunek będzie wynosił 10 na 10 a nawet więcej. Polska jest jednym z tych krajów...

Sytuacja Polski jest wyjątkowo niepokojąca i zapewne należy do najbardziej niebezpiecznych w Europie. Prognozy Głównego Urzędu Statystycznego na lata 2008–2035 zakładają, że „liczba ludności Polski będzie systematycznie się zmniejszać, przy czym tempo tego spadku będzie coraz wyższe wraz z upływem czasu”. Zgodnie z przewidywaniami Komisji Europejskiej liczba mieszkańców Polski zmniejszy się z 38,1 mln w 2007 roku do 31,1 mln w roku 2060, czyli spadnie o 18,3%. Liczba mieszkańców w wieku produkcyjnym osiągnie swój szczyt w roku 2011, kiedy osiągnie 27,2 miliona osób, aby następnie zmniejszyć się o 40% i sięgnąć 16,2 mln w roku 2060. Liczba osób pracujących po 2011 roku zmniejszy się o 38%, z 16,5 mln do 10,2 mln w roku 2060, ale liczba ta nie uwzględnia masowej emigracji, jaka nastąpiła w Polsce od 2004 roku.

Kryzys demograficzny o tragicznych skutkach

Kwestie demografii często ogranicza się do stabilności systemu emerytalnego, czyli proporcji między osobami aktywnymi a emerytami. Jest to jednak tylko jeden z aspektów problemu. Jak powiedział XVI-wieczny filozof Jean Bodin „Nie ma większego bogactwa niż człowiek”. Kraj, którego liczba mieszkańców spada jest skazany na ograniczony rozwój, stratę znaczenia i wpływów. Polska jest jednym z krajów europejskich, który doświadczy największego spadku liczby mieszkańców. Z politycznego punktu widzenia straci na znaczeniu wewnątrz instytucji europejskich, jednak spadek populacji i jej starzenie się przede wszystkim zaszkodzi deflacją aktywów finansowych i nieruchomości.

²¹ 2009 Ageing Europe, Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060).

I tak wpłynie to bardzo negatywnie na aktywa giełdowe. Emeryci, aby zapewnić sobie środki na konsumpcję, będą masowo sprzedawać swoje aktywa, podczas gdy z drugiej strony, wraz ze spadkiem aktywnej populacji, będzie się zmniejszała potrzeba oszczędzania aktywów. Źródłem jakiejś części obecnego kryzysu finansowego są przesłanki wskazujące na ten fenomen. W krajach rozwiniętych emeryci zaczynają zmniejszać swoje oszczędności, a wzrost aktywów finansowych w dużej części jest oparty na kapitale z krajów rozwijających się, zwłaszcza z Chin. Przy zmniejszonym wzroście występującym równocześnie ze spadkiem populacji, przepaść między krajami rozwiniętymi a rozwijającymi się będzie się pogłębiała. Wraz z rozwojem rynków finansowych w krajach rozwijających się ta sytuacja będzie zmierzała do ukierunkowania coraz większego strumienia z oszczędności aktywów z krajów rozwijających się w kierunku ich rynków, pozostawiając rynki krajów rozwiniętych wobec deflacji związanej ze spadkiem liczby mieszkańców. To samo stanie się z nieruchomościami. Spadek populacji zaowocuje sytuacją nadmiaru, a więc obniżeniem cen nieruchomości, a co najmniej spowolnieniem wzrostu cen w dłuższej perspektywie czasu.

Wtórne skutki spadku liczby mieszkańców bardziej zdestabilizują rynki finansowe i nieruchomości niż zwykłe pogorszenie się proporcji między osobami aktywnymi i emerytami.

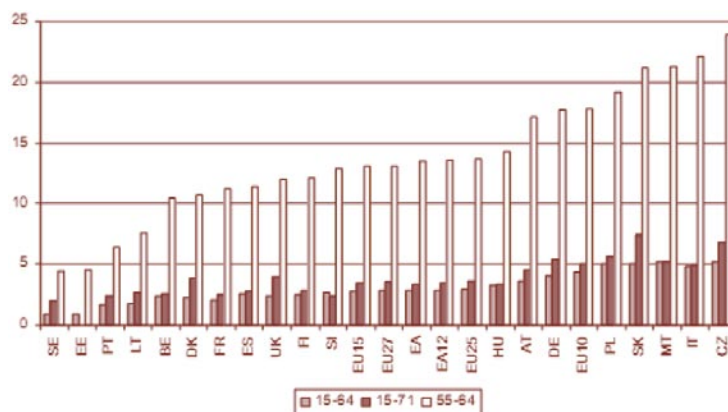
Aktywizacja populacji +55 będzie miała ograniczone skutki

Wobec pogorszenia się stanu systemu emerytalnego większość państw europejskich weszła na drogę prowadzącą do podniesienia wieku emerytalnego. Jednak wzrost poziomu aktywności starszych osób ma niewielki wpływ na poziom ogólnej aktywności i całkowitą liczbę populacji czynnej zawodowo. Na przykład wzrost o 19 punktów procentowych poziomu aktywności zawodowej wśród osób między 55 a 64 rokiem życia w Polsce do 2060 roku wskutek różnych reform systemów emerytalnych spowoduje wzrost o zaledwie 4 punkty procentowe populacji aktywnej od 15 do 64 lat. Jednocześnie wskutek niskiego przyrostu naturalnego liczba aktywnej populacji spadnie o ponad 36%. Wymuszona aktywizacja osób powyżej 55 roku życia nie pozwoli zrównoważyć wskaźnika zależności (liczba emerytów w wieku powyżej 65 lat przypadająca na osoby aktywne od 15 do 64 lat), który w Polsce będzie wynosił ponad 100% i będzie najwyższy w Europie.

Polityka aktywizacji jest oczywiście konieczna, jednak jej wpływ będzie niewielki i nie zastąpi ofensywnej polityki wspierania rodziny i przyrostu naturalnego.

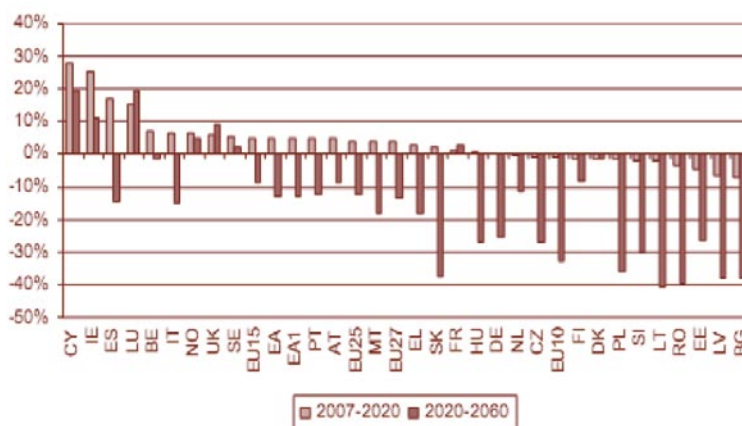
W Polsce reforma emerytalna powoduje wzrost o zaledwie 4 punkty procentowe populacji aktywnej od 15 do 64 lat

Wykres 1. Szacowany wpływ reformy systemu emerytalnego na poziom uczestnictwa (2060), w punktach procentowych (porównanie prognoz uwzględniających oraz z wyłączeniem wpływu ostatniej reformy emerytalnej)



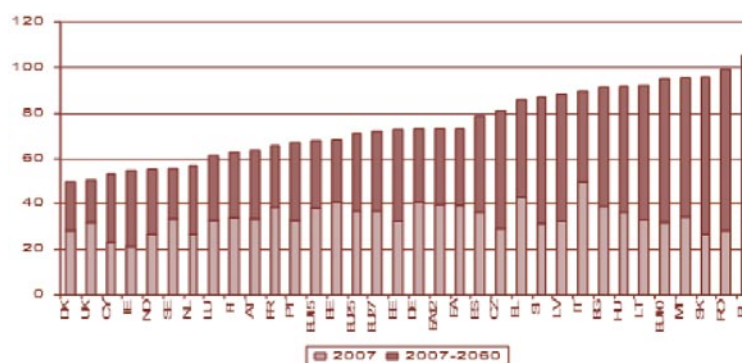
Źródło: Eurostat

Wykres 2. Prognozy dotyczące siły roboczej, 2007–2060 (zmiana udziału procentowego osób w wieku od 15 do 64 lat)



Źródło: Eurostat

Wykres 3. Rzeczywisty ekonomiczny wskaźnik obciążenia wynikającego z liczby osób starszych (nieaktywna populacja w wieku 65 lat i powyżej jako procentowy udział ludności aktywnej w wieku od 15 do 64 lat)



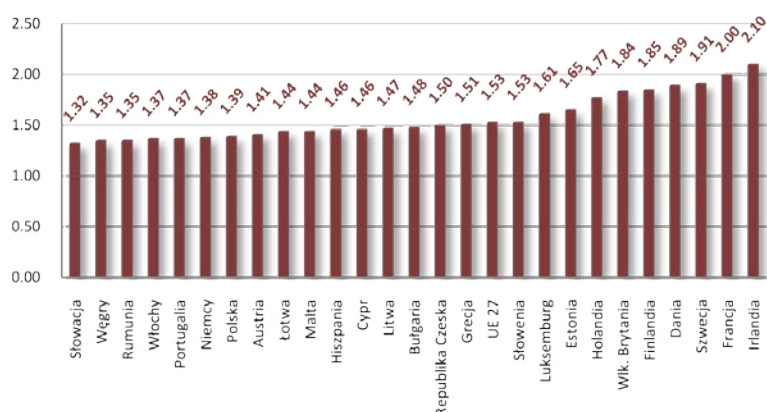
Źródło: Eurostat

Powody niskiego przyrostu naturalnego: brak pewności zatrudnienia i stabilności finansowej

W 2008 roku Polska miała jeden z najniższych w Europie wskaźnik płodności, a liczba dzieci przypadających na jedną kobietę wynosiła zaledwie 1,39. W ostatnich latach ten wskaźnik jednak wzrasta w związku ze spadkiem bezrobocia i podniesieniem się poziomu wynagrodzeń.

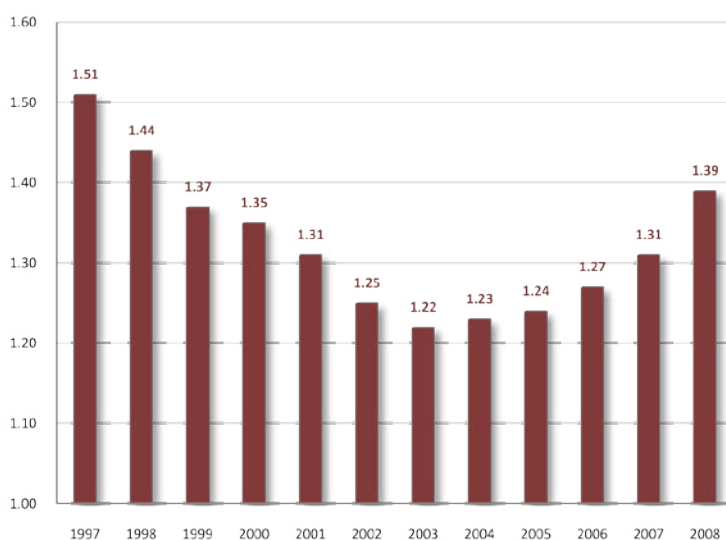
W 2008 roku Polska miała jeden z najniższych w Europie wskaźników płodności

Wykres 4. Poziom płodności w Europie, 2008



Źródło: Eurostat

Wykres 5. Zmiana liczby dzieci przypadających na jedną kobietę w Polsce 1997–2008



Źródło: Eurostat

Powody niskiego przyrostu naturalnego

Polacy chcieliby mieć dzieci, ale nie mogą sobie na nie pozwolić

Według ostatnich badań CBOS²² „Młodzi Polacy, którzy jeszcze nie mają potomstwa, preferują model rodziny z dzieckiem (dziećmi). Badani poniżej 30 roku życia w zdecydowanej większości planują posiadanie potomstwa (około czterech piątych z tej grupy), a nieliczni deklarują, że w ogóle nie zamierzają mieć dzieci”

Wiek	Czy planuje Pan(i) w przyszłości potomstwo?					
	Kobiety niemające dzieci			Mężczyźni niemający dzieci		
	Tak	Nie	Nie wiem	Tak	Nie	Nie wiem
	w procentach					
18-24 lata	86	3	11	78	4	18
25-29 lat	80	5	15	78	4	18
30-34 lata	64	17	19	68	5	27
35-39 lat	28	42	30	47	22	31

Źródło: CBOS

Ostatnie badanie CBOS słusznie podkreśla, że „polityka prorodzinna często odwołuje się do narzędzi podatkowych lub zasiłków jako rozwiązań mających oddziaływać na wzrost dzietności. W kontekście obecnej sytuacji demograficznej wydaje się jednak, że albo pomoc finansowa państwa jest niewystarczająca, albo polityka pronatalistyczna powinna mieć szerszy zakres, wybiegający poza pomoc materialną”.

Sytuacja materialna ma szczególnie duże znaczenie przy podejmowaniu decyzji o tym, czy mieć więcej niż jedno dziecko. Obecnie to właśnie decyzja o drugim lub trzecim dziecku jest kluczową z demograficznego punktu widzenia. Rodziny wielodzietne należą do najbiedniejszych. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem²³ wśród gospodarstw domowych złożonych z 2 osób dorosłych mających przynajmniej 3 dzieci na utrzymaniu wynosił w Unii Europejskiej 26%. W Polsce stopa ubóstwa wśród tego typu gospodarstw domowych kształtowała się na poziomie 34%.

Dochody per capita	Badani mający dzieci i planujący w przyszłości potomstwo			
	18-24 lata	25-29 lat	30-34 lata	35-39 lat
	w procentach			
Do 500 zł	49	30	14	4
501-1200 zł	55	43	27	8
Powyżej 1200 zł	57*	56	45	16

* Interpretacja wyników wymaga ostrożności z powodu mniejszej liczebności badanych w tej kategorii (n<100)

Źródło: CBOS

Zgodnie z badaniem CBOS „W ciągu ostatnich kilkunastu lat preferencje co do liczby dzieci nie zmieniły się istotnie. Połowa Polaków (50%) za idealny model uważa rodzinę z dwójką dzieci, a prawie jedna czwarta (23%) preferuje troje dzieci. Tylko jedna dziesiąta (10%) deklaruje, że chciałaby mieć rodzinę z jednym dzieckiem. Natomiast nieliczni (2%) w ogóle nie chcieliby mieć potomstwa. Preferencje badanych znacznie jednak odbiegają od zrealizowanego modelu rodziny. Wśród osób w wieku 45–54 lata, które urzeczywistniły już (jak przypuszczamy) swoje plany prokreacyjne, jedna czwarta ma tylko jedno dziecko (wśród badanych w wieku 55–64 lata – jedna piąta). Wskazuje to na rozbieżności między preferowanym i zrealizowanym modelem rodziny. Polacy mają mniej dzieci niż deklarują, że chcieliby mieć”.

²² Postawy prokreacyjne Polaków, CBOS 2010.

²³ Według sformułowanej w Unii Europejskiej definicji o charakterze koncepcyjnym – „ubóstwo odnosi się do osób, rodzin lub grup osób, których zasoby (materialne, kulturowe i społeczne) są ograniczone w takim stopniu, że wyklucza to je z minimalnego sposobu życia w kraju, w którym mieszkają”.

Dlaczego przede wszystkim nie planuje Pan(i) potomstwa? Z podanej listy proszę wskazać nie więcej niż trzy odpowiedzi		
Z powodu zrealizowania swoich planów prokreacyjnych	54%	
Mam już dziecko/dzieci i nie chcę mieć więcej		54%
Z powodu sytuacji materialnej	19%	
Nie stać mnie na posiadanie (jeszcze jednego) dziecka, mam zbyt mało pieniędzy		11%
Nie mam odpowiednich warunków mieszkaniowych, nie mam własnego mieszkania		5%
Obawiam się, że obniżyłby się mój poziom życia		3%
Z wyboru	9%	
Po prostu nie chcę mieć dzieci		8%
Mój mąż/moja żona (partner/partnerka) nie chce mieć dziecka		1%
Z powodu konfliktu między rolami zawodowymi i rodzinnymi	8%	
Trudno byłoby mi pogodzić obowiązki zawodowe z opieką nad dzieckiem		4%
Boję się utraty pracy		2%
Mój mąż/żona (partner/partnerka) obawia się, że straci pracę		1%
Ważniejszy jest dla mnie rozwój zawodowy, kariera zawodowa		1%
Z powodu wieku	5%	
Już za późno na dziecko, jestem już na to za stary(a)		5%
Z powodu braku partnera	3%	
Nie mam męża/żony (partnera/partnerki)		3%
Inne	2%	
Obawiam się, że nie sprostał(a)bym obowiązkom rodzinnym, nie był(a)bym dobrym ojcem (dobrą matką)		1%
Ja lub mój mąż/moja żona (partner/partnerka) nie mogą (nie może) mieć dzieci		1%

Źródło: CBOS

Stabilność zatrudnienia i wzrost wynagrodzeń

Na napiętym rynku pracy kobiety posiadające małe dzieci startują nie mając równych szans. Posiadanie i zachowanie pracy, rozwój kariery często jest nie do połączenia z byciem rodzicem. Jednym z rozwiązań tego problemu jest nic innego jak spadek liczby urodzeń. Według 62% Polaków głównym powodem spadku urodzeń jest strach kobiet przed utratą pracy²⁴. Ten strach nie jest bezpodstawny. 19% Polaków zetknęło się z przypadkiem odmowy przedłużenia umowy po powrocie z urlopu macierzyńskiego, w ich przedsiębiorstwie, 12% z przypadkami zwolnień kobiet z powodu nieobecności związanej z opieką nad dziećmi, 6% z przypadkami zwalniania kobiet w ciąży (Zgodnie z badaniem przeprowadzonym przez IPISS w 2001 roku, 8,1% kobiet opóźniło decyzję o zajściu w ciążę z powodu pracy, 14,7% odepchnęło decyzję o posiadaniu dziecka na potem).

Stabilność zatrudnienia jest więc jednym z podstawowych warunków wzrostu demograficznego. Ostatni wzrost liczby umów na czas określony jest niekorzystnym sygnałem. Podobnie jak spadek realnej wartości wynagrodzenia w 2009 roku, to nie wpłynie korzystnie na liczbę urodzeń.

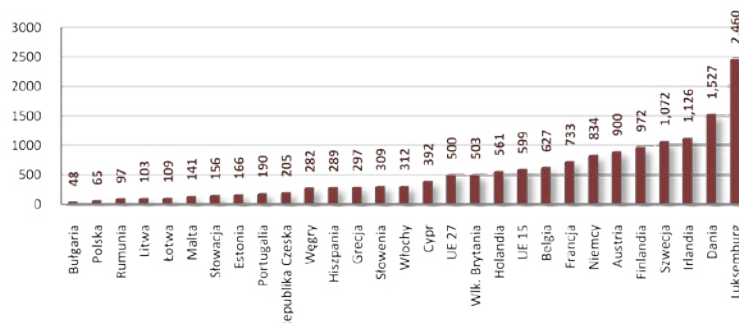
Słabość polityki rodzinnej

Poza niestabilnością rynku pracy i trudnościami finansowymi kolejnym czynnikiem wpływającym niekorzystnie na wzrost naturalny jest słabość polskiej polityki rodzinnej. Wydatki Polski na rodziny są po Bułgarii najniższymi w Europie, włączając w to równość siły nabywczej. Stanowią one pomoc 11 razy mniejszą niż we Francji i 17 razy niższą niż w Irlandii.

Stabilność zatrudnienia jest jednym z podstawowych warunków wzrostu demograficznego

²⁴ Polityka państwa wobec rodziny oraz dyskryminacja w miejscu pracy kobiet w ciąży i matek małych dzieci Warszawa, CBOS, 2006.

Wykres 6. Wydatki publiczne na politykę rodzinną w euro w przeliczeniu na rodzinę i równość siły nabywczej, 2007

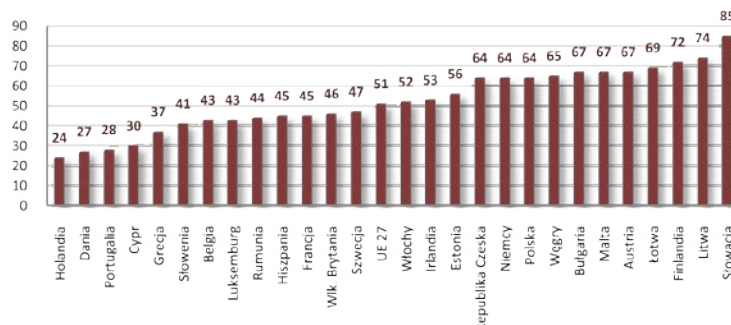


Źródło: Eurostat

Mniej niż 3% dzieci poniżej 3 lat ma dostęp do żłobka lub przedszkola

Do słabej pomocy finansowej dochodzi niewystarczająca infrastruktura, począwszy od żłobków. Mniej niż 3% dzieci poniżej 3 lat ma dostęp do żłobka lub przedszkola, dla porównania we Francji jest to ponad 60%. Zresztą duża część żłobków są to żłobki prywatne, których koszt jest zbyt wysoki dla wielu rodzin. Dodatkowo, poza kwestiami finansowymi, przyrost naturalny w Polsce hamują problemy z łączeniem życia zawodowego z rodzinnym

Wykres 7. Dzieci poniżej 3 roku życia oraz te, którymi się zajmują tylko rodzice według przedziałów wiekowych (% w stosunku do populacji każdego przedziału wiekowego)



Źródło: Eurostat

Kwestia opieki nad dziećmi ma tym większe znaczenie w Polsce, że norma czasu pracy należy tu do najdłuższych w Europie. Długi czas pracy dodatkowo zwiększa dużą zmienność godzin pracy. Ponieważ układy zbiorowe nie są częstą praktyką w Polsce, kodeks pracy jest głównym wyznacznikiem definiowania czasu pracy wśród większości zatrudnionych. Inaczej mówiąc, czas i organizacja pracy definiowane są na poziomie lokalnym, na poziomie przedsiębiorstwa, w układzie pracodawca-pracobioreca. Rozwiązania dokonywane w takim układzie mają charakter elastyczny. Zaledwie 55% zatrudnionych w Polsce pracuje w stałych godzinach pracy²⁵. Regulacji czasu pracy w układzie lokalnym towarzyszy nieraz bardzo arbitralne sięganie po nadgodziny i okresowe zwolnienia z pracy przez pracodawców. Ta norma stanowi poważną przeszkodę w rozwoju pracy w niepełnym wymiarze

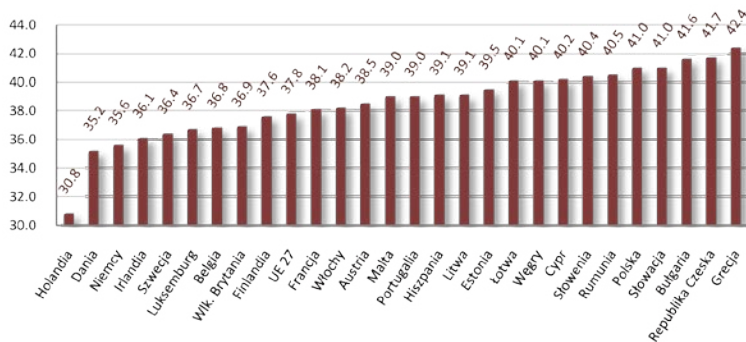
²⁵Fundacja europejska na rzecz poprawy warunków życia i pracy, 2003.

czasowym. Trudno byłoby zliczyć podejmowane w Polsce próby upowszechniania pracy na niepełny etat, czy to w imię uelastycznienia zatrudnienia, czy to w imię walki z bezrobociem albo pogodzenia pracy z prowadzeniem domu. Próby te zaczęły się już w latach 50. Współczesne kampanie na rzecz „półetatów” przypominają w ogromnym stopniu akcje przeprowadzane w okresie socjalizmu: padają takie same argumenty, jak na przykład idea zaspokojenia potrzeb kobiet i matek nawet jeśli wszystkie badania pokazują że dla polskich kobiet i matek, praca w niepełnym czasie pracy nie jest żadnym rozwiązaniem. W Polsce w 2005 roku 12% kobiet w wieku od 20 do 49 lat bezdzietnych pracowało w niepełnym wymiarze czasu. Odsetek ten wynosi 15% wśród kobiet mających jedno dziecko poniżej 12 roku życia, 20% wśród kobiet mających dwoje dzieci i 22% wśród matek 3 dzieci. Tylko 3% mężczyzn mających dziecko poniżej 12 roku życia pracuje na niepełny etat. Wydaje się więc, że odwoływanie się do pracy w niepełnym wymiarze w ramach „godzenia” pracy z życiem rodzinnym jest bardzo ograniczone.

Mimo wszystkich tych inicjatyw system pracy na pół etatu nie rozwija się i pozostaje jedną z najbardziej stabilnych form zatrudnienia od początku transformacji, obejmując 10,5% ludności aktywnej zawodowo sfeminizowaną w 56-58% (w zależności od poszczególnych lat). Barierą rozwoju „półetatów” nie jest więc ani niedostateczny rozwój sektora usług (półetaty są obecne przede wszystkim w rolnictwie), ani nieznanomość tej formy zatrudnienia (2/3 przedsiębiorstw zatrudnia osoby na niepełny etat), ani bariery prawne. Jedną z podstawowych przyczyn słabego rozwoju pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy w Polsce jest kult dyspozycyjności pracownika i obniżanie wartości pracy w niepełnym wymiarze.

Pogodzenie obowiązków zawodowych i rodzinnych wymaga obalenia kultu dyspozycyjności pracowników

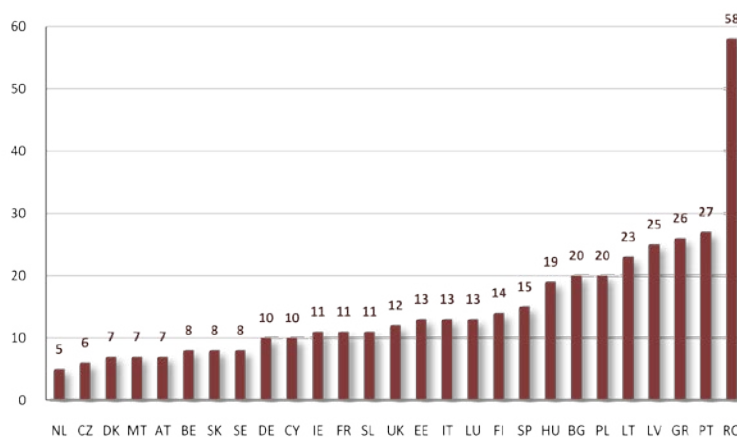
Wykres 8. Średni tygodniowy czas pracy w Europie w 2008



Źródło Eurostat

Słaby rozwój pracy w niepełnym wymiarze ma z pewnością dodatnie strony. W rzeczywistości praca w niepełnym wymiarze oznacza również niepełne wynagrodzenie, a większość ubogich pracowników to ci zatrudnieni na niepełny etat. W Polsce 20% pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze jest biednych, mimo że większość z nich to emeryci, studenci lub osoby korzystające z renty inwalidzkiej, a więc rzadko utrzymujące się tylko z tego wynagrodzenia. Do tej niestabilności finansowej dochodzi często niestabilność godzin czasu pracy, co jest dużo poważniejszą przeszkodą w pogodzeniu pracy z rodziną niż praca na pełny etat w stałych godzinach.

Wykres 9. Poziom zagrożenia biedą pracowników w niepełnym wymiarze czasu, 2008



Źródło Eurostat

Zapewnić pracownikom większe poczucie bezpieczeństwa

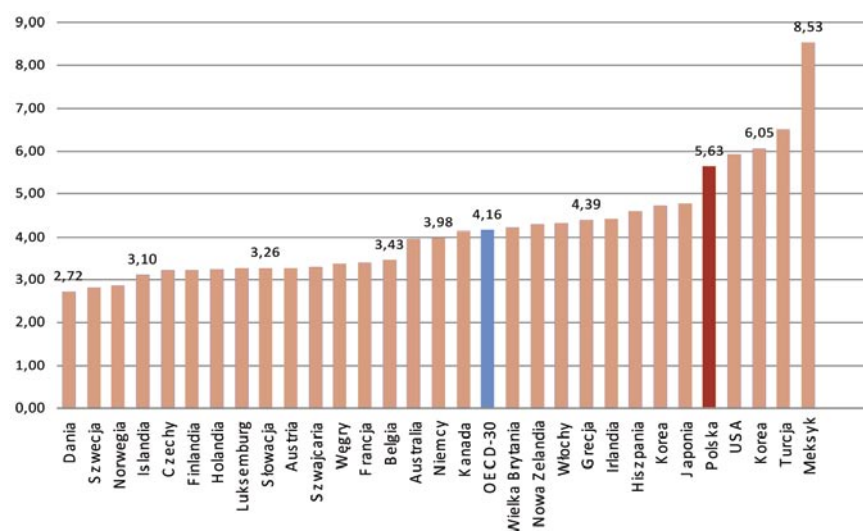
Najważniejszym problemem w Polsce pozostaje uregulowanie stosunku pracy, ochrona rodziców i pomoc rodzinom. Rodzina powinna się stać rzeczywistym priorytetem, a zaangażowanie w tę sprawę być równie duże jak niebezpieczeństwa, jakie niesie za sobą kryzys demograficzny w Polsce.

VI. ROZWARSTWIEŃ SPOŁECZNE I POZIOM ŻYCIA W POLSCE

Jednym z najpoważniejszych problemów naszych czasów jest postępujące zubożenie społeczeństwa, jak również poszerzanie się obszarów biedy. W Polsce dodatkowym problemem jest pogłębiające się rozwarstwienie społeczeństwa, czyli różnice pomiędzy dochodami najbiedniejszych a dochodami najbogatszych mieszkańców danego kraju.

Wskaźnikiem, który w najbardziej obrazowy sposób pokazuje rozwarstwienie społeczne jest stosunek dochodów osób najbogatszych do najbiedniejszych (dochody osób z 9 grupy decylowej do dochodów osób z 1 grupy decylowej). Polska (wraz z USA, Koreą, Turcją i Meksykiem) należy do grupy państw, w których rozwarstwienie jest najwyższe spośród 30 krajów OECD.

Wykres 1. Poziom rozwarstwienia społecznego*



Źródło: Opracowanie własne na podstawie OECD

*Dane OECD – odnoszą się do połowy lat 2000

Jak wynika z danych Głównego Urzędu Statystycznego, wraz ze wzrostem liczby dzieci na utrzymaniu gwałtownie rośnie udział rodzin znajdujących się poniżej ustawowej granicy ubóstwa. W rodzinie bez dzieci na utrzymaniu udział ten wynosi 1,5% natomiast aż 37,8% rodzin, które mają 4 i więcej dzieci znajduje się poniżej ustawowej granicy ubóstwa.

Zdaniem NSZZ „Solidarność” ustawowa granica ubóstwa powinna być zdecydowanie wyższa od minimum egzystencji liczonego przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Niestety, aktualnie obie te granice praktycznie są sobie równe. Rezygnacja rządu (z powodu oszczędności budżetowych) z podniesienia zgodnie z ustawą w roku 2009 progów uprawniających do pomocy społecznej oznacza, że następna waloryzacja dokonana zostanie dopiero w 2012 roku. Spowoduje to, że zwiększy się liczba rodzin żyjących poniżej minimum egzystencji. Zgodnie z opiniami ekspertów należy podkreślić, że próg dochodowy uprawniający do udzielanej pomocy nie może być niższy niż wartość minimum egzystencji. W przeciwnym razie pomoc społeczna nie zapewni standardu koniecznego do przeżycia.

REKOMENDACJE

W ustawie o pomocy społecznej należy zapisać, że waloryzacja progów uprawniających do ubiegania się o przyznanie pomocy społecznej powinna być obowiązkowa oraz że dla wszystkich typów rodzin ustawowa granica ubóstwa musi być wyższa od minimum egzystencji.

ZAGROŻENIE UBÓSTWEM RODZIN W POLSCE			
Rodzina	Minimum egzystencji* w 2008 roku	Ustawowa granica ubóstwa** (351 zł na osobę w rodzinie)	Procent znajdujący się poniżej ustawowej granicy ubóstwa
Bez dzieci na utrzymaniu	690,5 zł	702 zł	1,5 %
Z 1 dzieckiem na utrzymaniu	1091,8 zł	1053 zł	2,9 %
Z 2 dziećmi na utrzymaniu	1402 zł	1404 zł	8,6 %
Z 3 dziećmi na utrzymaniu	1804,7 zł	1755 zł	20,7 %
Z 4 dziećmi i więcej na utrzymaniu	-	-	37,8 %

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych IPiSS oraz GUS

* Minimum egzystencji ustalane przez IPiSS uwzględnia jedynie te potrzeby, których zaspokojenie nie może być rozłożone w czasie, a konsumpcja niższa od tego poziomu prowadzi do biologicznego wyniszczenia.

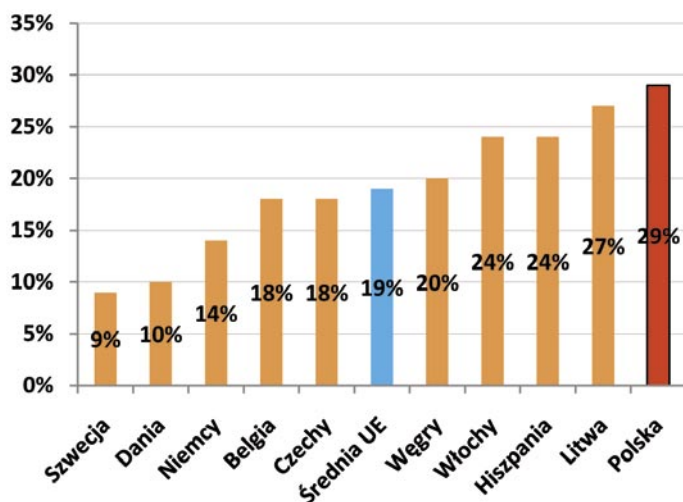
** Kwota, która zgodnie z ustawą uprawnia do ubiegania się o przyznanie świadczenia pieniężnego z pomocy społecznej.

Z raportu Komisji Europejskiej z 2008 roku wynika, że w Polsce ubóstwem zagrożonych jest aż 22 proc. dzieci żyjących w polskich rodzinach, gdzie przynajmniej jedno z rodziców ma pracę, (pomimo korzystania ze świadczeń społecznych). To najwyższy wskaźnik w całej Unii Europejskiej.

Według KE, pułap ubóstwa to 60 proc. przeciętnego wynagrodzenia w danym kraju. KE tłumaczy, że zarobki poniżej progu ubóstwa uniemożliwiają pełne uczestnictwo w życiu społecznym, gospodarczym i kulturalnym – stąd mowa o tzw. wykluczeniu, które jest pojęciem szerszym niż bieda.

Wśród wszystkich krajów UE w Polsce najwięcej dzieci – 29 proc. – żyje w biedzie lub na jej skraju, a w sumie blisko co piąty Polak (19 proc.) żyje poniżej progu ubóstwa.

Wykres 2. Zagrożenie ubóstwem dzieci (do 17 roku życia) według wybranych krajów UE

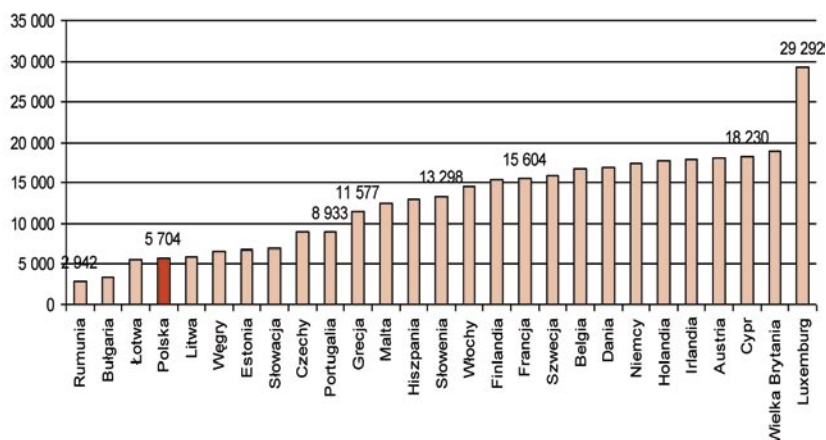


Źródło: *Child Poverty and Well-Being in the EU (2008)*

Aby w rzeczywisty sposób porównać poziom życia w poszczególnych krajach UE, stworzono, dla celów statystycznych, sztuczną walutę – PPS. Uwzględnia ona różnice w kosztach utrzymania pomiędzy krajami. Mediana natomiast jest wartością, która dzieli badaną populację na połowę (jest bardziej wiarygodna do porównań, ponieważ nie zakłócają jej wartości skrajne).

Analizując dochód do dyspozycji przeciętnego Polaka na tle pozostałych krajów unijnych uderza, że biedniejsi od nas są jedynie obywatele Rumunii, Bułgarii oraz Łotwy. 50% polskiego społeczeństwa miało dochód do dyspozycji poniżej 5704 PPS. W krajach Europy Zachodniej dochód do dyspozycji jest przeciętnie 2,5 do 3 razy wyższy.

Wykres 3. Mediana dochodu do dyspozycji w PPS, 2007 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Combating poverty and social exclusion. A statistical portrait of the European Union 2010” EUROSTAT 2010

VII. POZIOM FINANSOWANIA NIEKTÓRYCH USŁUG PUBLICZNYCH

ZDROWIE

Poprawa bezpieczeństwa zdrowia priorytetem Unii Europejskiej

Kwestie zdrowia mają wyjątkowe znaczenie dla wszystkich Europejczyków, stanowią jeden z priorytetów Unii Europejskiej. Polityka zdrowia powinna być jak najlepiej dostosowana do realiów poszczególnych państw, więc decyzje w tej sprawie podejmowane są na szczeblu krajowym. Jednak prawo do wysokich standardów zdrowia publicznego oraz dostęp do wysokiej jakości opieki zdrowotnej, są wspólne dla wszystkich. UE przeznacza co roku ponad 50 mln euro na działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa zdrowia, promowania dobrego stanu zdrowia, zmniejszenia nierówności, lepszego informowania o kwestiach zdrowotnych oraz rozpowszechniania wiedzy na ten temat. Środki przeznaczone są na różnego rodzaju inicjatywy, takie jak działania w sytuacjach zagrożenia zdrowia czy też na rzecz poprawy bezpieczeństwa pacjentów lub zmniejszenia liczby wypadków i urazów. Środki przeznacza się także na promowanie lepszego odżywiania, umiarkowanego spożywania alkoholu, zdrowego stylu życia oraz starzenia się w dobrej kondycji zdrowotnej oraz na zwalczanie palenia i zażywania narkotyków, zapobieganie poważnym chorobom, takim jak HIV/AIDS czy gruźlica oraz rozpowszechnianie wiedzy na temat równości kobiet i mężczyzn, zdrowia dzieci i rzadko występujących chorób. UE przeznaczyła 6 mld euro na badania w zakresie zdrowia na okres 2007–2013.

Sektor opieki zdrowotnej z jednej strony posiada wysoki potencjał wzrostu, wyróżnia się innowacyjnością oraz dynamiką, a z drugiej – obciążony jest wyzwaniami finansowymi i społecznymi, a także problemami z wydajnością, między innymi ze względu na starzenie się społeczeństw oraz postępy medycyny.

Prognozy GUS wskazują, że najgłębszy spadek przyrostu naturalnego będziemy mieć w latach 2025–2035. Za 26 lat ma nas być niespełna 36 mln, czyli o ponad 2,1 mln mniej niż obecnie. Zdaniem ekspertów Eurostatu, w 2060 r. na trzech pracujących Polaków przypadać będzie przynajmniej dwóch emerytów, a odsetek osób po 80 roku życia wzrośnie 4,5-krotnie. Z powodu zbyt małego przyrostu naturalnego ubędzie aż ponad 7 milionów obywateli. Z trzeciej pozycji pod względem stosunku liczby osób w wieku produkcyjnym do seniorów – (po Cyprze i Irlandii) spadniemy na ostatnią w UE.

Istotą tego sektora jest preferowanie sprawdzonych rozwiązań, ponieważ promocja zdrowia oraz działania zapobiegawcze powinny być mierzone pod kątem wydajności i skuteczności, a nie w kontekście czysto ekonomicznym.

Wykorzystanie przez Polskę wspólnotowych programów działań w dziedzinie zdrowia

Parlament Europejski i Rada podejmując Decyzję ustanawiającą drugi wspólnotowy program działań w dziedzinie zdrowia na lata 2008–2013 podkreśliły potrzebę zwiększenia inwestycji UE w ochronę zdrowia i projekty z nią związane. W związku z powyższym zachęcono państwa członkowskie do przyznania kwestiom poprawy ochrony zdrowia priorytetowego znaczenia w poszczególnych krajowych programach rozwoju. Za niezbędne uznano propagowanie wiedzy na temat możliwości uzyskania funduszy UE na ochronę zdrowia. Państwa członkowskie powinny wymieniać między sobą doświadczenia w zakresie finansowania ochrony zdrowia ze środków funduszy strukturalnych.

Zdaniem Adama Fronczaka (wywiad z 2008 r.), podsekretarza stanu w Ministerstwie Zdrowia, sektorowe i regionalne programy operacyjne finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego przewidują dofinansowanie inwestycji mających na celu podnoszenie dostępności i jakości usług medycznych do poziomu standardów obowiązujących w Unii Europejskiej, profilaktyki zdrowotnej, a także doskonalenia zawodowego kadr medycznych. Na tego typu działania alokowano kwotę 1,057 mld euro. W ramach PO Infrastruktura i Środowisko na wsparcie systemu ratownictwa medycznego z funduszy strukturalnych przeznaczona zostanie kwota 200 mln euro. Dofinansowanie inwestycji w ponadregionalną infrastrukturę ochrony zdrowia osób wyniesie 150 mln euro. Na działanie 2.3 wzmocnienie potencjału zdrowia osób pracujących oraz poprawa jakości funkcjonowania systemu ochrony zdrowia w ramach PO Kapitał Ludzki alokowano z Europejskiego Funduszu Społecznego kwotę ok. 90 mln euro. Pozostałe środki powinny być wykorzystane w Regionalnych Programach Operacyjnych (wsparcie dla regionalnej i lokalnej infrastruktury ochrony zdrowia). Istnieje także możliwość dofinansowania inwestycji m.in. w zakresie termomodernizacji obiektów oraz e-zdrowia.

Przedstawiciel Ministerstwa Zdrowia podkreślił, że środki z UE stanowią niezwykle ważny i cenny instrument finansowania sektora ochrony zdrowia w procesie jego zmian systemowych, a biorąc pod uwagę, że wsparcie to będzie miało charakter długofalowy, należy oczekiwać trwałych zmian w systemie ochrony zdrowia. Korzyści jego zdaniem odniosą zarówno zakłady opieki zdrowotnej (zostaną podniesione standardy leczenia, a także kwalifikacje kadry medycznej), jak i pacjenci, którzy uzyskają lepszy dostęp do świadczeń zdrowotnych.

Zachęcono państwa członkowskie do przyznania kwestiom poprawy ochrony zdrowia priorytetowego znaczenia w poszczególnych krajowych programach rozwoju

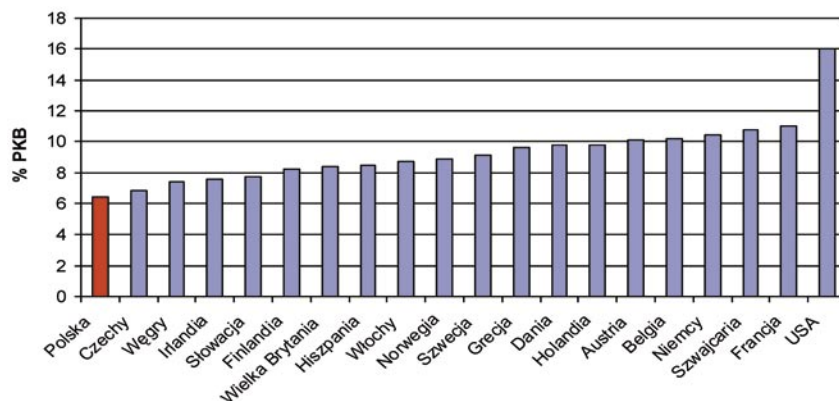
REKOMENDACJA

Udostępnienie informacji, analiz na temat efektywności wykorzystania środków unijnych w ochronie zdrowia w Polsce.

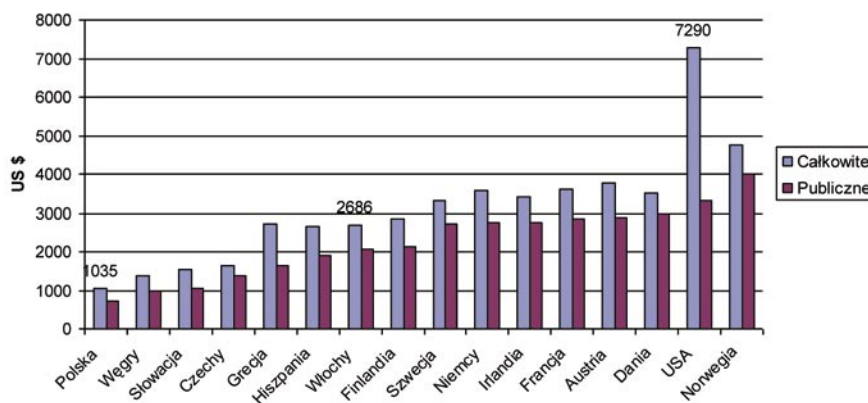
Wydatki na zdrowie w wybranych krajach europejskich

Wydatki na ochronę zdrowia w Polsce zarówno w przeliczeniu na jednego mieszkańca, jak i procent PKB należą do jednych z najniższych w krajach Unii Europejskiej.

Wykres 1. Całkowite wydatki na zdrowie jako % PKB w wybranych krajach w 2007 roku



Wykres 2. Wydatki na zdrowie na mieszkańca w dolarach w wybranych krajach w 2007 r.



Zdrowie publiczne
– dobro publiczne czy towar?

W większości krajów świata do połowy ubiegłego stulecia zdrowie było towarem. Od połowy ubiegłego stulecia zdrowie zaczęto traktować jako dobro publiczne, podstawowe dobro, prawo przysługujące każdemu obywatelowi. Finansowanie opieki zdrowotnej, przy założeniu, że zdrowie traktowane jest jak dobro ogólnospołeczne, jest jednym z obowiązków państwa. Strategia WHO „Zdrowie dla wszystkich” została zaakceptowana przez rządy wszystkich 191 krajów członkowskich tej organizacji (w tym oczywiście Polskę). Jej głównym celem jest równość obywateli w dostępie do opieki zdrowotnej, tak aby każdy bez względu na płeć, wiek, miejsce zamieszkania i zamożność w razie poczucia zagrożenia mógł skorzystać z opieki zdrowotnej. Profesor J. Leowski zwraca uwagę, że na świecie i w Polsce w latach 90. nastąpiły zmiany sfery polityki społeczno-ekonomicznej. Negowanie roli państwa w rozwiązywaniu problemów społeczno-ekonomicznych ma negatywny wpływ na sferę zapewnienia opieki zdrowotnej. Następuje okres reformowania systemów zdrowotnych. Zdaniem Leowskiego, reformy te, choć uzasadnione hasłami poprawy dostępności i efektywności, ograniczają się w zasadzie do zmniejszenia odpowiedzialności państwa za zdrowie na rzecz zwiększenia finansowej odpowiedzialności użytkowników świadczeń, poprzez wprowadzenie mechanizmów rynkowych.

REKOMENDACJA

XXIII Krajowy Zjazd Delegatów NSZZ „Solidarność” w październiku 2009 wezwał rząd i parlament do podjęcia natychmiastowych działań naprawczych, mających na celu dostosowanie poziomu finansowania ochrony zdrowia do rzeczywistych potrzeb społecznych.

Wielokrotnie zgłaszane przez NSZZ „Solidarność” i nadal aktualne pozostają następujące postulaty:

- ustanowienia krajowej sieci szpitali publicznych, w celu zabezpieczenia odpowiedniej do prognoz liczby hospitalizacji – szpitale te posiadałyby gwarancję umowy z NFZ, umożliwiającą hospitalizację regionalne oraz krajowe – wysokospecjalistyczne
- wprowadzenia ustawowych przepisów zwiększających odpowiedzialność organów założycielskich nad powierzonymi im zadaniami w zakresie ochrony zdrowia
- wprowadzenia jednolitego elektronicznego krajowego monitoringu świadczeń zdrowotnych w celu uszczelnienia finansowania procedur medycznych
- zapewnienia, poprzez regulacje ustawowe doskonalące obowiązujące przepisy, włączenia rzeczywistych kosztów pracy do ceny świadczeń medycznych

Równocześnie z działaniami wzmacniającymi kontrolę nad wydatkowaniem środków Zjazd uznał za konieczne zwiększenie wysokości składki na ubezpieczenie zdrowotne z zachowaniem możliwości jej odpisu od podatku. Ponadto wskazano na konieczność ujednolicenia zasady odliczania składki na ubezpieczenia zdrowotne bez względu na formę zatrudnienia lub prowadzonej działalności gospodarczej. Powyższe działania powinny stanowić fundament kompleksowej reorganizacji systemu na rzecz zapewnienia pacjentom gwarantowanego konstytucyjnie równego dostępu do świadczeń medycznych w publicznej służbie zdrowia.

Dostępność świadczeń zdrowotnych w opinii Polaków

Tabela 1. Dostępność porad lekarza pierwszego kontaktu (% ocen pozytywnych)

Oceniane aspekty	2004 N= 1654	2006 N=1516	2008 N=1646
Łatwość uzyskania wizyty w przychodni	92	92	86
Łatwość uzyskania wizyty domowej: dziennej	90	83	83
nocnej	74	69	51

Źródło: Maria Pączkowska, Dostępność świadczeń zdrowotnych w opinii Polaków, Warszawa sierpień 2009

Jak wynika z badań przeprowadzonych przez Marię Pączkowską w latach 2004, 2006, 2008 oraz opublikowanych w dokumencie „Dostępność świadczeń zdrowotnych w opinii Polaków” wynika, że coraz trudniej o dostępność porad lekarza pierwszego kontaktu (wizyta w przychodni, wizyta domowa dzienna i nocna).

Tabela 2. Przyczyny trudności w dostępie do lekarza pierwszego kontaktu (% wskazań)

Przyczyny trudności	2006 N=115	2008 N=234
Zbyt mało numerków dziennie wydaje się do lekarza	52	76
Trzeba długo czekać w kolejce, aby dostać się do gabinetu	67	73
Trzeba bardzo wcześnie wstać i czekać w kolejce po numerek	56	69
Nie można dozwonić się do rejestracji	45	58
Rejestracja nie przyjmuje telefonicznych zgłoszeń	45	52
Nie można się zapisać do lekarza wcześniej	52	50
Godziny przyjęć lekarza niedostosowane do potrzeb pacjentów	40	46
Duża odległość od przychodni i/lub brak dobrej komunikacji	15	16

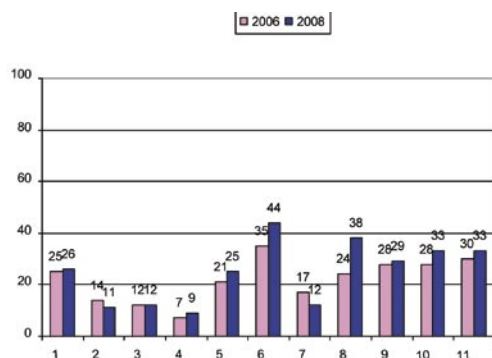
Źródło: Maria Pączkowska, Dostępność świadczeń zdrowotnych w opinii Polaków, Warszawa sierpień 2009

Tabela 3. Negatywne oceny dostępności porady lekarzy specjalistów (%)

Lekarze specjaliści	2006	2008
Kardiolog	38	47
Neurolog	36	46
Ortopeda	40	40
Alergolog	27	39
Stomatolog	36	36
Okulista	37	35
Reumatolog	41	35
Dermatolog	30	24
Laryngolog	34	24
Onkolog	33	20
Ginekolog	14	19

Źródło: Maria Pączkowska, Dostępność świadczeń zdrowotnych w opinii Polaków, Warszawa sierpień 2009

Wykres 3. Odsetek osób, które czekały ponad miesiąc na poradę specjalisty



Źródło: Maria Pączkowska, *Dostępność świadczeń zdrowotnych w opinii Polaków, Warszawa sierpień 2009*

Według badań zwiększył się również odsetek osób, które czekały na wizytę u specjalisty ponad miesiąc. I dlatego pogorszyły się oceny dostępności do następujących specjalistów: kardiologa, neurologa, ortopedy, alergologa oraz ginekologa.

Tabela 4. Za co płacono w związku z pobytem w szpitalu (% wskazań)

	2006	2008
Wykupywanie leków zapisanych przez lekarza w szpitalu	21	41
Otrzymanie trudno dostępnych leków, sprzętu med.	15	36
Przeprowadzenie operacji	18	25
Skrócenie kolejki	6	19
Zapewnienie lepszej opieki lekarskiej, pielęgniarstwa	22	15
Zakup prezentu w dowód wdzięczności za leczenie, opiekę	–	12
Towarzyszenie dziecka	20	14
Opłacanie nocnych dyżurów	10	5
Zakup nowoczesnych materiałów do operacji	9	4
Dobrowolna wpłata na rzecz szpitala*		

Źródło: Maria Pączkowska, *Dostępność świadczeń zdrowotnych w opinii Polaków, Warszawa sierpień 2009*

Z każdym rokiem prywatne wydatki gospodarstw domowych na leki i ochronę zdrowia zwiększają się

Z każdym rokiem prywatne wydatki gospodarstw domowych na leki i ochronę zdrowia zwiększają się. Szczególnie niepokoi konieczność kupowania przez pacjentów i ich rodziny leków zapisanych przez lekarza w szpitalu.

Tabela 5. Jakiego leczenia nie podjęto lub z jakiego zrezygnowano z powodów finansowych (%)

Wykupienie leków	61
Usługi stomatologa	47
Porada lekarza specjalisty	39
Zabiegi rehabilitacyjne	21
Badania diagnostyczne	22
Wyjazd do sanatorium	21
Leczenie szpitalne	6
Inne świadczenia	8

Źródło: Maria Pączkowska, *Dostępność świadczeń zdrowotnych w opinii Polaków*, Warszawa sierpień 2009

Tabela 6. Czy, według P., możliwości leczenia w publicznej opiece zdrowotnej są takie same dla wszystkich ubezpieczonych?

Tak		Nie		Trudno powiedzieć	
2006	2008	2006	2008	2006	2008
60	56	22	34	18	10

Źródło: Maria Pączkowska, *Dostępność świadczeń zdrowotnych w opinii Polaków*, Warszawa sierpień 2009

Maria Pączkowska, autorka badania „Dostępność świadczeń zdrowotnych w opinii Polaków” z sierpnia 2009 (z którego pochodzą tabele i rysunki umieszczone powyżej), zwraca uwagę, że respondenci, którzy ze względów finansowych nie podejmowali leczenia, to przede wszystkim osoby znajdujące się w złej sytuacji materialnej, wyrażonej zarówno dochodem per capita, jak i jej subiektywną oceną. Wśród ankietowanych o najniższych dochodach odsetek ten jest trzykrotnie wyższy niż w grupie o dochodach najwyższych, a wśród osób źle oceniających swoje warunki materialne aż siedmiokrotnie wyższy w porównaniu z grupą oceniającą te warunki jako dobre.

Wynagrodzenia personelu ochrony zdrowia w Polsce i niektórych krajach europejskich

Czy państwo powinno reagować systemowo na zmniejszenie podaży pracy w sektorze tak wrażliwym społecznie jak ochrona zdrowia wydaje się pytaniem retorycznym. W ostatnich latach, między innymi z powodu zwiększonej emigracji personelu medycznego po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, nastąpiło zmniejszenie podaży pracy. Głównymi powodami decyzji migracyjnej były niskie zarobki oraz złe warunki pracy. Dodatkowo na podaż pracy wpłynęła niewątpliwie obowiązująca od początku 2008 r. nowelizacja ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, która dostosowała polskie prawo do unijnej dyrektywy o czasie pracy.

Skutkiem jej wprowadzenia jest ograniczenie pracy w nadgodzinach i w czasie dyżurów medycznych personelu medycznego. Analiza przeciętnych zarobków

w ochronie zdrowia następcza trudności z powodu: charakterystycznego czasu pracy i form zatrudnienia. W sektorze występuje relatywnie często praca w nadgodzinach oraz różnie kształtujące się w miesiącach dodatki wynikające z pełnionych dyżurów. Dodatkowo obserwowane jest zjawisko podejmowania pracy u wielu pracodawców. Badania aktywności ekonomicznej ludności w 2007 r. wskazują, że pracę dodatkową w gospodarce wykonuje 7,5% pracujących, natomiast w dziale ochrona zdrowia i opieka społeczna – 12,6%. Określenie dokładnych zarobków jest utrudnione także z powodu praktykowania zatrudniania pracowników w różnych formach: umowy o pracę, umowy cywilnoprawne, prowadzenie działalności gospodarczej. System jest jeszcze bardziej skomplikowany z uwagi na łączenie różnych form zatrudnienia, nawet w jednym zakładzie: umowa o pracę na pełny etat, umowa cywilnoprawna za czas dyżuru, zatrudnianie tylko na czas dyżurów nocnych i w weekendy na podstawie umowy cywilnoprawnej, zatrudnianie tylko na umowę o pracę w ramach pracy oraz dyżuru oraz patologiczne wypadki zatrudniania na umowę cywilnoprawną, kiedy charakter tej umowy nosi znamiona umowy o pracę.

W końcu lat 80. badania prof. A. Polańskiej potwierdziły niezadowolenie pracowników z poziomu i zasad różnicowania wynagrodzeń w służbie zdrowia.

Zdaniem A. Polańskiej system płac w służbie zdrowia powinny określać trzy narzędzia: tabela stawek wyceniająca wartość wymagań kwalifikacyjnych (nakładu pracy), zasady wynagradzania za wyniki pracy, uwzględniające ich pomiar oraz tabela dodatków o charakterze socjalnym. Ankietowani przez prof. Polańską uznali zawieranie układów zbiorowych pracy, za najbardziej sprawiedliwe wobec braku obiektywnych sposobów wyceny pracy w służbie zdrowia.

W 1988 roku za najbardziej motywujący sposób uznano wynagrodzenie według liczby i rodzaju udzielonych świadczeń.

Za najmniej motywacyjne uznano wynagrodzenie według zajmowanego stanowiska i zakresu obowiązków. Największe znaczenie przypisano odpowiedzialności (65%), złożoności pracy (54%) oraz uciążliwości pracy (45% wypowiedzi). Ankietowani opowiedzieli się także za większym zróżnicowaniem wynagrodzenia od stopnia specjalizacji oraz stosowaniem motywacji pozapłacowej. Profesor Z. Czajka uważa, że mimo zmiany ustroju powyższe opinie pozostają nadal aktualne.

Wprowadzenie mechanizmów rynkowych wpłynęło na funkcjonowanie publicznej służby zdrowia oraz kształtowanie wynagrodzeń.

W 1999 roku zgodnie z reformą zakłady opieki zdrowotnej otrzymały samodzielność prawną i finansową (zostały przekształcone w spzoz-y). Skutkiem przekształcenia było uniezależnienie ich finansowania bezpośrednio od budżetu państwa. Zaczęła obowiązywać zasada samofinansowania (umowy z kasami chorych, obecnie z Narodowym Funduszem Zdrowia). Równolegle zoz-y zostały pozbawione wpływu na wysokość uzyskiwanych dochodów oraz źródła ich finansowania. W tym samym roku w ustawie o zakładach opieki zdrowotnej znalazły się przepisy o wynagrodzeniach (wynagrodzenia za dyżury medyczne, za pracę w systemie zmianowym, gotowość do pracy, nagrody jubileuszowe, dodatki stażowe, odprawy).

Obok indywidualnego kształtowania wynagrodzeń elementem istotnym jest wzrost płac. Efektem braku systemowych rozwiązań podejmowanych w duchu dialogu społecznego była uchwalona w szybkim tempie tzw. ustawa 203. Obarczona błędem – brakiem wskazania źródeł finansowania wzrostu wynagrodzeń, co, spowodowało osłabienie kondycji zoz-ów i dochodzenie swoich roszczeń przez pracowników na drodze sądowej. Spory wokół finansowania tzw. ustawy 203 przecięło w pewnym stopniu orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18

Równolegle zoz-y zostały pozbawione wpływu na wysokość uzyskiwanych dochodów oraz źródła ich finansowania

Problem sposobu kształtowania wynagrodzeń w służbie zdrowia pozostaje do końca nierozstrzygnięty

grudnia 2002 r., w którym wskazano współodpowiedzialność finansów publicznych za realizację podwyżek.

Zdaniem profesora Z. Czajki, rząd nie powinien ignorować problemu wynagrodzeń w publicznej służbie zdrowia, a jej wyłączenie z państwowej sfery budżetowej nie zwalnia z przygotowania koncepcji finansowania wynagrodzeń. Słusznie zauważa profesor, że reforma służby zdrowia, realizowana przy niewystarczających środkach finansowych, spowodowała dalsze ograniczenie motywacyjnej roli wynagrodzeń. Na wielkość wynagrodzeń oraz ich dynamikę wpływ miało od początku reform – zadłużenie placówek służby zdrowia, na co wielokrotnie zwracał uwagę NSZZ „Solidarność”. W roku 2006 Sejm uchwalił ustawę o przekazaniu środków finansowych świadczeniodawcom na wzrost wynagrodzeń. Celem tej regulacji było jasne określenie puli środków pieniędzy, które pochodziły z umowy pomiędzy zakładem opieki zdrowotnej a NFZ, które należy przeznaczyć na wynagrodzenia.

Kwestie związane z wypracowaniem zasad wynagradzania pracowników służby zdrowia miały trafić do paktu społecznego. Strona związkowa domagała się stworzenia osobnego aktu prawnego w randze ustawy, który regulowałby warunki pracy i płacy pracowników służby zdrowia. Ministerstwo Zdrowia kierowane przez ministra Zbigniewa Religę proponowało wycenę punktową poszczególnych zawodów medycznych i coroczną podwyżkę pensji pracowników służby zdrowia. Niestety, do podpisania umowy społecznej nie doszło, a kwestia regulacji jest nadal otwarta i zgłaszana przez partnerów społecznych w Komisji Trójstronnej. Bezskutecznie. Problem sposobu kształtowania wynagrodzeń w służbie zdrowia pozostaje do końca nierozstrzygnięty.

Tabela 7. Zestawienie porównawcze płac lekarzy i pielęgniarek w wybranych krajach europejskich oraz średniej płacy krajowej (płace netto w PLN)

	Niemcy*	Wlk. Brytania	Norwegia	Francja	Włochy	Czechy	Polska 2006
Średnia krajowa netto (PLN)	6541	5740	8892	5730	4388	2369	1674
Płace lekarzy netto	8478	16900	15369	7960	9200	2690	2450 ¹⁾
Płace pielęgniarek	6280	7800	8610	5230	4560	1630	1420 ²⁾
Lekarze do średniej krajowej	129 %	294 %	172 %	139 %	210 %	114 %	146 %
Pielęgniarki do średniej krajowej	96%	135%	97 %	91 %	104 %	69 %	84 %

Opracowanie: Dział Zagraniczny KK NSZZ „Solidarność” na podstawie WWW.WORLDSALARIES.ORG oraz informacji związkowych i urzędów statystycznych z poszczególnych krajów, wyników ankiety Ministerstwa Zdrowia z dnia 11 stycznia 2007 r. – przeciętne wynagrodzenie miesięczne netto w listopadzie 2006 (po podwyżkach), Gdańsk 2007 (przeliczenie z USD wg kursu: 1USD = 2,8 PLN)

* Niemcy: Dla poszczególnych zawodów przedstawiono miesięczne minima bez nadgodzin

¹⁾ – lekarz z pierwszym stopniem specjalizacji

²⁾ – pielęgniarki i położne

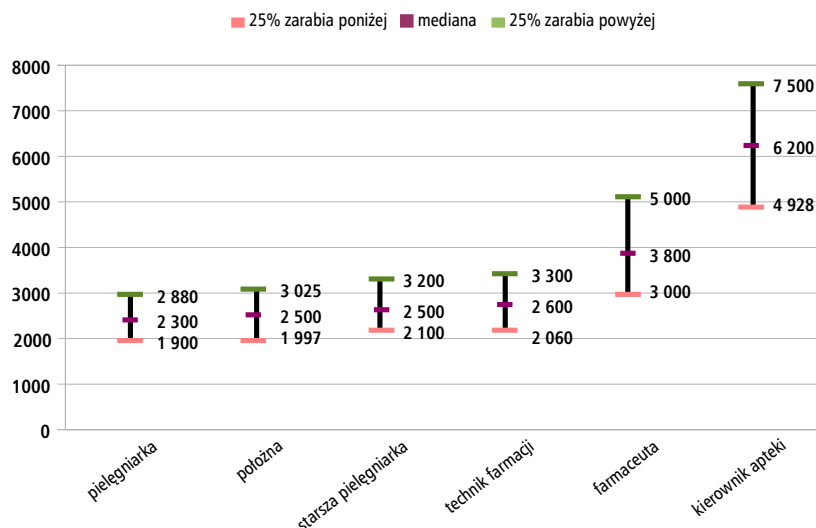
POZIOM FINANSOWANIA NIEKTÓRYCH USŁUG PUBLICZNYCH

Tabela 8. Przykłady negocjowania podwyżek płac pielęgniarek w niektórych krajach wraz ze średnimi wynagrodzeniami miesięcznymi w roku 2008

Państwo	Średnia miesięczna płaca pielęgniarki w złotych	Negocjacje, zarobki roczne
Wielka Brytania	7108	W Anglii płace pielęgniarek podwyższane są co roku w listopadzie – to wynik negocjacji rządu ze związkami zawodowymi. W tym roku średnia pensja pielęgniarki to 20 tys. funtów rocznie. W Londynie pielęgniarka zarabia o 20% więcej.
Irlandia	10 771	Zarobki pielęgniarek w Irlandii są najwyższe w całej UE. Za godzinę siostra dostaje od 14 do 20 euro. Miesięcznie zarabia od 2 tys. 300 do 3 tys. 200 euro – w zależności od stażu pracy. Najwięcej płaci się za pracę na bloku operacyjnym.
Szwecja	8960	Wiosną, podczas pięcioletniego strajku, pielęgniarki wywalczyły podwyżki na najbliższe trzy lata. W tym roku będzie to 4%, w przyszłym roku 3% i 2% w 2010 roku. A już teraz średnia pensja to 2 tys. 662 euro.
Francja	6732	We Francji siostrami płaci się mniej niż w innych krajach. Przeciętnie zarabiają one od 1 tys. 350 do 2 tys. euro miesięcznie. Zaletą ofert pracy jest jednak to, że szpitale często dają mieszkanie i wyżywienie oraz organizują kursy językowe.

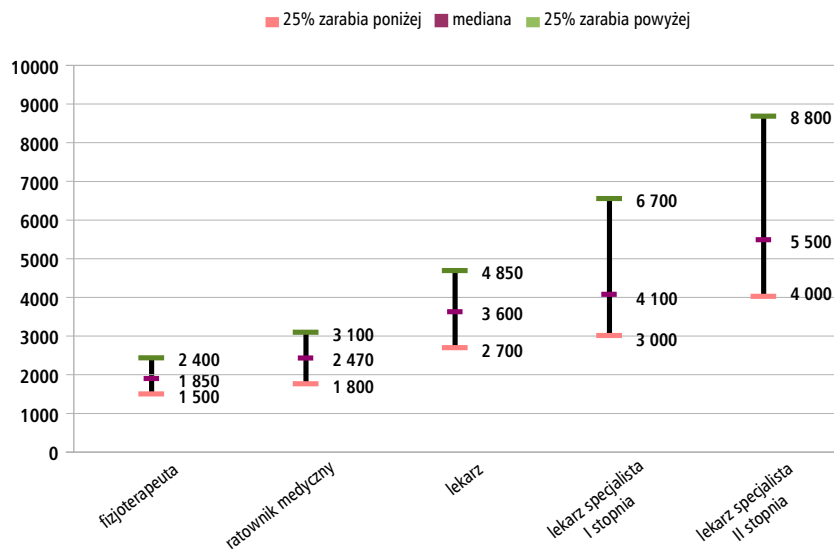
Źródło: POLSKA Dziennik Zachodni, Joanna Ćwiek, 2008-06-24

Wykres 4. Wynagrodzenia całkowite w służbie zdrowia na wybranych stanowiskach w 2009 roku



Źródło: Ogólnopolskie Badanie Wynagrodzeń przeprowadzone przez Sedlak & Sedlak w 2009 roku, www.wynagrodzenia.pl

Wykres 5. Wynagrodzenia całkowite w służbie zdrowia na wybranych stanowiskach w 2009 roku



Źródło: Ogólnopolskie Badanie Wynagrodzeń przeprowadzone przez Sedlak & Sedlak w 2009, www.wynagrodzenia.pl

REKOMENDACJE

Zbudowanie spójnego systemu pracy i płacy w służbie zdrowia opartego na dialogu społecznym. Warunkiem uporządkowania pogłębiającego się chaosu w systemie jest układowe lub ustawowe uregulowanie zasad wynagradzania w służbie zdrowia. Istnieje konieczność zbudowania koncepcji dialogu społecznego w ochronie zdrowia jako trwałej instytucji rozwiązywania konfliktów płacowych i napięć oraz budowania rozwiązań systemowych. Dotychczasowe doświadczenia (np. biały szczyt w 2008 r. czy okrągły stół w 2003) dawały jedynie chwilowy upust emocjom społecznym.

Kadry medyczne w ochronie zdrowia

Dobrze wykształcony i zmotywowany personel medyczny stanowi fundament pomyślnego osiągnięcia celów zdrowotnych, jakie stoją przed systemem zdrowotnym każdego kraju

Dobrze wykształcony i zmotywowany personel medyczny stanowi fundament pomyślnego osiągnięcia celów zdrowotnych, jakie stoją przed systemem zdrowotnym każdego kraju. Według WHO systemy opieki zdrowotnej na całym świecie stoją obecnie w obliczu kryzysu, a jego główne przejawy to: braki w systemie kadr medycznych, niskie morale pracowników ochrony zdrowia oraz brak zaufania społecznego do systemu zdrowia (WHO 2006). Szacuje się, że braki kadrowe w ujęciu globalnym wynoszą ok. 4,25 mln pracowników medycznych.

Prognozy demograficzne oraz wzrost liczby zachorowań na choroby przewlekłe wskazują na wzrost popytu na świadczenia zdrowotne, a tym samym wzrost zapotrzebowania na personel medyczny.

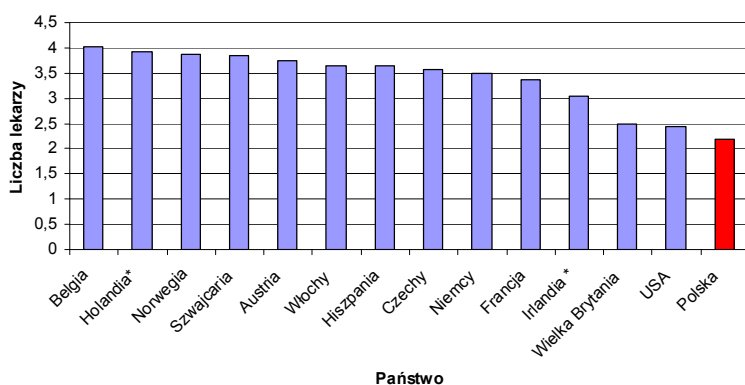
W Polsce od 1998 r. utrzymuje się tendencja spadkowa wskaźnika liczby zatrudnionych na 10 tys. mieszkańców we wszystkich grupach zawodowych. Poziom

zatrudnienia w polskim systemie opieki zdrowotnej jest niższy od średnich wskaźników krajów OECD, dotyczy to zwłaszcza personelu pielęgniarskiego. Wskaźnik liczby zatrudnionych pielęgniarek na 10 tys. mieszkańców (47) jest prawie dwukrotnie niższy od średnich europejskich, np. Islandia – 100, Czechy – 89, Austria – 97 (WHO 2008).

Wstąpienie Polski do UE otworzyło możliwość pracy poza granicami kraju. Decyzje o pracy za granicą podyktowane są: niskimi wynagrodzeniami, koniecznością podejmowania pracy na kilku lub kilkunastu etatach, trudnymi warunkami pracy oraz ograniczeniami i barierami w karierze zawodowej, naukowej.

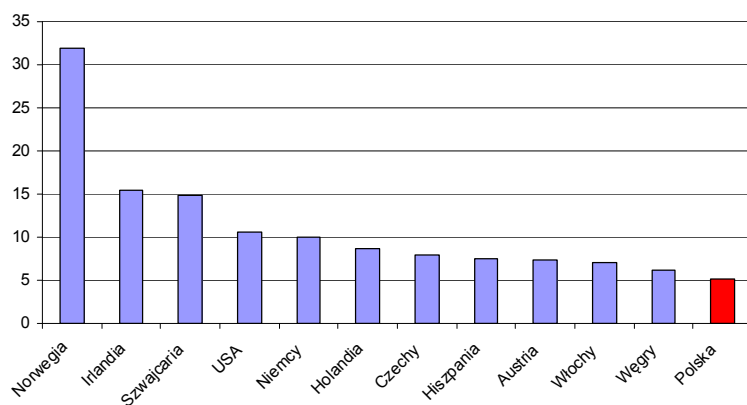
Decyzje o pracy za granicą podyktowane są: niskimi wynagrodzeniami

Wykres 6. Liczba praktykujących lekarzy na 1000 mieszkańców w 2007 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie OECD
*różnice w metodologii

Wykres 7. Liczba praktykujących pielęgniarek na 1000 mieszkańców w 2007 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie OECD

REKOMENDACJE

Bardzo ważnym elementem jest podjęcie działań legislacyjnych, systemowych, aby wzmocnić pozycję i rolę pielęgniarek i innego personelu medycznego w systemie poprzez poprawę wynagrodzenia, warunków pracy, stworzenie ścieżek kariery, możliwości rozwoju, stworzenie możliwości powrotu do zawodu (walka z tzw. wypaleniem zawodowym, które w sposób szczególnie jest obserwowane w tej grupie pracowników). Potrzeba analizy rynku pracy w sektorze zdrowotnym, szczególnie, że charakteryzuje się on specyficznymi cechami. Dotychczasowe badania nad przyczynami deficytów w zakresie zasobów pracy kadr medycznych wskazują na dwie grupy: relatywnie trudniejsze warunki pracy w opiece zdrowotnej oraz ogólne warunki otoczenia i funkcjonowania opieki zdrowotnej.

Tabela 9. Dziesięcioletni plan działania na rzecz rozwoju liczebności personelu medycznego przygotowany przez WHO

	2006	2010	2015
Inicjatywa na poziomie kraju	Opracowanie strategii i planów na poziomie krajowym Zwiększenie inwestycji w edukację Dzielenie się najlepszymi doświadczeniami w dziedzinie zarządzania	Wdrażanie programów i ocena tych, które zostały wprowadzone wcześniej Potencjał kadrowy wzmocniony pod względem liczebnym i rodzajowym Poszerzenie krajowej bazy informacyjnej	Zapoczątkowanie nowego cyklu planowania i wdrażania Polepszenie wyników zdrowotnych Wzmocnienie wydajności na poziomie krajowym
Solidarność na poziomie światowym	Nadanie omawianym problemom wysokiej rangi politycznej na poziomie światowym Ujednolicenie praktyk dotowania Dzielenie się najlepszymi doświadczeniami	Podwyższenie rangi politycznej problemu Zwiększenie/utrzymanie przepływu zasobów kontrolowanej migracji Poszerzenie światowej bazy wiedzy	Utrzymanie wysokiej rangi politycznej Utrzymanie wsparcia dla działań na poziomie kraju Korzystanie z potężnej bazy wiedzy i informacji

Źródło: (WHO 2006 b)

BIBLIOGRAFIA

1. europa.eu/pol/health/
2. DECYZJA NR 1350/2007/WE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY z dnia 23 października 2007 r. ustanawiająca drugi wspólnotowy program działań w dziedzinie zdrowia na lata 2008–2013
3. Starzejące się społeczeństwo niesie dużo zagrożeń, Parkiet, 30.04.2009 europa.eu/pol/health/
4. Gazeta.pl Gospodarka, Dotacje unijne na służbę zdrowia, 10.12.2008 r.
5. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/health/public_health/database
6. http://www.stat.gov.pl/gus/5840_1899_PLK_HTML.htm
7. Report EHCI 2009
8. J. Leowski, Polityka zdrowotna. Zdrowie publiczne. Ochrona zdrowia w gospodarce rynkowej, Warszawa 2004
9. M. Pączkowska, Dostępność świadczeń zdrowotnych w opinii Polaków, Warszawa sierpień 2009
10. D. Zalewski, Konflikty i interesy w sektorze zdrowotnym – ich instytucjonalizacja i rozwiązanie, „Polityka społeczna” nr 7, 2008
11. <http://www.pulsmedycyny.com.pl/index/archiwum/11753/1.html>, 09.03.2009
12. „POLSKA Dziennik Zachodni”, Joanna Ćwiek, 24.06.2008
13. Z. Czajka, Mechanizmy wynagradzania w publicznej służbie zdrowia, IPISS, 2004
14. A. Domagała Kadry medyczne w ochronie zdrowia. Tendencje zmian w kraju i na świecie, „Polityka społeczna” nr 7, lipiec 2008
15. Diagnoza społeczna 2009
http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_zos_podstaw_dane_z_zakre_ochr_zdr_2008r.pdf

OŚWIATA

Od dziesiątek lat oświata w Polsce jest słabo finansowana. Obecne nakłady państwa na oświatę oscylują wokół 3 proc. PKB np.: w roku 2009 w budżecie państwa przeznaczono 2,02 proc. PKB na oświatę. Z dofinansowaniem oświaty przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) i rodziców nakłady na oświatę osiągały ok. 4 proc. PKB. Daleko więc Polsce do standardów europejskich i światowych, gdzie określa się minimum finansowania oświaty na poziomie co najmniej 5 proc. PKB. Tak niskie finansowanie oświaty w Polsce przekłada się oczywiście na braki infrastrukturalne oraz niskie zarobki nauczycieli i pracowników niepedagogicznych. JST otrzymują subwencję oświatową, która liczona jest w zależności od liczby uczniów w szkołach. Trwający w Polsce niż demograficzny powoduje, że subwencje dla wielu samorządów zmniejszają się, muszą one więc przekazywać innych dochodów własnych na utrzymanie placówek oświatowych. Żeby tego uniknąć samorządy lokalne likwidują lub łączą szkoły, a także zwiększają liczebność oddziałów szkolnych.

Zarządzanie oświatą

Na początku lat 90. ub. stulecia prawie cała oświata przeszła w zakresie prowadzenia do samorządów lokalnych. Państwo pozostawiło sobie nadzór pedagogiczny poprzez kuratoria oświaty, prowadzenie szkół tzw. resortowych przez kilka ministerstw (rolnictwa, sprawiedliwości, pracy, kultury) oraz system egzaminacyjny (egzaminy zewnętrzne).

Ubiegłoroczna nowelizacja ustawy o systemie oświaty ograniczyła kompetencje kuratorów oświaty np. w sprawach likwidacji szkół, łączenia w zespoły, oceny pracy nauczycieli. Nowelizacja ta dała również możliwość nieodpłatnego przekazywania szkół (o liczebności do 70 uczniów) i ich majątku osobom prawnym lub fizycznym. Istnieje więc realne zagrożenie prywatyzacją szkolnictwa przez pozbywanie się przez JST publicznych szkół, głównie na terenach wiejskich. Negatywne skutki zmian w prawie oświatowym potęgują jeszcze decyzje wielu samorządów, które teraz bez przeszkód mogą likwidować, przekazywać i łączyć w zespoły szkoły i placówki oświatowe. Organy prowadzące zwiększają także liczbę uczniów w oddziałach, co także generuje wzrost liczby zwolnień w oświacie.

Warunki pracy nauczycieli

Warunki pracy, sposoby zatrudniania, system awansowania i wynagradzania nauczycieli zawarte są w ustawie – Karta nauczyciela. Karta to swoisty układ zbiorowy pracy dla nauczycieli. Określa m.in. wymiar czasu pracy nauczycieli. Co jakiś czas niektóre rządy próbują zwiększyć tzw. pensum, czyli obowiązkowy wymiar zajęć z uczniami. Obecny rząd zakładał zwiększenie pensum aż o cztery godziny. Spowodowałoby to duże zwolnienia w oświacie i wzrost bezrobocia. W wyniku protestów związków zawodowych rząd ograniczył się do wprowadzenia od września 2009 r. jednej dodatkowej niepłatnej godziny zajęć na rzecz uczniów (od 1 września 2010 r. drugiej takiej godziny). Odpracowywanie i rozliczanie tych godzin rodzi wiele problemów i zamieszanie w szkołach. Stąd NSZZ „S” zwrócił się z inicjatywą ustawodawczą do rządu i parlamentu o likwidację zapisu o odpracowywaniu tych godzin. Od ub. roku obowiązuje również nowa podstawa programowa kształcenia ogólnego i nowa siatka godzin ograniczająca liczbę godzin z niektórych przedmiotów. Ich skutki odczuło już wielu nauczycieli, otrzymując w 2009 r. wypo-

wiedzenia umowy o pracę. Warunki nauki i pracy nauczycieli pogarszają decyzje wielu samorządów o zwiększaniu liczby uczniów w oddziałach szkolnych.

Brakuje środków finansowych na wspieranie doskonalenia nauczycieli. 1 procentowy odpis na doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli jest niewystarczający. Projekt nowego rozporządzenia MEN o doskonaleniu nauczycieli zawiera kuriozalne zapisy o zmuszaniu nauczycieli do podnoszenia kwalifikacji w kierunkach wybranych przez dyrektora, nie zaś samego nauczyciela.

Brak w systemie szkół – uczelni kształcących kadrę dla szkolnictwa zawodowego (nauczycieli nauczających zawodowych przedmiotów teoretycznych i nauczycieli praktycznej nauki zawodu). Istnieje również potrzeba opracowania i wdrożenia osobnej tabeli płac (lub przebudowa istniejącej), szczególnie uwzględniającej nauczycieli praktycznej nauki zawodu – mistrzów w zawodzie.

Wobec słabego finansowania oświaty przez państwo niektóre JST i korporacje samorządowe postulują likwidację Karty nauczyciela. Pomysł ten ma także swoich zwolenników wśród niektórych posłów, zwłaszcza z kręgów liberalnych. Na głosy likwidacji bądź ograniczenia uprawnień nauczycieli zawartych w Karcie ostro reagują nauczycielskie związki zawodowe. Dzięki temu ustawa – Karta nauczyciela, będąca zbiorem praw, ale także i obowiązków nauczycieli, obowiązuje nadal.

System awansowania i wynagradzania nauczycieli

Po II wojnie światowej wynagrodzenia nauczycieli nigdy nie były na właściwym poziomie. Odbiegały znacznie i odbiegają nadal od wynagrodzeń innych grup zawodowych państwowej sfery budżetowej z podobnym poziomem wykształcenia lub płac w policji czy wojsku. W 2000 roku wprowadzono w ustawie – Karta nauczyciela nowy system awansowania i wynagradzania nauczycieli. Wprowadzono cztery stopnie awansu zawodowego: nauczyciel stażysta, kontraktowy, mianowany i dyplomowany. Określono ustawowo poziom tzw. średniego wynagrodzenia dla każdego z tych stopni. Średnie wynagrodzenie nauczyciela na danym stopniu składa się z 14 różnych składników, w tym największego – wynagrodzenia zasadniczego, które otrzymują wszyscy nauczyciele. O wysokości kilku najważniejszych składników: dodatków funkcyjnych, motywacyjnych i za warunki pracy decydują JST. W 2000 roku płaca zasadnicza stanowiła 75 proc. średniego wynagrodzenia. Obecnie oscyluje w granicach 60–65 proc. w zależności od stopnia awansu i określenia w rozporządzeniu ministra właściwego ds. oświaty stawek wynagrodzenia zasadniczego. Ten systematyczny spadek udziału płacy zasadniczej w średnim wynagrodzeniu powoduje, że nauczyciele, którzy nie mają np. godzin ponadwymiarowych czy niektórych dodatków, zarabiają dużo mniej od innych. Stąd związki zawodowe przy corocznych negocjacjach z MEN postulują znaczne zwiększenie stawek wynagrodzenia zasadniczego. Ponadto w samorządach, przy tak niskim udziale płacy zasadniczej powinien następować wzrost ww. dodatków w taki sposób, aby w danej JST zostały osiągnięte średnie ustawowe wynagrodzenia nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu. Niestety, od dziesięciu lat nie było prawnej możliwości kontroli osiągania średnich w JST. W wielu samorządach średnie wynagrodzenia były znacznie niższe od określonych w ustawie, czyli nauczyciele nie otrzymali tego, co im się należało. Dopiero od 2010 r., dzięki presji NSZZ „S” i innych związków zawodowych działających w oświacie, wprowadzono w Karcie nauczyciela zapisy umożliwiające instytucjom państwowym (RIO) kontrolę średnich wynagrodzeń nauczycieli w JST i w przypadku nieosiągania średnich ustawowych sankcję w postaci wypłat tzw. dodatków uzupełniających. Choć system tej kontroli nie jest jeszcze dopracowany, bo np. sprawozdania JST do RIO i związków zawodowych są sporządzane zbyt ogólnie, bez rozbicia na poszczególne składniki wynagrodzeń nauczycieli, to już przynosi efekty.

1 procentowy odpis na doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli jest niewystarczający

Wiele samorządów zostało zmuszonych do wypłat dodatków uzupełniających za 2009 r. w granicach od kilkuset do nawet kilku tysięcy złotych na nauczyciela

Wiele samorządów zostało zmuszonych do wypłat dodatków uzupełniających za 2009 r. w granicach od kilkuset do nawet kilku tysięcy złotych na nauczyciela.

Obecny rząd zapowiadał znaczące podwyżki płac nauczycieli. W 2008 r. waloryzacja wynagrodzeń nauczycieli wyniosła 10 proc. Od stycznia 2009 r. nauczyciele otrzymali 5 proc. podwyżki. Druga 5 procentowa waloryzacja nastąpiła od września 2009 r. (czyli średnio 6,7 proc. w 2009 r.). W 2010 r. rząd przewidział zwiększenie wynagrodzeń nauczycieli od września 2010 r. o 7% (czyli średniorocznie 2,3 proc.). W następnych latach rząd zakłada dalszy wzrost wynagrodzeń nauczycieli z uwzględnieniem uwarunkowań budżetowych, z zamiarem osiągnięcia w latach 2007–2012 wzrostu w łącznej wysokości średnio o 50%. Oznacza to, że w latach 2011–2012 pensje nauczycieli powinny wzrosnąć o ok. 30 proc. średniorocznie. Wątpliwe jest jednak zrealizowanie tego planu. Rząd chce także dalej spłaszczać wynagrodzenia nauczycieli przez zmniejszanie różnic pomiędzy wynagrodzeniem nauczycieli stażystów i nauczycieli dyplomowanych. W praktyce oznacza to tyle, że podwyżki dla najmłodszych nauczycieli stażystów są realizowane kosztem doświadczonych nauczycieli mianowanych i dyplomowanych.

Obecny rząd w dokumencie: Plan rozwoju i konsolidacji finansów 2010–2011 (Propozycje) przewiduje zmianę organizacji czasu pracy nauczyciela oraz daleko idące zmiany w systemie awansu zawodowego nauczycieli. W jednym z wariantów proponuje się „nowoczesny, przejrzysty i funkcjonalny system rozwoju w zawodzie nauczyciela, jako zawodzie zaufania publicznego, sprzyjający umacnianiu prestiżu nauczycieli, skierowany do osób rozpoczynających karierę, jednakże z zagwarantowaną możliwością przejścia do nowego systemu dla legitymujących się dłuższym stażem pracy, którzy dostaną wybór – czy pozostać w starym systemie, czy przystąpić do nowych zasad rozwoju zawodowego, w tym nowych zasad zatrudniania i wynagradzania”.

Można domniemywać, że nowy system zatrudniania i wynagradzania miałby polegać na „wyjęciu” nauczycieli z Karty nauczyciela i zatrudnianiu na podstawie Kodeksu pracy. Taka sytuacja miała już miejsce w systemie oświaty, kiedy to niektóre placówki opiekuńczo-wychowawcze przeszły w gestię resortu pracy i polityki społecznej. Od tego czasu nowi pracownicy tych ośrodków są zatrudniani na podstawie Kodeksu pracy, niejednokrotnie na gorszych warunkach, natomiast zatrudnionych przed zmianami nauczycieli obowiązuje Karta nauczyciela.

4. Sytuacja płacowa pracowników administracji i obsługi w oświacie

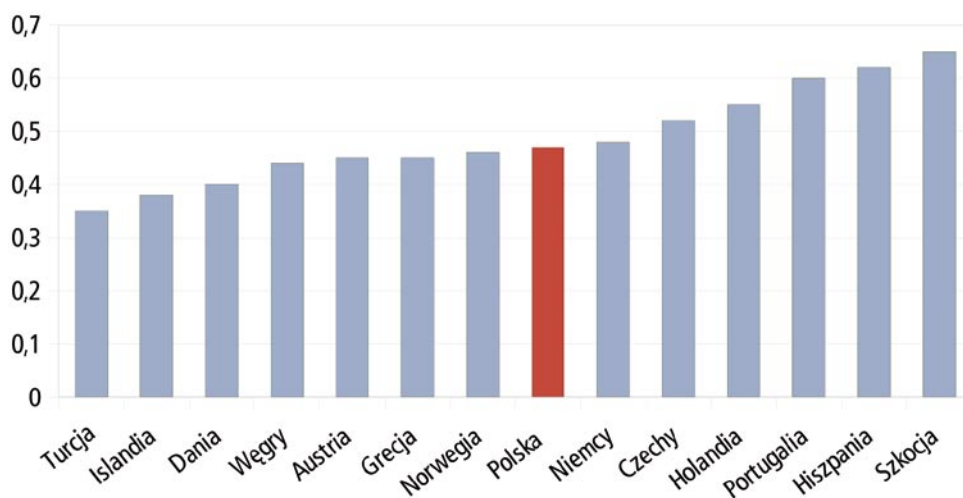
Pracownicy administracji i obsługi szkół są pracownikami samorządowymi. O wysokości ich wynagrodzeń decydują dyrektorzy szkół. Zasady wynagradzania tych pracowników zawarte są w regulaminach wynagradzania lub w ponadzakładowych układach zbiorowych pracy. Ale tak naprawdę politykę płacową w postaci konkretnych nakładów na płace pracowników niepedagogicznych kreują JST w swoich budżetach. W niektórych samorządach waloryzacje płac pracowników administracji i obsługi są niższe od inflacji, czyli płace tych pracowników relatywnie spadają. Niektórzy pracownicy, zwłaszcza z obsługi, nie osiągają minimalnego wynagrodzenia i są im wypłacane dodatki wyrównawcze. Inni zarabiają niewiele ponad płacę minimalną. Obserwujemy także niechęć JST do zawierania ponadzakładowych układów zbiorowych pracy i przypadki ich wypowiedziania. Zdarzają się także sytuacje, że pracownicy obsługi przynoszą swoje środki czystości do szkół, bo szkołom brakuje pieniędzy na wydatki rzeczowe.

Likwidacja prawa do wcześniejszej emerytury nauczycielskiej i wprowadzenie świadczeń kompensacyjnych na gorszych warunkach niż inne grupy zawodowe, których obejmują emerytury pomostowe.

Z dniem 1 stycznia 2009 r. nauczyciele stracili prawo wcześniejszego przechodzenia na emeryturę po 30 latach pracy bez względu na wiek. Nie objęto ich ustawą o emeryturach pomostowych. Uchwalono natomiast ustawę o świadczeniach kompensacyjnych dla nauczycieli, którzy zdecydują się skończyć karierę zawodową o 5 lat wcześniej niż powszechny wiek emerytalny. Ustawa o świadczeniach kompensacyjnych jest bardziej restrykcyjna niż ustawa o emeryturach pomostowych, gdyż np. świadczenia kompensacyjne mogą być niższe od emerytury pomostowej i nauczyciele pobierający świadczenie nie mają prawa w ogóle pracować. Zdaniem Sekcji Krajowej Oświaty i Wychowania NSZZ „Solidarność” przyczyny uznania pracy nauczyciela jako zawodu o szczególnym charakterze nie minęły. Nadal jest to zawód obciążony dużym odsetkiem chorób zawodowych, i to nie tylko związanymi z chorobami narządów głosu, ale ostatnio także w dużej mierze związanymi ze stresem – choroby o podłożu nerwicowym. Wiąże się to z wypaleniem zawodowym, warunkami nauczania – zbyt liczne klasy, ale także z obniżeniem autorytetu nauczyciela, narastającymi zjawiskami agresji wśród dzieci i młodzieży i wreszcie z brakiem odpowiedniej współpracy rodziców ze szkołą. Nauczyciel jest poddany nieustannej kontroli, zarówno ze strony przełożonych, jak i rodziców uczniów.

Wraz z nowymi zadaniami stawianymi wciąż przed polską szkołą i nauczycielami nie idzie w parze ani lepsze finansowanie oświaty, ani polepszenie warunków pracy i wynagrodzeń nauczycieli.

Wykres 1. Czas pracy nauczycieli na podstawie badań OECD.



Analizując tabele prezentujące stosunek pensum godzinowego (lekcje) do ogólnego czasu pracy nauczyciela, Polska nie jest krajem, w którym nauczyciele mają najniższy wynik. Mamy więc podstawę sądzić, że podnoszenie pensum nauczycieli, które jest w projektach obecnego rządu, przyniesie pogorszenie warunków pracy nauczycieli oraz większe obciążenie obowiązkami. Dodając do tego jeszcze najniższe wynagrodzenia w krajach OECD nie można oczekiwać, że polscy nauczyciele będą zadowoleni. Ponadto nie można też oczekiwać, że młodzi dobrze wykształceni absolwenci szkół wyższych będą wybierali szkołę jako ich wymarzone miejsce pracy.

POZIOM FINANSOWANIA NIEKTÓRYCH USŁUG PUBLICZNYCH

Wynagrodzenia nauczycieli na podstawie badań OECD.

Wynagrodzenia (\$)	Szkoła podstawowa				Gimnazjum				Szkoła średnia			
	nauczyciel stazysta	pensja na- ucz. po 15 latach pracy	Pensja max- średnia krajowa pensja (z wszystkimi pochođnymi)	Stosunek pensji po 15 latach pracy do PKB/ na głowę	nauczyciel stazysta	pensja na- ucz. po 15 latach pracy	Pensja max- średnia krajowa pensja (z wszystkimi pochođnymi)	Stosunek pensji po 15 latach pracy do PKB/ na głowę	nauczyciel stazysta	pensja na- ucz. po 15 latach pracy	Pensja max- średnia krajowa pensja (z wszystkimi pochođnymi)	Stosunek pensji po 15 latach pracy do PKB/ na głowę
2006												
Austria	27 649	36 580	54 914	1,02	28 860	39 424	57 141	1,10	29 186	40 404	59 958	1,13
Czechy	18 591	24 340	28 974	1,11	18 591	24 340	28 974	1,11	18 824	24 685	29 428	1,12
Dania	35 368	39 898	39 898	1,13	35 368	39 898	39 898	1,13	35 287	49 634	49 634	1,41
Anglia	29 460	43 058	43 058	1,31	29 460	43 058	43 058	1,31	29 460	43 058	43 058	1,31
Finlandia	27 708	35 798	45 164	1,09	30 793	38 269	48 192	1,17	30 962	42 440	53 867	1,30
Francja	23 317	31 366	46 280	1,01	25 798	33 846	48 882	1,09	26 045	34 095	49 155	1,10
Niemcy	40 277	50 119	52 259	1,57	41 787	51 435	53 696	1,61	45 193	55 404	57 890	1,73
Grecja	26 262	32 030	38 525	1,18	26 262	32 030	38 525	1,18	26 262	32 030	38 525	1,18
Węgry	11 788	14 976	19 839	0,82	11 788	14 976	19 839	0,82	13 114	17 921	24 240	0,99
Islandia	24 951	28 097	32 705	0,79	24 951	28 097	32 705	0,79	27 863	34 127	36 264	0,95
Irlandia	29 370	48 653	55 132	1,19	29 370	48 653	55 132	1,19	29 370	48 653	55 132	1,19
Włochy	24 211	29 287	35 686	1,01	26 084	31 890	39 162	1,10	26 084	32 781	40 934	1,14
Japonia	26 256	49 097	62 645	1,54	26 256	49 097	62 645	1,54	26 256	49 097	64 499	1,54
Korea	30 528	52 666	84 263	2,29	30 405	52 543	84 139	2,28	30 405	52 543	84 139	2,28
Luksemburg	50 301	69 269	102 519	0,89	72 466	90 582	125 895	1,16	72 466	90 582	125 895	1,16
Holandia	32 494	42 199	47 125	1,15	33 685	46 417	51 705	1,27	34 017	62 073	68 446	1,70
Norwegia	31 256	34 917	38 887	0,67	31 256	34 917	38 887	0,67	33 453	37 626	40 785	0,72
Polska (brak danych MEN)	5 111	10 326	14 144	1,15	5 111	10 326	14 144	1,15	5 111	10 326	14 144	1,15
Portugalia	20 072	32 866	51 552	1,58	20 072	32 866	51 552	1,58	20 072	32 866	51 552	1,58
Szkocja	29 498	47 050	47 050	1,43	29 498	47 050	47 050	1,43	29 498	47 050	47 050	1,43
Hiszpania	33 024	38 483	47 695	1,31	37 153	43 171	52 691	1,47	37 957	44 146	53 782	1,50
Szwecja	26 217	30 782	35 728	0,88	26 739	31 565	36 130	0,91	28 369	34 086	38 760	0,98
Szwajcaria	40 338	52 191	64 057	1,38	46 550	59 781	72 993	1,58	54 042	70 346	82 954	1,86
Turcja	12 670	14 138	15 780	1,61	a	a	a	a	12 670	14 138	15 780	1,61
USA	34 895	42 404	m	0,97	33 546	42 775	m	0,98	33 695	42 727	m	0,98
OECD średnia	27 828	37 832	46 290	1,22	30 047	40 682	49 778	1,26	31 110	43 360	52 369	1,34

Opracowała na podstawie danych OECD: Monika Kończyk

Płace nauczycieli polskich pomimo wysokiego poziomu wykształcenia (91% nauczycieli posiada wyższe wykształcenie) są na niskim poziomie. Skala różnic jest zatrważająca – polscy nauczyciele z 15-letnim stażem zarabiają 11% tego, co nauczyciele w Luxemburgu, 20% w stosunku do nauczycieli niemieckich!

Jeżeli chodzi natomiast o zakres zarobków, to nasze pensje nie motywują nauczycieli do zdobywania kolejnych stopni awansu, co m.in. wiąże się z wydatkami na studia podyplomowe, kursy i dojazdy. Różnica pomiędzy najwyższym wynagrodzeniem (średnia krajowa) a wynagrodzeniem stażysty wynosi 28% (rok 2006).

Płace nauczycieli polskich pomimo wysokiego poziomu wykształcenia są na niskim poziomie

VIII. UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE

Dokończenie reformy emerytalnej?

W dniu 1 stycznia 2009 r. weszły w życie dwie ustawy, których celem miało być dokończenie reformy emerytalnej z 1999 r.: 1) ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz. U. nr 228, poz. 1507) oraz 2) ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. nr 237, poz. 1656). Uchwalenie ustawy o emeryturach kapitałowych było związane z planowanym na 2009 r. rozpoczęciem pierwszych wypłat emerytur finansowanych ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych. Ustawa o emeryturach pomostowych miała rozwiązać problem uprawnień emerytalnych pracowników urodzonych po 31 grudnia 1948 r., zatrudnionych przy pracach w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, którzy nie nabyli prawa do emerytury w obniżonym wieku do końca 2008 r.

Ustawa o emeryturach kapitałowych przyjęta została z opóźnieniem. Termin uchwalenia ustawy uniemożliwił utworzenie zakładów emerytalnych, przygotowanie oferty emerytur dożywotnich oraz przygotowanie się zakładów oraz ZUS do dokonywania pierwszych wypłat. W okresie pierwszych pięciu lat obowiązywania tej ustawy emerytury kapitałowe wypłacane są wyłącznie kobietom (z uwagi na niższy wiek emerytalny). Zdecydowano zatem, że kobiety, które zdecydują się przejść na emeryturę przed ukończeniem 65 roku życia, otrzymywać będą, do czasu osiągnięcia wieku uprawniającego do emerytury dożywotniej (65 lat) tzw. emeryturę okresową wypłacaną wprost ze środków będących w tym okresie wprost w posiadaniu otwartego funduszu emerytalnego. Środki przekazywane przez OFE na finansowanie emerytur okresowych pomniejszają jednak kapitał emerytalny kobiet, z którego po osiągnięciu 65 roku życia finansowane będą emerytury dożywotnie. Z uwagi na okresowy charakter oraz fakt, że każda kolejna wypłata emerytury okresowej zmniejsza kapitał emerytalny przeznaczony na finansowanie emerytury dożywotniej uznaje się, że emerytura okresowa nie spełnia warunków uznania jej za świadczenie emerytalne, lecz jest tzw. programowaną wypłatą środków zgromadzonych w OFE. Emerytura okresowa jest rozwiązaniem prowizorycznym, a powodem jej wprowadzenia było głównie opóźnienie, z jakim wprowadzona została ustawa o emeryturach kapitałowych, które uniemożliwiało uruchomienie pierwszych wypłat emerytur dożywotnich z początkiem 2009 r. Warto zwrócić uwagę, że sytuację skomplikował dodatkowo brak regulacji dotyczącej podmiotów zarządzających środkami emerytalnymi w okresie pobierania emerytury dożywotniej. Ustawa o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych została wprawdzie uchwalona przez Sejm, ale odmowa podpisania tej ustawy przez Prezydenta RP, uzasadniona brakiem w ustawie mechanizmów gwarantujących waloryzację kapitału emerytalnego, skutecznie zapobiegła jej wejściu w życie. Aktualnie zatem jednym z najpilniejszych zadań rządu jest opracowanie spełniającego wymagania w zakresie zgodności z konstytucją projektu ustawy, która określałaby zasady funkcjonowania zakładów dożywotnich emerytur kapitałowych. Propozycje w tym zakresie zostały przedstawione w założeniach do projektu ustawy zmieniającej ustawę o emeryturach kapitałowych przedstawionym w dniu 6 stycznia 2010 r. W projekcie proponuje się m.in. usunięcie z obrotu prawnego dożywotnich emerytur kapitałowych. Środki zgromadzone na rachunku w OFE mogłyby być wykorzystane w dwojaki sposób: 1) poprzez jednorazową wypłatę tych środków ubezpieczonemu (pod warunkiem, że kwota środków zaewidencjonowanych na indywidualnym rachunku w ZUS umożliwia wypłatę miesięcznej emerytury nie niższej niż od dwukrotności najniższej emerytury) albo 2) poprzez jednorazową wpłatę środków do Funduszu

Ubezpieczeń Społecznych (FUS), przez co nastąpi zwiększenie podstawy wymiaru emerytury z FUS, a w konsekwencji podwyższenie tej emerytury. Jednorazowa wypłata środków mogłaby być dokonywana na wskazany przez ubezpieczonego rachunek bankowy albo na indywidualne konto emerytalne (IKE). Ubezpieczony, który zdecydowałby się na jednorazowe zasilenie rachunku emerytalnego w ZUS, zachowałby prawo do jednorazowej wypłaty tej części kapitału emerytalnego, która przewyższałaby kwotę niezbędną do wypłaty emerytury z FUS w wysokości co najmniej dwukrotności najniższego świadczenia emerytalnego. Propozycje te wskazują na rozważaną przez rząd możliwość rezygnacji z powoływania do życia zakładów dożywotnich emerytur kapitałowych i powierzenie zadania wypłacania świadczeń finansowanych z kapitału zgromadzonego w OFE Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych.

Konieczna ochrona aktywów zarządzanych przez OFE

Polski system emerytalny boryka się obecnie z problemem braku ochrony aktywów zarządzanych przez OFE przed utratą ich wartości wskutek niekorzystnych zjawisk ekonomicznych wywołujących spadki cen akcji na rynkach kapitałowych. Skalę tego zagrożenia uwidocznił światowy kryzys finansowy, który spowodował, że przeciętna wartość jednostki rozrachunkowej w lutym 2009 r. spadła do poziomu notowanego w styczniu 2006 r. W celu zabezpieczenia ubezpieczonych przed zagrożeniem związanym z utratą wartości kapitału emerytalnego w okresie poprzedzającym przejście na emeryturę rozważano do tej pory propozycję wprowadzenia tzw. bezpieczniejszych funduszy emerytalnych (tzw. funduszy typu B), inwestujących w bezpieczniejsze instrumenty finansowe, do których ubezpieczony mógłby przekazać środki na kilka lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego. W założeniach do projektu ustawy zmieniającej ustawę o emeryturach kapitałowych proponuje się ubezpieczonym, którzy ukończyli 55 lat w przypadku kobiet i 60 lat w przypadku mężczyzn wprowadzenie możliwości rozwiązania umowy z OFE i przeniesienia całości zgromadzonych tam środków do funduszu emerytalnego wyodrębnionego w ramach FUS albo przekazania określonej procentowo części środków zgromadzonych na rachunku w OFE do funduszu emerytalnego FUS bez potrzeby rozwiązywania umowy z OFE.

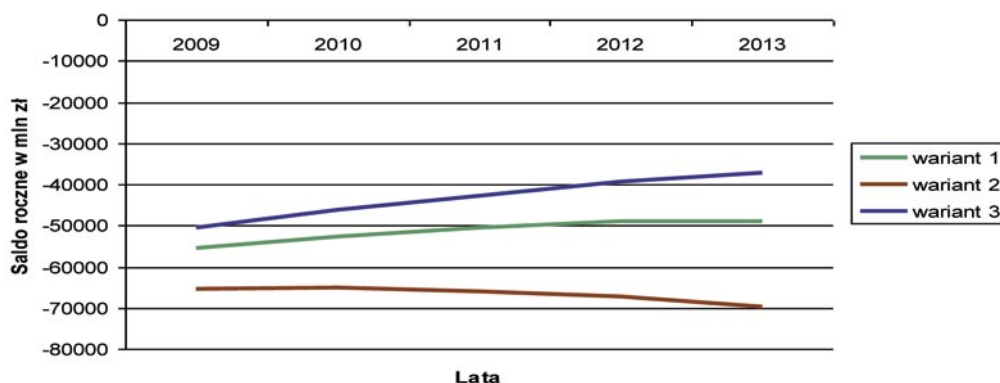
Deficyt Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

Kolejny problem, z którym boryka się polski system emerytalny, to rosnący stale deficyt Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Deficyt ten spowodowany jest różnymi przyczynami. Głównym powodem braku równowagi finansowej FUS jest podjęta jeszcze w 1998 r. decyzja o podziale składki na ubezpieczenie emerytalne i przeznaczeniu jej jednej części równej 7,3% podstawy wymiaru na finansowanie przyszłych emerytur metodą kapitałową. Decyzja ta miała chronić polski system emerytalny przed skutkami prognozowanych niekorzystnych zjawisk demograficznych, określanych potocznie mianem „starzenia się społeczeństwa”, których konsekwencją miał być wzrost wydatków na świadczenia emerytalne przy jednoczesnym zmniejszaniu się wpływów ze składek. Repartycyjny w całości system emerytalny miał być stopniowo zastępowany systemem repartycyjno-kapitałowym. Kapitałowa metoda finansowania świadczeń emerytalnych jest uznawana za odporną na niekorzystne zmiany demograficzne. Powstały w wyniku przekazywania części składki do OFE deficyt FUS miał być pokrywany ze środków publicznych pochodzących z Funduszu Rezerwy Demograficznej, prywatyzacji mienia Skarbu Państwa oraz z budżetu. Wśród pozostałych przyczyn deficytu FUS wymienić należy takie zjawiska jak wzrost bezrobocia będący konsekwencją pogorszenia koniunktury gospodarczej

w wyniku światowego kryzysu gospodarczego czy rozszerzanie się szarej strefy na rynku pracy.

Szczególnie niekorzystny wpływ na sytuację finansową Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wywiera upowszechnianie się zjawiska nieuczciwego wykorzystywania formuły tzw. samozatrudnienia jako podstawy wykonywania pracy na rzecz dotychczasowego pracodawcy. Osoby świadczące pracę w ramach prowadzonej przez siebie jednoosobowo pozarolniczej działalności opłacają składki na ubezpieczenia społeczne od zdecydowanie niższej aniżeli pracownicy podstawy wymiaru. W okresie pierwszych dwóch lat od rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej podstawa obliczenia składki na ubezpieczenie społeczne takich osób nie może być niższa od kwoty 30% minimalnego wynagrodzenia (w roku 2010 r. jest to kwota 395,10 zł). Ubezpieczeni prowadzący pozarolniczą działalność powszechnie deklarują dochód stanowiący podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne na najniższym możliwym poziomie. Oznacza to, że wysokość składek na ubezpieczenia społeczne opłacanych przez te osoby w okresie pierwszych dwóch lat prowadzenia działalności gospodarczej jest symboliczna i wynosi 77,12 zł w przypadku składki na ubezpieczenie emerytalne i 23,70 zł w przypadku składki na ubezpieczenie rentowe. Osoby te podlegają dobrowolnie ubezpieczeniu chorobowemu, a najniższa składka na takie ubezpieczenie wynosi 9,67 zł. W przypadku osób prowadzących przez dłuższy okres czasu pozarolniczą działalność minimalna podstawa wymiaru składki na ubezpieczenia społeczne nie może być niższa od kwoty 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia (w 2010 r. kwota ta wynosi 1887,60 zł), a składki opłacane od tej kwoty wynoszą odpowiednio 386,45 zł na ubezpieczenie emerytalne, 113,25 na ubezpieczenie rentowe i 46,24 zł na dobrowolne ubezpieczenie chorobowe. Podobne różnice w wysokości podstawy wymiaru składki pomiędzy osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność oraz pracownikami występują w dziedzinie ubezpieczenia zdrowotnego. Składka na ubezpieczenie zdrowotne osób prowadzących pozarolniczą działalność opłacana jest od kwoty nie niższej od 75% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, a pracowników – średnio od kwoty odpowiadającej przeciętnemu miesięcznemu wynagrodzeniu. Zestawienie tych informacji z danymi dotyczącymi wysokości podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne ubezpieczonych będących pracownikami (przeciętne wynagrodzenie prognozowane w ustawie budżetowej na rok 2010 r. dla celów ubezpieczeniowych – 3146 zł) oraz wysokości przeciętnej składki obliczonej od tej kwoty (614,09 zł na ubezpieczenie emerytalne, 188 zł – na ubezpieczenie rentowe i 77,077 zł) w powiązaniu z informacjami na temat liczby osób świadczących pracę w ramach jednoosobowej działalności gospodarczej oddaje skalę strat ponoszonych przez FUS oraz NFZ z powodu sankcjonowania przez system ubezpieczeń społecznych praktyki tzw. nieuczciwego samozatrudnienia. Warto zauważyć, że praktyka ta wpływa negatywnie nie tylko na poziom przychodów FUS oraz NFZ, ale także odbija się niekorzystnie na wysokości przyszłych świadczeń ubezpieczeniowych osób prowadzących pozarolniczą działalność.

Wykres 1. Prognoza rocznego salda FUS wg wariantów
(warianty uzależnione są od kształtowania się w tym okresie
wskaźników makroekonomicznych)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2009-2013, Warszawa, grudzień 2007, ZUS

REKOMENDACJA

Eliminowanie praktyk nieuczciwego samozatrudnienia. W Przeglądzie Gospodarczym OECD Polska (Tom 2008/10, czerwiec 2008) OECD zaleca rządowi polskiemu rozpatrzenie stworzenia narzędzi oceny, które pozwoliłyby na kalkulację składek na ubezpieczenie społeczne bazujących na precyzyjniejszych szacunkach rzeczywistych przychodów aniżeli na założonym najniższym poziomie przychodów.

W założeniach do projektu ustawy zmieniającej ustawę o emeryturach kapitałowych proponuje się, aby problem ten rozwiązać zmniejszając wysokości składki przekazywanej do OFE z 7,3% do 3% podstawy wymiaru. Propozycja pozostaje w sprzeczności z założeniami reformy emerytalnej wprowadzonej w 1999 r. Propozycja zmniejszenia udziału metody kapitałowej w finansowaniu przyszłych świadczeń emerytalnych oznacza zwiększenie ciężaru finansowania emerytur przez przyszłe pokolenia. Jest ona podyktowana bieżącymi trudnościami finansowymi budżetu państwa i nie znajduje żadnego merytorycznego uzasadnienia. Zakłada ona wykorzystanie środków, które według założeń reformy emerytalnej z 1999 r. miały pozostać własnością samych ubezpieczonych, do działań mających na celu zmniejszenie deficytu budżetu państwa.

W 2008 r. podjęto próbę nowelizacji ustawy o emeryturach i rentach z FUS, której celem miała być zmiana dotychczasowych zasad obliczania wysokości rent z tytułu niezdolności do pracy. Dotychczasowy mechanizm jest korzystniejszy od zasad ustalania wymiaru świadczeń emerytalnych, co przy utrzymaniu zasady, że przyszła emerytura nie może być niższa od pobieranej przed przejściem na emeryturę renty z tytułu niezdolności do pracy, mogłoby w przyszłości wywoływać ze

**Emerytury w Trybunale
Konstytucyjnym**

strony ubezpieczonych presję na organy rentowe na ubieganie się o rentę. Ustawa nowelizacyjna z 2008 r. zmierzała do zastosowania mechanizmu zdefiniowanej składki wykorzystywanego w nowym systemie emerytalnym również przy obliczaniu wysokości renty z tytułu niezdolności do pracy. Odmowa podpisania tej ustawy przez Prezydenta RP spowodowała, że nie weszła ona w życie. Nie można wykluczyć, że w przyszłości podjęta zostanie kolejna próba przeforsowania nowego, mniej korzystnego od dotychczasowego mechanizmu ustalania wysokości rent z tytułu niezdolności do pracy.

Konieczność zmian w przepisach emerytalno-rentowych może wynikać również z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, które powinny zostać wydane w najbliższej przyszłości w sprawach dotyczących ubezpieczeń społecznych. W Trybunale Konstytucyjnym znajdują się wnioski o zbadanie zgodności z konstytucją zróżnicowania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn oraz przywilejów emerytalnych żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy służb mundurowych (złożone przez Rzecznika Praw Obywatelskich). Niezależnie od tego rząd zapowiada reformę systemu zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych. Miałyby ona polegać albo na przedłużeniu minimalnego okresu wystugi uprawniającej do emerytury mundurowej z 15 do 20 (względnie 25) lat albo na objęciu żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy służb paramilitarnych obowiązkiem ubezpieczenia społecznego, z zachowaniem emerytalnych praw nabytych funkcjonariuszy, którzy rozpoczęli służbę przed wejściem w życie reformy. Zapowiadane są również zmiany w systemie ubezpieczenia społecznego rolników, mające na celu zwiększenie kosztów tego ubezpieczenia ponoszonych przez rolników prowadzących gospodarstwa rolne o większej powierzchni użytków rolnych.

IX. SEKTOROWY DIALOG SPOŁECZNY A ZRÓWNOWAŻONY I SPRAWIEDLIWY ROZWÓJ

Jakość dialogu społecznego jest szczególnie często podkreślanym warunkiem niezbędnym dla skutecznego radzenia sobie z wyzwaniami ekonomiczno społecznym współczesnego świata. W opracowaniach Komisji Europejskiej często pojawia się stwierdzenie, że wysoka jakość dialogu społecznego jest podstawowym mechanizmem zarządzania zmianami ekonomicznymi i przyczynia się do ograniczenia kosztów tych zmian. To dlatego Europa odegrała determinującą rolę w definiowaniu ram europejskiego dialogu społecznego, na które składają się europejskie rady pracowników, a także w upowszechnieniu prawa do informowania pracowników i przeprowadzania z nimi konsultacji za pośrednictwem dyrektywy 2002/14. Dialog społeczny jest jednym z filarów „europejskiego modelu społecznego” i niezwykle ważnym elementem jego wymiaru demokratycznego. Dialog społeczny jest pochodną pojęcia społeczeństwa obywatelskiego realizowanego we wszystkich sferach życia, w tym w przedsiębiorstwach i w stosunkach pracy. Jakość dialogu społecznego może być traktowana jako wiele mówiący wskaźnik dojrzałości demokracji danego społeczeństwa. Zależy ona od jakości partnerów społecznych, ich zaangażowania, kompetencji, ale również, a może przede wszystkim od ich sposobu pojmowania demokracji, której zorganizowane podmioty, czyli partnerzy społeczni, stanowią element najważniejszy.

Pojęcie jakości dialogu społecznego stosunkowo niedawno stało się przedmiotem analiz naukowych. Dość szczegółowo podejście to zostało scharakteryzowane w opracowaniu *Quality In industrial relations: Comparative indicators*, opublikowanym w 2004 roku przez Fundację na rzecz Poprawy Warunków Życia i Zatrudnienia. Autorzy opracowania proponują szereg wskaźników, które decydują o niskiej lub wysokiej jakości stosunków pracy a co z tym idzie dialogu społecznego.

Wskaźniki te zostały ujęte w cztery kategorie:

- kontekst stosunków pracy (m.in. jednostkowe koszty pracy, stopa inflacji, stopa bezrobocia)
- aktorzy (m.in. poziom uzwiązkowienia, poziom członkostwa w organizacjach pracodawców, partycypacja na poziomie przedsiębiorstwa)
- procesy (m.in. negocjacje zbiorowe, spory zbiorowe, zharmonizowane działanie trójstronne)
- wyniki (m.in. poziom płac, czas pracy, bezpieczeństwo zatrudnienia, kształcenie ustawiczne).

Zastosowanie podejścia jakościowego bezpośrednio do sfery dialogu społecznego wymaga pewnych modyfikacji. System dialogu społecznego ograniczymy do trzech kategorii: aktorzy/partnerzy społeczni, mechanizmy, wyniki.

Jakość partnerów społecznych można analizować poprzez użycie wskaźnika, który nazwiemy „wskaźnikiem zasobów partnerstwa” (*partnership capacity*). Uwzględnia ona takie czynniki, jak stopień członkostwa partnerów społecznych, obecność partnerów społecznych na wszystkich szczeblach dialogu i względną przewagę jednego z partnerów (mierzoną zasobem uprawnień).

Procesy zachodzące w ramach systemów dialogu społecznego to negocjacje, informacje i konsultacje. Mechanizmy te różnią się intensywnością, która oznacza stopień zaangażowania uczestników w dialog. Najbardziej znanym i najbardziej intensywnym mechanizmem dialogu społecznego są negocjacje. Nieco mniej inten-

Wysoka jakość dialogu społecznego to klucz do dobrego zarządzania zmianami ekonomicznymi

sywną formą są konsultacje. Najmniej intensywnym mechanizmem jest informacja, która oznacza pasywność jednego z uczestników dialogu.

Ostatnia kategoria odnosi się do wyników dialogu. Są nimi albo porozumienie w różnym kształcie (układy zbiorowe) albo brak porozumienia, który przeistacza się w konflikt (strajk). Z punktu widzenia regulacji układowej istotną informacją jest jak wielu pracowników podlega tej regulacji oraz stopień jej skoordynowania (centralizacji). Dla strajków posłużymy się danymi dotyczącymi liczby strajków oraz miary oczyszczającej – liczba dni straconych na 1000 pracowników.

W tym przypadku trudno jest oceniać jakość samą w sobie, dlatego istotnym elementem jest ujęcie porównawcze. Dopiero w zestawieniu z innymi krajami jesteśmy w stanie ocenić stan i jakość dialogu społecznego w Polsce.

Do porównań wybrano kraje reprezentujące odmienne formy stosunków pracy. Są to:

- Niemcy, gdzie stosunki pracy i dialog społeczny zdominowane są przez filozofię korporatyzmu
- Francja, gdzie szczególnie silne są tendencje kodyfikacyjne i instytucjonalizacyjne
- Wielka Brytania, gdzie stosunki pracy zdominowane są przez myślenie w kategoriach indywidualistycznych i liberalnych
- Węgry, gdzie podobnie jak w Polsce system stosunków pracy, jak i dialogu społecznego podlega silnej transformacji.

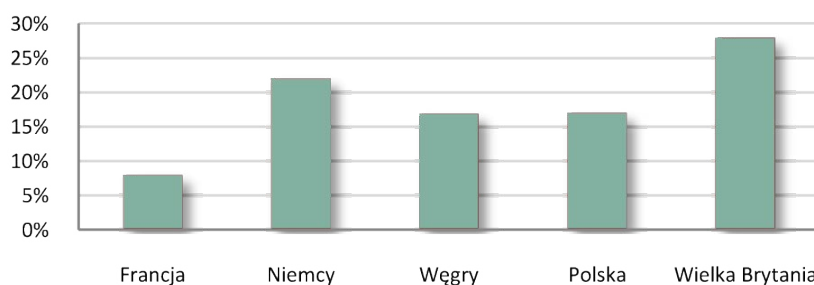
Zasoby po stronie pracowników

Wielkość zasobów po stronie pracobiorców znajduje swoje realne odzwierciedlenie w wynikach ekonomicznych. Jak się szacuje wzrost uzwiązkowienia o 10 procent wpływa na zmniejszenie nierówności płacowych o 2 punkty procentowe. W wielu przypadkach im wyższy poziom uzwiązkowienia, tym wyższa płaca minimalna (wśród nielicznych wyjątków należy wymienić Belgię i Holandię).

Paradoksalnie zasoby po stronie pracowników w najmniejszym stopniu różnicują systemy dialogu społecznego w poszczególnych krajach.

Oczywiście, jeśli weźmiemy pod uwagę jedynie poziom uzwiązkowienia, to sytuacja ruchu związkowego w poszczególnych krajach będzie całkowicie odmienna (patrz wykres poniżej).

Wykres 1. Poziom uzwiązkowienia jako odsetek członków związków zawodowych wśród zatrudnionych ogółem



Opracowanie własne na podstawie Country profiles
– www.eurofound.europa.eu/eiro/country_index.htm

Na podstawie powyżej prezentowanych danych można byłoby dojść do wniosku, że najlepiej reprezentowani są pracownicy w Wielkiej Brytanii, a najgorzej we Francji. Z taką tezą trudno jest się jednak pogodzić.

W tego typu zestawieniach należy brać pod uwagę również inne czynniki. Wśród nich na plan pierwszy wysuwa się zasięg reprezentacji na poziomie miejsca pracy. Tu ujawnia się przewaga krajów „starej Unii Europejskiej”. Co drugi pracownik w Niemczech jest reprezentowany na poziomie zakładu pracy. We Francji odsetek ten kształtuje się na poziomie 65 procent.

Czas korzystnie wpłynął również na rozwój reprezentacji pracowniczej na Węgrzech, gdzie stosunkowo wcześniej wprowadzono rady pracowników. W 2008 roku w co drugim przedsiębiorstwie prywatnym, wystarczająco dużym, aby wprowadzić radę pracowników, takie ciało powstało.

Pamiętać należy również o roli reprezentacji pracowniczej na poszczególnych szczeblach dialogu społecznego. Niemieckie rady pracowników posiadają zdolność układową, co w istotny sposób podnosi rangę tej reprezentacji. Tymczasem w Wielkiej Brytanii ani związki zawodowe, ani inne formy reprezentacji nie są przeciwwagą dla interesów pracodawcy.

W Polsce zasoby po stronie pracowniczej nie różnią się diametralnie od zasobów w innych krajach.

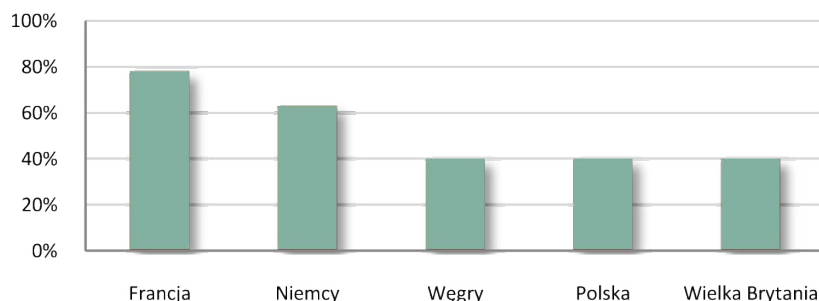
Obecność związków zawodowych na wszystkich szczeblach dialogu społecznego byłaby wystarczającą podstawą do prowadzenia efektywnego dialogu. Główna trudność wynika ze słabości organizacji pracodawców, nierekompensowanej ramami instytucjonalnymi dialogu społecznego, które mogłyby zastąpić usankcjonowaną reprezentatywność inną normą prawną.

Zasoby po stronie pracodawców

W obszarze tym ujawnia się wiele niedopasowań. Dotyczy to poziomu członkostwa, obecności na poszczególnych szczeblach i stopnia zaangażowania w dialog.

Reprezentacja pracodawców w Polsce jest pod względem bazy członkowskiej, jak i stopnia zorganizowania na poszczególnych szczeblach relatywnie słaba (patrz wykres poniżej).

Wykres 2. Odsetek zatrudnionych w przedsiębiorstwach należących do organizacji pracodawców w stosunku do ogółu zatrudnionych



Opracowanie własne na podstawie Country profiles
– www.eurofound.europa.eu/eiro/country_index.htm

Poziom uzwiązkowienia jest tylko jednym z wielu zasobów po stronie reprezentacji pracowniczej

Zbudowanie zasobów adekwatnych do prowadzenia dialogu ze związkami zawodowymi jest poważnym wyzwaniem dla organizacji pracodawców

Poziom członkostwa to nie jedyny różnicujący element. Jak wynika z rozmaitych badań stopień zorganizowania pracodawców na poziomie branżowym i regionalnym w Polsce czy na Węgrzech jest o wiele niższy od tego w Niemczech czy Francji. Nie pozostaje to bez wpływu na intensywność i efekty dialogu społecznego.

Jak wynika z cytowanego już wcześniej raportu *Industrial Relations In Europe 2008*, tam, gdzie poziom zorganizowania pracodawców jest wysoki, większy jest zasięg układów zbiorowych oraz wyższa jest płaca minimalna.

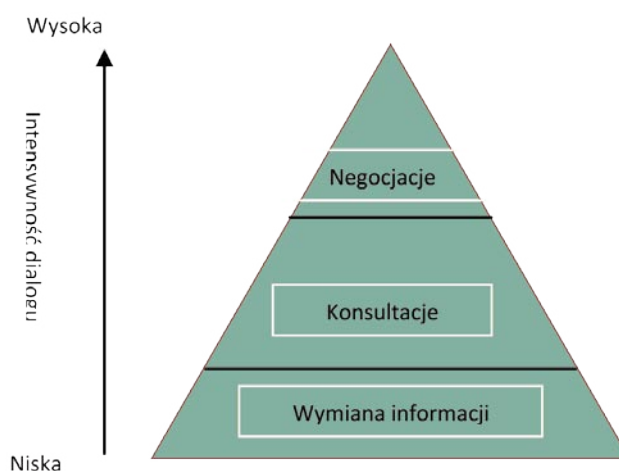
Intensywność dialogu społecznego

Członkowie Committee of the Whole on Crisis Responses, powołanego z okazji 98 Sesji Międzynarodowej Konferencji Pracy w czerwcu 2009, stwierdzili w swoim stanowisku, że kraje charakteryzujące się wysoką kulturą dialogu społecznego i jego silnym instytucjonalnym zakorzenieniem, lepiej radzą sobie z dopasowaniem presji konkurencyjności na rynkach globalnych do celów stawianych przez zasady sprawiedliwości społecznej.

Dlatego negocjacje pracobiorców z pracodawcami powinny odbywać się na każdym szczeblu, bo tylko w ten sposób przedsiębiorstwa i branże będą skutecznie łączyć konkurencyjność z bezpieczeństwem pracy.

Wymiana informacji jest podstawowym procesem dialogu społecznego. Nie oznacza to jednak prawdziwej dyskusji czy określonej formy działania, a raczej jest punktem wyjściowym dla bardziej treściwego/intensywnego dialogu społecznego. Takiego jak na przykład konsultacje – narzędzie, za pomocą którego partnerzy społeczni nie tylko wymieniają się informacjami, ale także angażują się w głębszy dialog dotyczący pojawiających się problemów. Mimo że konsultacje same w sobie nie mają mocy decyzyjnej, to zazwyczaj są one początkiem procesu negocjacyjnego, prowadzącego do podjęcia określonych decyzji. Zależność między poszczególnymi formami dialogu przedstawia się za pomocą tzw. trójkąta dialogu społecznego.

Trójkąt dialogu społecznego



Źródło: Ishikawa J. Key features of national social dialogue: a social dialogue resource book, ILO, Geneva 2003

Za najważniejszą formę relacji między partnerami w dialogu społecznym uznaje się negocjacje zbiorowe oraz formę kontaktów, określaną w języku angielskim jako tripartite concertation, która odnosi się do zinstytucjonalizowanych układów, zwykle na poziomie krajowym, pozwalających na wspólne wieloaspektowe działanie w układzie trójstronnym (przedstawiciele rządu, pracodawców i pracobiorców), dotyczące prowadzonej przez państwo polityki w sferach ekonomicznej i społecznej.

Stopień wykorzystania poszczególnych mechanizmów różni się w poszczególnych krajach, będąc w dużej mierze uzależniony od obowiązków nałożonych przez prawo na partnerów społecznych. Tam, gdzie pracodawcy są zobligowani do podjęcia negocjacji z reprezentacją pracowniczą, mechanizm ten jest stosowany relatywnie często. Tak dzieje się we Francji i w Niemczech.

Marek Pliszkiewicz, pisząc o dialogu społecznym we Francji, zwrócił uwagę, że od lat 70. w kraju tym utrzymała się praktyka zawierania każdego roku co najmniej kilku porozumień na szczeblu centralnym, poprzedzających działania legislacyjne.

Podobnie jest na poziomie branżowym, gdzie pracodawca zobowiązany jest do podjęcia negocjacji w sprawie zaszeregowania pracowników, co najmniej raz na pięć lat, a w sprawach wynagrodzeń co najmniej raz w roku. W efekcie – co roku na tym szczeblu zawieranych jest kilkaset układów.

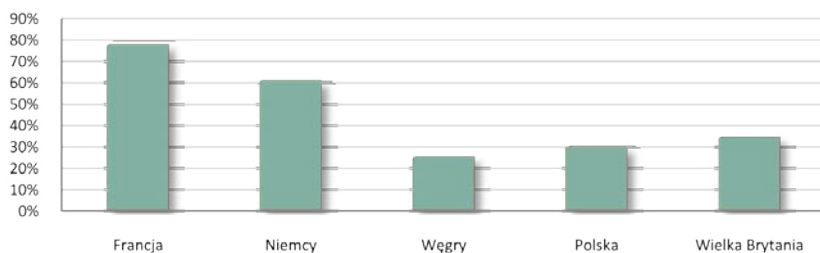
W latach 90. w istotny sposób wzmocniono również praktyki negocjacyjne na szczeblu zakładowym, kiedy to uzgodniono, że w przedsiębiorstwach pozbawionych delegatów związkowych pracodawca może negocjować układy zbiorowe bądź z pracownikami upoważnionymi przez reprezentatywne związki zawodowe bądź z wybranymi delegatami załogi.

Z kolei w Niemczech nadal istotnym poziomem negocjacji są branże lub regiony, mimo silnych procesów decentralizacyjnych. Porozumienia wyższego szczebla wraz z coraz bardziej powszechnymi negocjacjami zakładowymi są podstawowym źródłem regulacji stosunków pracy.

Efektywność dialogu społecznego

Najbardziej efektywny dialog prowadzony jest w Niemczech, co wynika z relatywnie dobrze rozwiniętych praktyk układowych, zasobów, jakimi dysponują partnerzy społeczni oraz efektywności dialogu. Zarówno pracownicy, jak i pracodawcy są relatywnie dobrze reprezentowani. Ponadto w Niemczech praktyki układowe są znacznie lepiej skoordynowane, a regulacje układowe obejmują znacznie większy odsetek zatrudnionych niż chociażby w Polsce czy w Wielkiej Brytanii. (patrz wykres poniżej)

Wykres 3. Procent pracowników objętych układami zbiorowymi pracy



Opracowanie własne na podstawie Country profiles
– www.eurofound.europa.eu/eiro/country_index.htm

Intensywny dialog społeczny wymaga rozwiniętego systemu negocjacji zbiorowych

Poprawa efektywności dialogu społecznego jest uzależniona od likwidacji deficytu dialogu sektorowego

Zasięg regulacji układowej ma bezpośredni wpływ na jakość zatrudnienia. Jak wynika z badań, wzrost zasięgu układów zbiorowych o 10% ogranicza o 0,5% liczbę zatrudnionych, których dochody nie pozwalają na wydostanie się poza sferę ubóstwa.

Ponadto zasięg regulacji układowej jest silnie powiązany ze stopniem koordynacji przetargu zbiorowego. Stopień koordynacji odnosi się do dominującego poziomu negocjacji przy uwzględnieniu zasięgu układów zawartych na danym poziomie.

Na szczególne podkreślenie zasługuje pozytywna rola, jaką wysoki stopień koordynacji negocjacji zbiorowych odgrywa w walce ze zjawiskami kryzysowymi. Wskazali na to uczestnicy International Labour Conference w stanowisku Committee of the Whole on Crisis Responses z czerwca 2009 roku. Ich zdaniem, w warunkach kryzysu praktyki trójstronne pomiędzy rządami i reprezentatywnymi organizacjami pracobiorców i pracodawców są najważniejszym orężem w walce ze skutkami kryzysu oraz narzędziem budowy spójności społecznej.

Spośród krajów ujętych w naszym porównaniu skoordynowany przetarg zbiorowy prowadzą partnerzy społeczni z Niemiec i Francji. Najniższy poziom koordynacji eksperci przypisują m.in. Wielkiej Brytanii i Polsce. W przypadku tych dwóch ostatnich państw jest w dużej mierze uzależnione od „deficytu dialogu sektorowego”.

Od 2004 r. Polska jest krajem członkowskim Unii Europejskiej, dla której dialog sektorowy stanowi fundament dialogu społecznego. Niedostatki polskiego dialogu społecznego wyraźnie osłabiają głos Polski w trójstronnych dyskusjach sektorowych. Komisje dialogu sektorowego odgrywają tymczasem coraz ważniejszą rolę w definiowaniu polityki ekonomicznej dotyczącej uznania kwalifikacji, tworząc tym samym ramy dla uczciwej konkurencji różnych krajów UE. Wzmocnienie sektorowego dialogu społecznego byłoby więc środkiem wpływającym na zdobycie większego odzewu dla stanowiska Polski dot. jej specyficznej sytuacji, mogłoby też ułatwić Polsce obronę swojej pozycji w Unii Europejskiej.

X. PROPOZYCJE LEGISLACYJNE

Koncentrując uwagę na rozwiązaniach prawnych, mogących korzystnie wpłynąć na praktykę prawa pracy, poniżej znajdują się niektóre propozycje legislacyjne w tym zakresie. Ewentualna nowelizacja przepisów może korzystnie wpłynąć na dialog społeczny, uzwiązkowienie w Polsce, a ponadto miałyby na celu ochronę miejsc pracy, może usprawnić dochodzenia roszczeń pracowniczych przed sądami czy wzmocnić ochronę związaną z przynależnością związkową.

1. Propozycje zmierzające do poprawy sytuacji pracowników

1.1. Wygasanie stosunków pracy z mocy prawa

Zdecydowanie negatywnie należy odnieść się do trybu „wygaszania etatów” bądź inaczej „wygasania stosunków pracy” z mocy prawa. Jest to mechanizm stosowany w przypadku przekształceń w administracji publicznej polegający na tym, że ustawa w sposób odmienny niż kodeks pracy reguluje sytuację prawną pracowników wobec przekształceń po stronie pracodawcy. Przyjęte w ustawach rozwiązania opierają się na tym, że pracownicy tracą pracę, jeżeli w określonym terminie nie zostają zaproponowane im nowe warunki pracy lub płacy na dalszy okres albo w razie ich nieprzyjęcia w określonym terminie od dnia złożenia propozycji. Przykładowo, w ostatnim czasie taki problem pojawił się przy okazji konstruowania przepisów wprowadzających reformę finansów publicznych. Zgodnie z art. 100 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. nr 157, poz. 1241), stosunki pracy z pracownikami likwidowanych zakładów budżetowych oraz gospodarstw pomocniczych gminnych, powiatowych i wojewódzkich jednostek budżetowych wygasają z dniem zakończenia likwidacji, najpóźniej z dniem 31 grudnia 2010 r.

Należy zwrócić uwagę, że zastosowanie regulacji szczególnych dla określonej grupy pracowników wyłącza możliwość stosowania wobec tych osób przepisów kodeksu pracy. Pracownicy nie mogą odwołać się do sądu w myśl kodeksu pracy, nie są też objęci ochroną wynikającą z ustawy o zwolnieniach grupowych (na ten temat por. wypowiedź prof. J. Steliny w artykule pt. „Administracja zwalnia pracowników”, „Rzeczpospolita” z 9 marca 2010 r., s. C4). Zastosowanie „wygaszania etatów” jest więc bardzo niekorzystne dla pracowników, ponieważ wielu z nich, nawet te osoby które podlegają szczególnej ochronie stosunku pracy (np. działacze związkowi, kobiety w ciąży, pracownicy na 4 lata przed osiągnięciem wieku emerytalnego), z mocy ustawy traci zatrudnienie. Dlatego Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” niejednokrotnie zgłaszała Rzecznikowi Praw Obywatelskich problem nadużywania tej instytucji. Konstruowanie przepisów przy użyciu „wygasania stosunków pracy” budzi poważne wątpliwości co do zgodności z konstytucyjnymi zasadami sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP), równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP) oraz art. 24 konstytucji stanowiącym, iż praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej.

1.2. Umowy na czas określony

Należy ponadto zwrócić uwagę na zjawisko formalnej (literalnej) implementacji do polskiego porządku prawnego norm europejskiego prawa pracy. Przykładem takiej implementacji jest mechanizm ograniczający swobodę zawarcia umowy o pracę na czas określony wprowadzony do art. 25¹ kodeksu pracy. Zgodnie z art. 2 dyrektywy Rady 99/70/WE państwa członkowskie Unii Europejskiej są zobowiązane do wprowadzenia w życie przepisów niezbędnych m.in. do przeciwdziałania nadużyciom wynikającym ze stosowania następujących po sobie umów o pracę na czas określony oraz nawiązywania następujących po sobie stosunków pracy na czas określony. Intencją sygnatariuszy Porozumienia ramowego było m.in. dążenie do zagwarantowania równego traktowania pracowników zatrudnionych na czas określony, poprzez zapewnienie im ochrony na wypadek dyskryminującego traktowania i ustanowienia ogólnych ram korzystania z umów o pracę na czas określony na podstawach możliwych do zaakceptowania przez pracodawców i pracowników (por. preambuła Porozumienia ramowego). Zgodnie z klauzulą 5 Porozumienia ramowego w celu zapobiegania nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy zawieranych na czas określony, państwa członkowskie mają obowiązek wprowadzić w sposób uwzględniający potrzeby grup pracowników jeden lub większą liczbę spośród następujących środków:

- 1) wyliczyć obiektywne powody uzasadniające odnowienie takich umów lub stosunków pracy
- 2) określić maksymalną łączną długość kolejnych umów o pracę lub stosunków pracy na czas określony
- 3) ograniczyć liczbę odnowień takich umów lub stosunków.

Państwa członkowskie zostały również zobowiązane do określenia skutków prawnych (sankcji) zawarcia kolejnych terminowych umów o pracę lub nawiązania na czas określony kolejnych stosunków pracy. Powinny one bowiem określić warunki, na których umowy o pracę na czas określony będą uważane za kolejne oraz przesłanki, których spełnienie dawać będzie podstawy do traktowania takich umów lub stosunków pracy za nawiązane na czas nieokreślony.

Art. 25¹ kodeksu pracy określa maksymalną dopuszczalną liczbę następujących po sobie umów o pracę na czas określony, zasady uznawania takich umów za kolejne oraz sankcję przekroczenia przez strony limitu terminowych umów o pracę. Zgodnie z art. 25¹ § 1 kodeksu pracy pracodawca i pracownik mają możliwość zawarcia tylko dwóch kolejnych umów o pracę na czas określony. Zawarcie trzeciej takiej umowy jest równoznaczne w skutkach prawnych z zawarciem umowy o pracę na czas nieokreślony. Za kolejną umowę o pracę na czas określony uznaje się umowę, zawartą przed upływem miesięcznego okresu przerwy od rozwiązania poprzedniej umowy o pracę na czas określony. W doktrynie prawa pracy art. 25¹ kodeksu pracy jest dość powszechnie uznawany za sprzeczny z założeniami i celem dyrektywy 99/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotyczącej Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC) (Dz. Urz. UE L 99 z 10.07.1999 r.). Podkreśla się, że nie zapewnia on pracownikom zatrudnionym terminowo skutecznej ochrony. Nie zapobiega on bowiem nadużyciom polegającym na zawieraniu długotrwałych umów o pracę na czas określony przewidujących w swej treści możliwość ich wypowiedzenia z zachowaniem

krótkiego, dwutygodniowego okresu wypowiedzenia, mimo że brak jest uzasadnienia dla wyboru tego rodzaju umowy o pracę. Taka praktyka jest niekorzystna dla pracowników, bowiem pozbawia ich będącej konsekwencją zawarcia umowy o pracę na czas nieokreślony tzw. powszechnej ochrony stosunku pracy. Zjawisko nadużywania możliwości zawarcia umowy o pracę na czas określony nie znajduje akceptacji w orzecznictwie sądowym. Zdaniem Sądu Najwyższego zawarcie długoterminowej umowy o pracę na czas określony (np. na 9 lat) z dopuszczalnością jej wcześniejszego rozwiązania za dwutygodniowym wypowiedzeniem może być kwalifikowane jako obejście przepisów prawa pracy, ich społeczno-gospodarczego przeznaczenia lub zasad współżycia społecznego na podstawie art. 58 § 1 i 2 k.c. w związku z art. 300 k.p. (wyrok SN z dnia 7 września 2005 r., II PK 294/04, OSNP 2006/13-14/207). Art. 25¹ kodeksu pracy nie realizuje tym samym zasadniczego celu dyrektywy, którym jest ustanowienie ram dla zapobiegania nadużyciom wynikającym z wykorzystywania kolejnych umów lub stosunków pracy zawieranych na czas określony (L. Mitrus, Kolejne umowy o pracę na czas określony z perspektywy prawa wspólnotowego (uwagi wokół orzeczenia ETS w sprawie Adeneler), ST. Pr. PIPSp. Nr 1 z 2007 r.). Sprzeczności z prawem wspólnotowym można dopatrywać się również w tym, że art. 25¹ k.p.: 1) odnosi się jedynie do umów o pracę zawartych na czas określony, z wyłączeniem pozostałych umów terminowych (umowy na okres próbny i na czas wykonania określonej pracy), 2) uznaje za kolejne umowy o pracę na czas określony tylko takie, pomiędzy którymi nie występuje przerwa dłuższa niż 1 miesiąc, 3) wśród obiektywnych powodów usprawiedliwiających wielokrotne zawieranie umów okresowych wymienia umowy zawierane dla wykonania prac o charakterze cyklicznym (K. Łapiński, Implementacja dyrektywy w sprawie pracy na czas określony do polskiego prawa pracy, Europejski Przegląd Sądowy Nr 1 z 2008 r.). Niezgodność art. 25¹ kodeksu pracy z dyrektywą 99/70/WE i brak bezpośredniej skuteczności w Polsce klauzuli 5 Porozumienia ramowego uzasadnia postulat, aby omawiane przepisy kodeksu pracy stosować w sposób zgodny z celem dyrektywy.

REKOMENDACJA

Potrzeba zmiany kodeksowej regulacji dotyczącej warunków dopuszczalności zawierania umów o pracę na czas określony jest od wielu lat artykułowana przez środowisko związkowe w Polsce. Niezbędne jest zastąpienie dotychczasowego mechanizmu art. 25¹ k.p. regulacją określającą maksymalną długość kolejnych stosunków pracy nawiązanych na podstawie terminowych umów o pracę. Proponujemy wprowadzenie ograniczenia czasowego zatrudnienia pracowników na podstawie umowy na czas określony do maksymalnie 18 miesięcy. Ponadto należy znieść warunek miesięcznej przerwy pomiędzy umowami, ponieważ w praktyce te przerwy są często dłuższe.

Taka propozycja została zgłoszona również w trakcie prac nad tzw. pakietem działań antykryzysowych toczących się w ramach Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych wiosną 2009 r. Rozwiązanie prawne wprowadzone w art. 13 ustawy z dnia 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców (Dz. U. nr 125, poz. 1035), zwanej dalej „ustawą antykryzysową”, trudno uznać jednak za satysfakcjonujące. Jego zakres podmiotowy został ograniczony wyłącznie do umów o pracę zawieranych u pracodawców będących przedsiębiorcami. Ma ono charakter incydentalny. Zostało wprowadzone na okres obowiązywania ustawy antykryzysowej (tj. do końca 2011 r.) i ma ono szereg wad. Przede wszystkim w art. 13 ustawy antykryzysowej nie zostały określone skutki prawne zawarcia przez strony umowy o pracę na czas

określony z przekroczeniem maksymalnego 24-miesięcznego okresu zatrudnienia na podstawie umowy terminowej. Ponadto wątpliwości może budzić wyłączenie w okresie obowiązywania ustawy antykryzysowej stosowania mechanizmu art. 25¹ ustawy antykryzysowej wywołujące skutek w postaci ustanowienia swoistej abolicji dla stron stosunku pracy, które wyczerpały już limit dwóch kolejnych umów o pracę na czas określony. Nie jest również jasne, w jakim zakresie art. 13 ustawy antykryzysowej znajduje zastosowanie do umów o pracę zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy antykryzysowej.

1.3. Zakres wolności koalicji

Należy postulować zmianę art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r., nr 79, poz. 854 ze zm.), w ten sposób aby prawo tworzenia i wstępowania do związków zawodowych mieli nie tylko pracownicy bez względu na podstawę stosunku pracy, członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych, osoby wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej, ale również osoby niebędące pracodawcami czerpiące środki utrzymania z pracy wykonywanej na innej podstawie prawnej niż stosunek pracy. Przy okazji powyższej nowelizacji należy jednak dodać do kodeksu pracy przepis przyznający takim osobom uprawnienia pracownicze, ponieważ w przeciwnym wypadku organizacje związkowe będą miały często ograniczone możliwości działania na ich rzecz. Celowe wydaje się także doprecyzowanie, że samozatrudnieni mogą wstąpić do związku zawodowego działającego w zakładzie pracy, z którym nawiązali umowę będącą podstawą czerpania środków utrzymania.

Powyższe postulaty wpisują się w wyrażoną w literaturze słuszną uwagę, że ustawa o związkach zawodowych w art. 1 definiuje związek zawodowy jako organizację „ludzi pracy”, które to pojęcie jest znaczeniowo szersze niż pojęcie pracownicy (tak K. W. Baran, Komentarz do ustaw: o związkach zawodowych, o organizacjach pracodawców, o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, o zwolnieniach grupowych, Gdańsk 2004, s. 19).

1.4. Pakiety socjalne jako źródło prawa pracy

Problematyka tzw. paktów socjalnych jako specyficznych źródeł prawa pracy budzi liczne wątpliwości od wielu lat. Już samo pojęcie paktów socjalnych nie jest jednoznaczne. Obejmuje bowiem porozumienia zawierane w różnych okolicznościach prawnych. Co więcej zróżnicowane są również podmioty występujące jako strony takich porozumień.

Wyrazem trudności z określeniem charakteru prawnego paktów socjalnych może być orzecznictwo Sądu Najwyższego, które cechuje duża rozbieżność w tym zakresie. Z jednej strony w części swoich orzeczeń Sąd Najwyższy przyznawał takim paktom przymiot źródła prawa pracy (np. w uchwale z dnia 23 maja 2001 r., III ZP 25/00 (Pr. Pracy 2001/6/33), wyroku z dnia 28 lipca 1999 r., I PKN 176/99 (OSNP/2000/21/788) czy w wyroku z dnia 17 listopada 1999 r., I PKN 364/99 (OSNP 2001/7/219), podczas gdy w innych orzeczeniach zajmował stanowisko przeciwnie (np. uchwała z dnia 29 listopada 2005 r., II PZP 8/05 (Wokanda 2006/7-8/45), wyrok z dnia 23 lutego 1999 r., I PKN 588/98 (OSNP 2000/8/298), wyrok z dnia 17 lutego 2000 r., I PKN 541/99 (OSNP 2001/14/464).

W uchwale z dnia 23 maja 2006 r., III PZP 2/06 (OSNP 2007/3-4/38) Sąd Najwyższy przyjął normatywny charakter paktów socjalnych zawieranych w procesie

prywatyzacji pośredniej, a stanowisko to zostało następnie potwierdzone wyrokiem z dnia 29 stycznia 2008 r., II PK 146/07 (M.P.Pr. 2009/7/361).

W chwili obecnej, uwzględniając stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w przywoływanej uchwale z 2006 r. można mówić o normatywnym charakterze paktów socjalnych zawieranych w procesie komercjalizacji i prywatyzacji. Charakter taki będą również miały paktów zawierane w sytuacji przejścia zakładu pracy lub jego części na nowego pracodawcę (w oparciu o art. 26¹ ustawy o związkach zawodowych). Brak jest natomiast wyraźnej podstawy prawnej zapewniającej spełnienie wynikającego z art. 9 kodeksu pracy wymogu „oparcia na ustawie”, a tym samym zapewnienie normatywnego charakteru paktom socjalnym zawieranim w innych okolicznościach.

REKOMENDACJA

Konieczne jest wprowadzenie przepisu, który generalnie rozstrzygałby wątpliwości dotyczące charakteru prawnego porozumień zawieranych pomiędzy inwestorem a związkami zawodowymi, ustanawiających gwarancje zatrudnienia dla pracowników zatrudnionych przez pracodawcę. Taką funkcję mogłoby spełnić dodanie do art. 26¹ ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r. nr 79, poz. 854, z późn. zm.) ust. 6 następującej treści: „Przepisy ust. 1-5 stosuje się odpowiednio w przypadku nabycia przez inwestora takiej ilości akcji lub udziałów pracodawcy, którego skutkiem jest uzyskanie prawa do co najmniej 20% głosów w organie stanowiącym pracodawcy lub znaczącego wpływu na jego działalność w rozumieniu przepisów o rachunkowości”.

1.5. Ochrona danych ujawniających przynależność związkową

Przy okazji nowelizacji ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r., nr 79, poz. 854 ze zm.) warto dokonać niezbędnego doprecyzowania art. 30 ust. 2¹ tej ustawy, który dotyczy sposobu określania osób należących do związku zawodowego, a także korzystających z jego obrony, na potrzeby konsultacji zamiaru wypowiedzenia umowy o pracę. Użyte przez ustawodawcę sformułowanie przepisu jest często w praktyce odczytywane w ten sposób, że pracodawcy na jego podstawie żądają przedstawiania listy imiennej osób należących do związku zawodowego, a także pracowników niezrzeszonych podlegających obronie związkowej na ich wniosek. Problem jest na tyle istotny i kontrowersyjny, że orzecznictwo Sądu Najwyższego jest w przedmiotowej sprawie niejednoznaczne (por. np. wyrok SN z dnia 25 lipca 2003 r., I PK 305/02, (LEX nr 127947); wyrok z dnia 21 kwietnia 1999 r., I PKN 36/99, (PiZS z 1999 r., Nr 11, s. 34)). Wiele uwag zgłasza również doktryna prawa pracy (por. np. A. Wypych-Żywicka, W sprawie interpretacji art. 30 ust 2¹ ustawy związkowej słów kilka, Z zagadnień współczesnego prawa pracy, Księga jubileuszowa Profesora H. Lewandowskiego, pod red. Z. Górala, Warszawa 2009, s. 249-258). W trwającej już wiele lat dyskusji na ten temat trudno znaleźć pogląd dominujący. Jednak należy raczej zgodzić się z wyrażonym poglądem, że na gruncie przepisów ustawy związkowej trudno byłoby znaleźć oparcie do nałożenia na związek zawodowy obowiązku aktualizowania złożonej pracodawcy listy (tak J. Stelina, Współdziałanie pracodawcy w indywidualnych sprawach pracowniczych, PiZS z 2008, nr 10, s. 7).

Celowe wydaje się, zastąpienie obecnej treści art. 30 ust. 2¹ ustawy następującą: „Jeżeli przepisy prawa pracy zobowiązują pracodawcę do konsultowania się z zakładową organizacją związkową w indywidualnych sprawach pracowniczych,

pracodawca zasięga u niej informacji czy pracownik, którego sprawa dotyczy, jest przez nią reprezentowany”.

Ochrona danych ujawniających przynależność związkową to jednak przede wszystkim ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r., Nr 101, poz. 926 ze zm.), która także wydaje się wymaga doprecyzowania. W art. 27 ust. 1 ustawy użyte zostało sformułowanie, które może budzić wątpliwości w praktyce i w przyszłości pozbawiać wzmożonej ochrony prawnej osób niezrzeszonych, ale podlegających obronie związkowej (art. 30 ust. 2 i art. 7 ust. 2 ustawy o zw. zaw.). Przepis ten stanowi, że „Zabrania się przetwarzania danych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, jak również danych o stanie zdrowia, kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym oraz danych dotyczących skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym”. Chodzi o to, że odnosi się on do „przynależności związkowej”. Nie ma więc żadnej wątpliwości, że ustawa chroni dane ujawniające fakt członkostwa w związku zawodowym. Wydawać by się mogło, że sformułowanie „przynależność związkowa” odnosi się także do osób niezrzeszonych, bo informacja o przynależności to także informacja o tym, że ktoś do związku nie należy. Użycie takiego sformułowania powoduje jednak w praktyce wątpliwości. Otóż w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z Warszawy z dnia 28 października 2009 r. (II SA/Wa 16/09, dostępny na: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AAD1586D43>), WSA kończąc swoje wywody stwierdził, że „organ w żaden sposób nie wyjaśnił, czy żądanie Banku dotyczyło pracowników zrzeszonych w związku zawodowym, czy też również, albo tylko, osób niezrzeszonych w związku zawodowym i korzystających z ochrony przewidzianej w art. 30 ust. 2 ustawy o zw. zaw.”. Istnieje wobec powyższego uzasadniona wątpliwość przyjęcia przez sądy takiej wykładni, że pracownicy niezrzeszeni, a podlegający obronie na ich wniosek, pozostawieni zostaną poza zakazem przetwarzania danych sensytywnych, tym samym będą traktowani inaczej niż członkowie związku. Wskazane jest doprecyzowanie tego przepisu, aby bez wątpienia odnosił się zarówno do członków związku jak i osób niezrzeszonych, które na mocy art. 30 ust. 2 bądź art. 7 ust. 2 ustawy o zw. zaw. podlegają obronie związkowej i z tego tytułu mają prawo do obrony swoich praw na zasadach dotyczących pracowników będących członkami związku.

Kolejna wątpliwość, którą należy usunąć w przyszłości, dotyczy sankcji karnych w związku z przetwarzaniem danych wrażliwych ujawniających przynależność związkową. Otóż do znamion przestępstwa kwalifikowanego (art. 49 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych) należy działanie sprawcy na zbiorze danych osobowych. Zatem aby działanie takie uznane zostało za wyczerpujące znamiona przestępstwa stypizowanego w tym przepisie, dane osobowe muszą stać się elementem zbioru danych osobowych w rozumieniu art. 7 pkt 1 ustawy o ochronie danych osobowych (por. P. Barta, P. Litwiński, Ustawa o ochronie danych osobowych, Komentarz, Warszawa 2009 r., s. 451). Tymczasem zebrana przez pracodawcę „lista imienna” osób należących do związku zawodowego i korzystających z jego obrony nie zawsze będzie zbiorem danych w rozumieniu tego przepisu. Jest pewna niespójność ustawodawcy w tym zakresie, ponieważ z jednej strony ustawa generalnie zakazuje przetwarzania danych ujawniających przynależność związkową (art. 27 ust. 1 w związku z art. 7 pkt 2) ustawy o ochronie danych osobowych), a z drugiej przewiduje sankcje karne dla sprawcy wyłącznie wtedy, gdy przetwarza dane w zbiorze danych.

1.6. Chałupnicy jako pracownicy

Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r., nr 79, poz. 854 ze zm.) osoby wykonujące pracę nakładczą mogą wstępować do związków zawodowych. Zasady świadczenia pracy przez osoby wykonujące pracę nakładczą, zwane „wykonawcami” lub potocznie „chałupnikami”, na rzecz pracodawców, zwanych „nakładcami” reguluje rozporządzenia z dnia 31 grudnia 1975 r. w sprawie uprawnień pracowniczych osób wykonujących pracę nakładczą (Dz. U. z 1976 r., nr 3, poz. 19 ze zm.). Obecnie nie wydaje się, żeby wielu chałupników było członkami związków zawodowych. Ta forma zatrudnienia nie jest atrakcyjna chociażby dlatego, że chałupnicy nie są pracownikami. Umowa o pracę nakładczą nie ma własnej, wyodrębnionej regulacji prawnej. Mają do niej wprost zastosowanie przepisy prawa cywilnego, a rozporządzenie z dnia 31 grudnia 1975 r. jest jedynym, które określa reżim prawny tej umowy w zakresie uprawnień pracowniczych wykonawców pracy nakładczej. Sytuacji nie poprawia fakt, że osoby świadczące pracę na tej podstawie mogą być objęte układem zbiorowym pracy (art. 239 § 2 k.p.), bo liczba zawieranych układów jest niewielka.

Na tle przytoczonej regulacji prawnej można zastanowić się, czy uregulowanie pracy chałupniczej w kodeksie pracy nie wpłynęłoby korzystnie na uzwiązkowienie. Gdyby nakładcom przyznać w kodeksie pracy status pracowników nakładczych, zainteresowanie tą formą zatrudnienia mogłoby się zwiększyć. Więcej pracowników (chałupników) to z kolei potencjalnie więcej członków związku.

Warto zwrócić uwagę, że w doktrynie spotyka się wypowiedzi, w których rozważa się uregulowanie pracy chałupniczej w kodeksie pracy (tak np. L. Florek, *Kodyfikacyjne problemy prawa pracy*, [w:] *Problemy kodyfikacji prawa pracy, wybrane zagadnienia zabezpieczenia społecznego*, Referaty na XVI Zjazd Katedr oraz Zakładów Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, Gdańsk 19-21 września 2007 r., s. 13.; oraz A. Dral, *Powszechna ochrona stosunku pracy, Tendencje zmian*, Warszawa 2009 r., s. 385.).

Przy okazji można ponadto zwrócić uwagę, że rozporządzenie z dnia 31 grudnia 1975 r. zostało wydane na podstawie art. 303 § 1 kodeksu pracy. W świetle tego przepisu, Rada Ministrów określiła zakres stosowania przepisów prawa pracy do osób wykonujących pracę nakładczą, ze zmianami wynikającymi z odmiennych warunków wykonywania tej pracy. Już pobieżna analiza tego przepisu skłania do poczynienia wniosku, że nie spełnia on konstytucyjnych uwarunkowań dotyczących wydawania rozporządzeń wykonawczych. Przepis art. 303 § 1 k.p. nie jest wystarczająco szczegółowy pod względem podmiotowym, przedmiotowym i treściowym. Sformułowanie „zakres stosowania przepisów prawa pracy do osób wykonujących pracę nakładczą, ze zmianami wynikającymi z odmiennych warunków wykonywania tej pracy”, chociaż wydawałoby się zawiera wytyczne co do treści aktu wykonawczego, to jednak odwołuje się do „odmiennych warunków wykonywania tej pracy”, które nie zostały nigdzie określone. Mając na uwadze powyższą wątpliwość, tym bardziej wskazane wydaje się znowelizowanie przepisów regulujących pracę nakładczą, najlepiej przez bezpośrednie umiejscowienie tej formy zatrudnienia w kodeksie pracy. Status osób wykonujących pracę nakładczą jest podobny pod względem sytuacji społeczno-ekonomicznej do statusu pracowników, a zwłaszcza telepracowników. Ponadto do umów o pracę upodabnia ją trwałość więzi prawnej, która nie wyczerpuje się w jednorazowym świadczeniu wykonawcy, a także ryzyko obciążające w znacznym stopniu nakładcę oraz ograniczenie materialnej odpowiedzialności nakładcy za niewykonanie zobowiązania.

1.7. Pracownicy tymczasowi

Ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych (Dz. U. 2003 nr 166, poz. 1608 ze zm.) pomimo kilku jej nowelizacji budzi wątpliwości w kwestiach o charakterze fundamentalnym. Dotychczasowe nowelizacje miały jedynie na celu uelastyczenie ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych. Nie zdecydowano się jednak na wprowadzenie uregulowania, które wyjaśniłoby dotychczas nagromadzone wątpliwości i czyniłoby trójpodmiotową formę zatrudnienia czytelną. Przyszła ewentualna nowelizacja ustawy powinna obejmować następujące zagadnienia:

- a) wprowadzenie solidarniej odpowiedzialności agencji pracy tymczasowej i pracodawcy użytkownika wobec pracownika tymczasowego

Zasadę wspólnej odpowiedzialności agencji pracy tymczasowej i pracodawcy użytkownika wprowadza np. prawo francuskie (zob. M.L. Morin, *Labour Law and New Forms of Corporate Organization*, „International Labour Review” 2005, Vol. 144, No. 1, s. 372).

Należy także pokreślić, że na podstawie art. 12 Konwencji 181 Międzynarodowej Organizacji Pracy państwo członkowskie powinno w prawie krajowym rozstrzygać o podziale odpowiedzialności za wywiązywanie się z obowiązków związanych z ochroną pracownika tymczasowego. W myśl art. 12 konwencji prawo krajowe powinno rozstrzygać o podziale odpowiedzialności za wywiązywanie się z obowiązków związanych z zapewnieniem ochrony pracowników w odniesieniu do rokowań zbiorowych, minimalnych płac, czasu pracy i innych warunków pracy, świadczeń z ubezpieczenia społecznego dostępu do szkolenia, bezpieczeństwa i higieny pracy, odszkodowania w razie wypadku przy pracy, odszkodowania w przypadku niewypłacalności i ochrony roszczeń pracowniczych, ochrony macierzyństwa i świadczeń z tym związanych. Unormowanie konwencji ma na celu zapewnienie odpowiedniej ochrony pracownikom prywatnych agencji zatrudnienia, a także podział odpowiedzialności pomiędzy obydwie podmioty biorące udział w trójstronnym zatrudnieniu – mowa w tym przypadku o podzielonej relacji zatrudnieniowej pomiędzy agencją pracy tymczasowej a pracodawcą użytkownikiem. Z uwagi na postulat wynikający z dokumentów Międzynarodowej Organizacji Pracy, aby kwestia odpowiedzialności pracodawcy użytkownika została uregulowana wyraźnie w przepisach prawa, należy dojść do przekonania, iż polska regulacja nie jest tego przykładem (problem skomplikowanej trójpodmiotowej struktury pracy tymczasowej dostrzega Międzynarodowa Organizacja Pracy /w:/ *The scope of the employment relationship*, Report V, International Labour Conference, 91st Session, Geneva 2003, s. 51).

- b) określenie konsekwencji naruszenia przepisów prawa przez pracodawcę użytkownika wobec pracownika tymczasowego

Ustawa o zatrudnianiu pracowników tymczasowych nie wprowadza sankcji wobec pracodawcy użytkownika naruszającego przepisy prawa pracy w odniesieniu do pracownika tymczasowego. Należy podkreślić, że praca tymczasowa to forma zatrudnienia, którą należy stosować po spełnieniu określonych w ustawie przesłanek. Ustawa w art. 2 pkt 3 stanowi, że praca tymczasowa to wykonywanie na rzecz danego pracodawcy użytkownika, przez okres nie dłuższy niż wskazany w ustawie, zadań: o charakterze sezonowym, okresowym, doraźnym lub których terminowe wykonanie

przez pracowników zatrudnionych przez pracodawcę użytkownika nie byłoby możliwe, lub których wykonanie należy do obowiązków nieobecnego pracownika zatrudnionego przez pracodawcę użytkownika. Należy zatem uznać, że nie jest dopuszczalne świadczenie pracy tymczasowej w razie braku spełnienia określonych w powyższym przepisie przesłanek.

Inne ograniczenia wynikające z ustawy to np. ograniczenie czasowe wykonywania pracy tymczasowej (ostatnią nowelizacją ustawy wydłuża podstawowy okres wykonywania pracy tymczasowej z 12 do 18 miesięcy) czy też ograniczenie o charakterze podmiotowym (nie każdy podmiot może uzyskać status pracodawcy użytkownika np. ograniczenie z art. 4 ustawy. Ostatnią nowelizacją uchylono ograniczenie z art. 3 ustawy). Ustawa nie przewiduje jednak sankcji naruszenia przewidzianych w niej ograniczeń. Najdalej idącą sankcją byłoby automatyczne uznawanie pracodawcy użytkownika pracodawcą pracownika tymczasowego np. w razie naruszenia ograniczenia czasowego wykonywania pracy tymczasowej.

Wprowadzenie takiej właśnie sankcji niewątpliwie ograniczyłoby nadużycia w zakresie stosowania pracy tymczasowej. Dodać trzeba, że wykonywanie pracy w charakterze pracownika tymczasowego powinno być ograniczone w czasie i powinno prowadzić do znalezienia stałego zatrudnienia o odpowiedniej jakości.

REKOMENDACJA

Na gruncie polskiej regulacji pracy tymczasowej doszło do podziału odpowiedzialności pracodawcy pomiędzy dwa podmioty: agencję pracy tymczasowej i pracodawcę użytkownika, przy czym zasada odpowiedzialności została ukształtowana tak, że ponosi ją wobec pracownika tymczasowego w pierwszej kolejności agencja pracy tymczasowej jako pracodawca, której służy roszczenie regresowe w stosunku do pracodawcy użytkownika (np. odpowiedzialność za naruszenie zasady równego traktowania w odniesieniu do pracownika tymczasowego na podstawie art. 15 i 16 ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych). Rozwiązaniem zapewniającym odpowiednią ochronę pracownikowi tymczasowemu byłoby wprowadzenie uregulowania kształtującego odpowiedzialność solidarną agencji pracy tymczasowej i pracodawcy użytkownika.

1.8. Podnoszenie kwalifikacji zawodowych

Przygotowanie przez związek w chwili obecnej propozycji konkretnych zapisów prawnych z zakresu podnoszenia kwalifikacji zawodowych mających charakter systemowy jest trudne, ponieważ po pierwsze nie został zakończony proces legislacyjny dotyczący realizacji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 marca 2009 r. (28/3/A/2009), a po drugie propozycje dotyczące tej kwestii powinny być przedmiotem dialogu autonomicznego z organizacjami pracodawców. W Sejmie toczą się prace wynikające z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych z 12 października 1993 r. (Dz. U. 1993 r., nr 103, poz. 472 ze zm.). Rozporządzenie przestało obowiązywać 10 kwietnia 2010 r.

Możliwe rozwiązania w tym zakresie powinny polegać między innymi na wprowadzeniu obowiązkowego funduszu szkoleniowego, a także uzależnienia tworzenia, funkcjonowania i likwidacji funduszu szkoleniowego od porozumienia z zakładową organizacją związkową. Wskazana wydaje się więc modyfikacja art. 67 i 68

ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r., nr 69, poz. 415 ze zm.), przy czym odpis na fundusz powinien wynosić w momencie zmiany regulacji 0,25% funduszu płac (tak jak minimalna wysokość w tej chwili upoważniająca do dofinansowania funduszu szkoleniowego ze środków Funduszu Pracy), w kolejnym roku 0,5% funduszu płac, docelowo 1%.

W celu zwiększenia ilości organizowanych szkoleń ogólnorozwojowych oraz zauważając konieczność dofinansowania szkoleń dla pracowników bez wykształcenia należy ponadto rozważyć zmianę art. 69 przedmiotowej ustawy. Przykładowa propozycja art. 69 ust. 5 i 6 polegałaby na możliwości dofinansowania ze środków Funduszu Pracy kierowanego do pracodawcy, kosztów szkolenia do 300% przeciętnego wynagrodzenia w razie skierowania na szkolenie pracownika nieposiadającego średniego wykształcenia i pracownika na szkolenia ogólnorozwojowe.

Ponadto w kodeksie pracy w art. 103 powinien pojawić się punkt, iż pracodawca tworzy plany szkoleniowe po konsultacji z działającymi u niego zakładowymi organizacjami związkowymi. Takie ukształtowanie przepisu pozwala na uzyskanie jasności co do polityki szkoleniowej pracodawcy i umożliwia wpływ związku zawodowego na jej kierunki i tematykę.

Warto zauważyć, że obecnie dofinansowanie szkoleń ze środków Funduszu Pracy następuje (art. 69 ust. 1) w oparciu o decyzję starosty („starosta może refundować”), na którą nie mają wpływu partnerzy społeczni. Rozważenia wymaga przebudowa systemu, aby umożliwić on partnerom społecznym uczestnictwo w zarządzaniu częścią składki, która trafia w tej chwili do powiatowych urzędów pracy. Nie ulega wątpliwości, że organizacje pracodawców i związki zawodowe będąc bliżej miejsc pracy są w stanie skuteczniej oceniać potrzeby dotyczące finansowania szkoleń, organizowania przygotowywania zawodowego dorosłych itp.

1.9. Mobbing

Pracodawca jest zobowiązany przeciwdziałać mobbingowi. Jednak ta ogólna dyrektywa postępowania sformułowana w art. 94³ § 1 kodeksu pracy nie zawiera bardziej szczegółowych unormowań w tym zakresie, nie przewiduje także sankcji za brak realizacji przedmiotowego obowiązku. W konsekwencji pracodawcy nie prowadzą działań prewencyjnych, które miałyby na celu diagnozę zagrożenia mobbingiem ani nie budują polityki bezpieczeństwa pracownika w firmie. W literaturze przykłady takich konkretnych działań antymobbingowych podają: K. Kmiecik-Baran, J. Rybicki, *Mobbing, zagrożenie współczesnego miejsca pracy*, Gdańsk 2004, s. 55-67.

Istotnym problemem w praktyce okazuje się również konieczność przeprowadzenia dowodu na mobbing przez osobę mobbingowaną. Zgodnie z postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2005 r., dopiero wykazanie przez pracownika okoliczności, które uzasadniałyby roszczenie oparte na zarzucie podejmowania przez pracodawcę mobbingu, pozwala na przerzucenie na tego pracodawcę obowiązku przeprowadzenia dowodu przeciwnego (II PK 33/05, PiZS z 2006 r., Nr 7, s. 35). Z uwagi na wyjątkowo wrażliwą materię przedmiotowej regulacji i często „niemoc” ofiary mobbera, można rozważyć w stosunku do mobbingowanych wprowadzenie zasady, iż to na pracodawcy spoczywa ciężar dowodu braku określonych działań lub zachowań.

Nie ulega ponadto wątpliwości, że ze względu na dużą ogólność art. 94³ § 2 k.p. praktyczne rozstrzyganie kwestii zaistnienia lub nie mobbingu nie należy do kategorii spraw cechujących się dużą jednoznacznością. Zgodnie z definicją zawartą w k.p. mobbing oznacza działania lub zachowania dotyczące pracownika lub

skierowane przeciwko pracownikowi, polegające na uporczywym i długotrwałym nękanii lub zastraszaniu pracownika, wywołujące u niego zaniżoną ocenę przydatności zawodowej, powodujące lub mające na celu poniżenie lub ośmieszenie pracownika, izolowanie go lub wyeliminowanie z zespołu współpracowników. Jeden z ważniejszych problemów, który pojawił się w praktyce na tle tak sformułowanej definicji, dotyczy kwestii celowego działania osoby mobbingującej. W wyroku z 15 grudnia 2006 r. III APA 170/05 (LEX nr 310407), Sąd Apelacyjny słusznie przyjął, że uznanie określonego zachowania za mobbing art. 94³ § 2 k.p. nie wymaga ani stwierdzenia po stronie prześladowcy działania ukierunkowanego na osiągnięcie celu (zamiaru), ani wystąpienia skutku. Wystarczy, zdaniem Sądu, iż pracownik był obiektem oddziaływania, które według obiektywnej miary może być ocenione za wywołujące jeden ze skutków określonych w art. 94³ § 2 k.p. Jednakże w wyroku z 5 października 2007 r. II PK 31/07 (OSNP 2008/21-22/312) Sąd Najwyższy przyjął pogląd odmienny, stwierdzając, że w postępowaniu dotyczącym stosowania przez pracodawcę mobbingu oraz przyznania świadczeń z tego tytułu nie jest wystarczające stwierdzenie bezprawności działań podjętych wobec pracownika, lecz konieczne jest wykazanie celu tych działań i ich skutków (art. 94³ § 2 k.p.). Takie stanowisko judykatury może być krzywdzące dla mobbingowanego pracownika i należy raczej dążyć do zmiany przepisów w ten sposób, aby zaistnienie mobbingu nie było uzależnione od wystąpienia celowego działania sprawcy. Przykładowo w doktrynie wyrażony został pogląd, że pracodawca lub osoba, za którą pracodawca odpowiada, nie musi działać umyślnie z zamiarem bezpośrednim lub ewentualnym, lecz wystarczy zwykłe niedbalstwo pracodawcy w przestrzeganiu obowiązku przeciwdziałania mobbingowi (tak H. Szewczyk, Ochrona dóbr osobistych pracownika (uwagi de lege lata i de lege ferenda) – cz. 2, PiZS z 2010, Nr 2, s. 7-8).

Należy dążyć do zmiany przepisu (94³ § 2 k.p.) w ten sposób, aby jednoznacznie z niego wynikało, że zaistnienie mobbingu nie jest uzależnione od wystąpienia celowego działania sprawcy.

1.10. Zagrożenia psychospołeczne w środowisku pracy

Nikłe efekty wspólnej deklaracji dotyczącej zapobiegania i przeciwdziałania zjawisku stresu związanego z pracą (implementującej stosowne Porozumienie europejskie), którą polscy partnerzy społeczni podpisali 14 listopada 2008 r., wskazuje, że potrzebne są zmiany legislacyjne w tym obszarze. W ustawie z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r., nr 79, poz. 854 ze zm.) powinien pojawić się przepis wskazujący, że pracodawca jest zobowiązany poinformować zakładowe organizacje związkowe o działaniach mających na celu zdiagnozowanie poziomu stresu związanego z pracą oraz w porozumieniu ze związkami opracować plan redukcji stresu związanego z pracą (tam, gdzie nie ma związków pracodawca podejmuje te działania w konsultacji z wybranym w wyborach powszechnych przedstawicielstwem pracowników). Podstawowy argument za wprowadzeniem takiego rozwiązania to nie tyle sam fakt istnienia europejskiego Porozumienia partnerów społecznych, ale obserwowana zmiana natury pracy, powodująca zwiększenie się zagrożeń psychospołecznych. Dodatkowo istnieje także potrzeba takiego doprecyzowania § 39a rozporządzenia z 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz. U. z 2003 r., nr 169, poz. 1650 ze zm.), aby jednoznacznie wynikało z niego, że ocena ryzyka zawodowego dotyczy także narażenia na stres związany z pracą.

REKOMENDACJA

Centralny Instytut Ochrony Pracy podkreśla, iż w chwili obecnej z doświadczeń instytutu oraz sygnałów od Państwowej Inspekcji Pracy wynika, że pracodawcy często pomijają stres związany z pracą w ocenie ryzyka zawodowego (pismo kierowane do NSZZ „Solidarność” z dnia 9 stycznia 2010 r., znak: NE/142/6060). Wskazane jest zatem podejmowanie działań zmierzających do podniesienia zarówno wśród pracodawców, jak i pracowników świadomości i zrozumienia problemów związanych z występowaniem stresu w miejscu pracy, jak też opracowanie i rozpowszechnianie dobrych praktyk określających metody oceny poziomu tego stresu oraz metody i techniki jego regulowania.

2. Wzmocnienie dialogu społecznego

2.1. Reprezentatywność

Obecnie w naszym kraju zauważalny jest kryzys dialogu społecznego związany między innymi ze słabością partnerów społecznych. Wydaje się, że w celu usprawnienia i ożywienia tej współpracy należy rozważyć wprowadzenie zmian w zakresie reprezentatywności organizacji związkowych, jak i pracodawców.

Jedną z propozycji może być dostosowanie do zmieniającej się rzeczywistości definicji reprezentatywności organizacji związkowych na poziomie zakładu pracy. Podstawowy cel takiej nowelizacji polegałby na konsolidacji ruchu związkowego na poziomie przedsiębiorstwa. Ewentualne zmiany powinny obejmować:

- a) zmianę proporcji w zakresie progów reprezentatywności dla zakładowych związków niezrzeszonych w ogólnokrajowych organizacjach (w stosunku 2 do 1 w stosunku do organizacji zrzeszonych),
- b) możliwość uzyskania przymiotu reprezentatywności zakładowej tylko przez jedną organizację związkową wchodzącą w skład ogólnokrajowej konfederacji lub federacji,
- c) przyznanie uprawnienia do reprezentowania pracowników w sprawach zbiorowych (np. spory zbiorowe, zdolność układowa, zakładowe akty prawa pracy itp.), tylko reprezentatywnym zakładowym organizacjom związkowym.

Rozważenia wymaga możliwość zmodyfikowania dotychczasowych progów procentowych liczby członków zakładowej organizacji związkowej w stosunku do ogólnej liczby pracowników warunkujące korzystanie z przymiotu reprezentatywności. Zasadna może być propozycja utrzymania niższego progu procentowego dla organizacji zrzeszonych w ogólnokrajowych organizacjach związkowych reprezentatywnych w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 o Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2001, nr 100, poz. 1080 ze zm.) – dalej ustawa o TKdSSG. Organizacje te dysponują silnym zapleczem organizacyjnym i eksperckim i z tego względu są w stanie realizować w sposób właściwy kompetencje reprezentatywnych zakładowych organizacji związkowych. Dotychczasowe progi (7% pracowników dla jednostek organizacyjnych ogólnokrajowej organizacji związkowej reprezen-

tatywnej w rozumieniu ustawy o TKdSSG oraz 10% dla pozostałych zakładowych organizacji związkowych) wydają się jednak być nieodpowiednie do aktualnych warunków zbiorowych stosunków pracy. Prowadzą one bowiem do rozdrobnienia ruchu związkowego i odwracają, utrudniając osiągnięcie konsensusu w istotnych sprawach dotyczących pracowników, takich jak zawarcie zakładowego układu zbiorowego pracy, uzgodnienie regulaminu wynagradzania, regulaminu pracy czy porozumienia w sprawie powołania rady pracowników.

REKOMENDACJA

Podniesienie progów procentowych dotyczących liczby pracowników zrzeszonych w zakładowych organizacjach związkowych powinno przyczynić się do konsolidacji ruchu związkowego w Polsce. Aby zachować kompetencje do wyrażania stanowiska w istotnych sprawach dotyczących pracowników organizacje związkowe będą musiały zadbać o podwyższenie liczby zrzeszonych pracowników.

Należy ponadto rozważyć wprowadzenie rozwiązania polegającego na ustanowieniu dwukrotnie wyższego progu procentowego liczby pracowników zrzeszonych w zakładowej organizacji związkowej niezrzeszonej w ogólnokrajowej organizacji związkowej reprezentatywnej w rozumieniu ustawy o TKdSSG w stosunku do stopnia uzwiązkowienia wymaganego w przypadku jednostek należących do centrali związkowych reprezentowanych w TKdSSG. Należy zachować warunek, że w przypadku gdy żadna z zakładowych organizacji związkowych nie osiągnęła progu procentowego wymaganego dla uzyskania statusu reprezentatywnej organizacji związkowej, status ten przysługuje najliczniejszej organizacji związkowej.

Niezbędnym warunkiem wejścia w życie nowych rozwiązań może być wprowadzenie zasady, że tylko jedna zakładowa organizacja związkowa funkcjonująca u danego pracodawcy może korzystać z obniżonego progu procentowego z tytułu przynależności do działającej jako federacja lub konfederacja ogólnokrajowej organizacji związkowej reprezentowanej w TKdSSG. W przypadku nieuwzględnienia tego postulatu nowelizacja zasad reprezentatywności zakładowej nie spełni zakładanego celu, jakim jest konsolidacja ruchu związkowego na poziomie zakładu pracy. Mniej liczne zakładowe organizacje związkowe funkcjonujące u danego pracodawcy przystępując do jednej z federacji lub konfederacji reprezentowanych w TKdSSG będą mogły skorzystać z obniżonego progu procentowego uzwiązkowania. Struktura reprezentacji pracowników na poziomie zakładu pracy nie uległaby w konsekwencji zmianie.

Kolejnym warunkiem wprowadzenia proponowanego rozwiązania powinna być zmiana przepisów określających kompetencje zakładowych organizacji związkowych w sprawach zbiorowych praw i interesów pracowników, takich jak zawieranie układów zbiorowych pracy i innych porozumień zbiorowych, uzgadnianie regulaminów pracy i wynagradzania oraz wszczęcie sporu zbiorowego. Kompetencje te powinny przysługiwać wyłącznie reprezentatywnym zakładowym organizacjom związkowym. Takie właśnie rozwiązanie zostało zastosowane w ustawie o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji i sprawdziło się.

Należy zwrócić uwagę, że problem z reprezentatywnością jest także widoczny po stronie pracodawców w kontekście zdolności do zawierania układów ponadzakładowych. Brak właściwej reprezentacji ze strony pracodawców czyni niemożliwymi ponadzakładowe rokowania układowe. Dlatego konieczne jest wprowadzenie konstrukcji reprezentatywności organizacji pracodawców na potrzeby zdolności

REKOMENDACJA

Konieczne jest wprowadzenie konstrukcji reprezentatywności organizacji pracodawców na potrzeby zdolności do zawarcia ponadzakładowych układów zbiorowych pracy.

do zawarcia ponadzakładowych układów zbiorowych pracy. Reprezentatywność powinna być w tym wypadku uzależniona od liczby pracowników zatrudnionych u pracodawców zrzeszonych w danej organizacji pracodawców. Posiadanie statusu reprezentatywnej organizacji pracodawców umożliwiłoby zawarcie układu ponadzakładowego nie tylko dla pracodawców zrzeszonych w tej organizacji, ale dla wszystkich pracodawców należących do danej branży.

2.2. Procedura konsultacji projektów aktów prawnych

Na tle przyjętej w art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r., nr 79, poz. 854 ze zm.) regulacji prawnej, pojawia się kilka istotnych problemów praktycznych. Przepis określa zasady opiniowania założeń i projektów aktów prawnych przez organizacje związkowe, jednak nie przewiduje ewentualnych sankcji w przypadku wprowadzenia ustawy z pominięciem konsultacji, o której mowa w przepisie, a przede wszystkim opisana w nim konsultacja ma często „fikcyjny” charakter. Pożądane byłoby zmiany legislacyjne i poprawa konsultacji w następujących obszarach:

- a) dodanie w art. 19 po ust. 2¹ nowego ust. 2² w brzmieniu następującym: „W razie nieprzeprowadzenia konsultacji o której mowa w ust. 2, założenie albo projekt aktu prawnego nie może zostać skierowany do dalszych prac legislacyjnych”.
- b) warto rozważyć udział partnerów społecznych na wcześniejszym etapie prac legislacyjnych, tak aby konsultacje rzeczywiście dotyczyły „założeń” a nie tylko „projektów aktów prawnych”. Obecna niewydolna regulacja powoduje, że opinie partnerów społecznych zarówno organizacji pracodawców, jak i związków zawodowych pojawiają się na zbyt późnym etapie zaawansowania prac legislacyjnych i tym samym w niewielkim stopniu oddziałują na stronę rządową. Należy się zastanowić, czy właściwe byłoby rozwiązanie krajowe wzorowane na art. 154 ust. 4 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana – DUUE C115/47) wskazującym, że podczas konsultacji założeń aktu prawnego przez Komisję Europejską, europejscy partnerzy społeczni mogą na wspólny wniosek poinformować Komisję o chęci rozpoczęcia negocjacji w celu osiągnięcia porozumienia w danej kwestii, co zawiesza prace Komisji Europejskiej. Oczywiście można powiedzieć, że takie rozwiązanie jest niejako „na wyrost” w odniesieniu do stanu dialogu autonomicznego na poziomie centralnym w Polsce i możliwe, że nie doszłoby nawet przez dłuższy okres do złożenia przez polskich partnerów społecznych takiego wspólnego wniosku do strony rządowej. Ale sam fakt istnienia takiej ścieżki wpływałby pobudzająco na partnerów społecznych.

2.3. Pracownicy wybierani ad hoc w sposób przyjęty u danego pracodawcy

W Polsce ustawodawca ukształtował zbiorowe stosunki pracy w ten sposób, że w zakładzie pracy obok siebie mogą koegzystować przedstawicielstwa pracownicze o zróżnicowanym charakterze. Poza związkami zawodowymi pracowników reprezentują i inne ciała przedstawicielskie oraz pracownicy wybierani ad hoc w sposób przyjęty u danego pracodawcy w zakładach nieuzwiązkowanych. W szczególności w odniesieniu do tych ostatnich brak jest w przepisach unormowania określającego tryb ich powoływania. Zastosowane przez ustawodawcę roz-

wiązanie „w sposób przyjęty u danego pracodawcy” nie daje żadnych gwarancji, że wyłoniony/wskazany pracownik będzie reprezentował pracowników. Bywa, że pracodawca sam dokonuje wyboru takiego „reprezentanta pracowników”. Przepisy w wielu miejscach odwołują się do przedstawiciela np. w art. 67⁶ § 4, art. 9¹ § 2, art. 23^{1a} § 2, art. 151⁷ § 1, art. 244. § 3, art. 237^{11a} § 1, § 2, § 4-6 kodeksu pracy (Dz. U. z 1998, nr. 21, poz. 94 ze zm.); art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 1996, nr 70, poz. 335); art. 10 ust. 2 pkt. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji (Dz. U. z 2006, nr. 79, poz. 550 ze zm.); § 5 ust. 1 pkt. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie zakładowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2007 r., nr 245, poz. 1810); art. 11 ust. 1-3 oraz ust. 7-8 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych (Dz. U. z 2004 r., nr 116, poz. 1207 ze zm.); art. 2 ust. 7; art. 3 ust. 5 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. z 2003, nr.90, poz. 844 ze zm.).

3. Inne

3.1. Pytania prawne do Sądu Najwyższego i skargi od prawomocnych orzeczeń sądów w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych

Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych w brzmieniu obowiązującym w dniu wejścia jej w życie, tj. 27 lipca 1991, zawierała niezwykle użyteczne z punktu widzenia celów i zadań związków zawodowych jako obrońców praw, interesów zawodowych i socjalnych pracowników instrumenty prawne. Chodzi tutaj o takie uprawnienia, jak pytania prawne do Sądu Najwyższego oraz skargi od prawomocnych orzeczeń sądów w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Były to dwa realne instrumenty pozwalające związkom zawodowym wpływać na kształt praktyki stosowania prawa pracy zarówno w wymiarze generalnym, jak i konkretno-indywidualnym. W wielu przypadkach wypowiedzi SN pozwoliły na rozstrzygnięcie spornych problemów bez konieczności odwoływania się do procedury sporów zbiorowych. Zlikwidowanie tych możliwości prawnego działania związków zawodowych z perspektywy czasu nie wypada ocenić inaczej niż powodowane względami politycznymi, a owa likwidacja miała zapewne – z punktu widzenia organów władzy państwowej – na celu ograniczenie zjawiska związkowego kwerulantstwa czy pieniactwa sądowego.

REKOMENDACJA

Konsultacje z pracownikiem wybieranym w sposób przyjęty u danego pracodawcy dotyczą bardzo istotnych kwestii m.in. konsultacji aktów wewnętrznych, dlatego konieczne wydaje się określenie w kodeksie pracy jednolitych zasad wyłaniania takiego przedstawiciela. Rozwiązaniem może być zastosowanie mechanizmu wyborów powszechnych na zasadach, jakie ustawodawca wprowadził w przypadku wyboru rady pracowników (art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji (Dz. U. z 2006, nr. 79, poz. 550 ze zm.).

REKOMENDACJA

Postulujemy przywrócenie takich instrumentów działania, jak:

- a) prawo występowania do Sądu Najwyższego z wnioskami o wyjaśnienie przepisów prawa pracy i ubezpieczeń społecznych budzących wątpliwości lub których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie.
- b) prawo wnoszenia skargi do Sądu Najwyższego od prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie w sprawach z zakresu prawa pracy lub ubezpieczeń społecznych.

Skarga określana była mianem rewizji nadzwyczajnej, ale z uwagi na zastąpienie jej w procedurze cywilnej instytucją skargi kasacyjnej postulujemy, aby organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych, miała prawo wnoszenia skargi kasacyjnej w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych.

3.2. Pozwy grupowe w sprawach z zakresu prawa pracy

Uchwalenie w Polsce ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (Dz. U. z 2010 r., nr 7, poz. 44) miało m.in. wspomóc pracowników w egzekwowaniu roszczeń od nierzetelnych pracodawców. Niestety, na ostatnim etapie prac w Senacie niespodziewanie z postępowania grupowego wyłączone zostały sprawy o roszczenia pracownicze. Niezbędne jest umożliwienie pracownikom dochodzenia swoich roszczeń w tym trybie, ponieważ instytucja pozwołów grupowych pozwoli uprościć i przyspieszyć procedury sądowe. Reprezentantem grupy mógłby w takim wypadku być przedstawiciel związku zawodowego, np. prawnik związkowy.

3.3. Przewlekłość postępowania sądowego

Niezbędne jest ponadto zwrócenie uwagi na jeszcze jedną niekorzystną tendencję, która ma przede wszystkim negatywne oddziaływanie na pracowników, ale również na funkcjonowanie zakładowych organizacji związkowych. Jest to przewlekłość postępowania sądowego. Niezbędne wydaje się zwrócenie uwagi na tę istotną kwestię, ponieważ sprawy z zakresu prawa pracy dotyczące np. zwolnionego przewodniczącego zakładowej organizacji związkowej trwają nawet kilka lat. Nie ulega wątpliwości, że przedłużająca się procedura sądowa w takim wypadku osłabia pozycję organizacji związkowej w danym zakładzie pracy. Często zresztą pracownik nie wraca do macierzystego zakładu, ponieważ pozbawiony dotychczasowego zatrudnienia i dochodu znajduje sobie nową pracę. Wskazane jest tworzenie takiego prawa, które generalnie pozwoli usprawnić i przyspieszyć postępowanie sądowe w sprawach z zakresu prawa pracy.

3.4. Ściganie czynów zabronionych w trybie oskarżenia prywatnego

Osobną kwestią wymagającą interwencji ustawodawcy są kwestie związane z przepisami karnymi określonymi w art. 35 ustawy o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r., nr 79, poz. 854 ze zm.) – dalej ustawa o zw. zaw., oraz art. 26 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz. U. nr 55, poz. 236 z późn. zm.) – dalej ustawa o sporach zbiorowych. Z uwagi na niechętny stosunek organów ścigania do zajmowania się czynami zabronionymi z art. 35 ust. 1 pkt 1-2 i 4 ustawy o zw. zaw. oraz art. 26 ust. 1 pkt 1-2 ustawy o sporach zbiorowych, wyrażający się w przeważającej praktyce umarzania postępowań w tych sprawach, NSZZ „Solidarność” postuluje rozważenie wprowadzenia ścigania tego rodzaju przestępstw w trybie oskarżenia prywatnego, co oznaczałoby, iż pokrzywdzone organizacje związkowe miałyby prawo występowania do sądu bezpośrednio z własnym tzw. prywatnym aktem oskarżenia przeciwko sprawcy takiego przestępstwa.

3.5. Wydatki na pomieszczenia i urządzenia techniczne jako koszty uzyskania przychodów

Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2001 r., nr 79, poz. 854 ze zm.) w art. 33 wskazuje, iż pracodawca, na warunkach określonych w umowie, jest obowiązany udostępnić zakładowej organizacji związkowej pomieszczenia i urządzenia techniczne niezbędne do wykonywania działalności związkowej w zakładzie pracy. Na tym tle pojawia się problem podatkowy, na który zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 sierpnia 2009r. (sygn. akt II FSK 517/08, Monitor Podatkowy 2009/11/3). Sąd uznał, że zakład pracy, który ponosi wydatki związane z funkcjonowaniem organizacji związkowej, nie może zaliczyć ich do kosztów uzyskania przychodów. Ustawa o związkach zawodowych nie rozstrzyga, kto ma obowiązek ponosić koszty związane z funkcjonowaniem związku zawodowego. Sąd zauważył, że związki zawodowe mają być organizacjami niezależnymi. Należy zwrócić uwagę, że Konwencja MOP Nr 98 dotycząca stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych przyjęta w Genewie dnia 1 lipca 1949 r. (załącznik Dz. U. z 1958 r., nr 29, poz. 126) w art. 2 ust. 2 wskazuje, że będą w szczególności uznane za akty ingerencji w rozumieniu niniejszego artykułu środki zmierzające do spowodowania utworzenia organizacji pracowników, które by były opanowane przez pracodawcę lub przez organizację pracodawców, albo właśnie do wspierania organizacji pracowników finansowo lub w inny sposób, w celu podporządkowania tych organizacji kontroli pracodawcy lub organizacji pracodawców.

Wobec powyższego zasadne jest dodanie do art. 15 ustawy z dnia 15 lutego 1992r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2000 r., nr 54, poz. 654 z późn. zm.) ustęp 1s w brzmieniu:

„1s. Kosztami uzyskania przychodów są również wydatki poniesione przez pracodawcę na pomieszczenia i urządzenia techniczne niezbędne do wykonywania działalności związkowej”.

Wzrost polskiego PKB w 2009 roku jest przedmiotem pełnych podziwu komentarzy zagranicznych ekonomistów. Czas pokaże czy model zaproponowany Polsce i Polakom sprawdzi się w najbliższych latach. Zapaść krajów nadbałtyckich i Irlandii zobowiązuje jednak do ostrożności. Wysoki wskaźnik wzrostu gospodarczego nie jest bezdyskusyjną oznaką wyższości, tym bardziej, że nie możemy patrzeć na niego tylko jak na wynik w danej chwili.

W czasie kryzysu większość ryzyka gospodarczego została przeniesiona na pracowników

Wyzbywanie się zapasów przez przedsiębiorstwa i brak produkcji to zjawiska, które wpływają bezpośrednio na wzrost gospodarczy, ale przede wszystkim na zatrudnienie. Zjawisko to świadczy o łatwości i skłonności do redukcji liczby pracowników. Polskie przedsiębiorstwa korzystając z kryzysu, w przeciwieństwie do przedsiębiorstw w innych krajach, gdzie utrzymanie miejsc pracy i siły nabywczej pozostawało w centrum działań antykryzysowych, zrestrukturyzowały przede wszystkim zatrudnienie. Tymczasem praca w ograniczonym wymiarze czasu i rekompensata przez państwo od 60 proc. do 67 proc. utraconych wynagrodzeń w okresie 12 do 24 miesięcy pozwoliły w Niemczech uniknąć likwidacji co najmniej 650 000 miejsc pracy, a we Francji około 250 000. Dziś przynosi to zresztą już określone efekty gospodarcze.

Dramatyczny wzrost bezrobocia

Efektem krótkowzroczności polskich przedsiębiorstw i rządu jest wzrost bezrobocia. Z danych Eurostatu wynika, że stopa bezrobocia w Polsce wzrosła w 2009 roku o 34 proc. W marcu 2010 wynosiła już 13%. W 2009 roku zostało zlikwidowanych setki tysięcy miejsc pracy. Występują ogromne różnice między regionami w poziomie bezrobocia. Zatrważa prognoza dalszego wzrostu bezrobocia przedstawiona w planie konwergencji, pomimo planowanego 3% wzrostu gospodarczego. Tymczasem bezrobocie kosztuje – niższe wpływy z podatków, mniejsze składki ubezpieczeniowe etc. Dlatego w wielu krajach zamiast maksymalizować za wszelką cenę zyski, wiele firm – przy pomocy państwa – chroniło miejsca pracy.

Elastyczność za wszelką cenę

Tymczasem w Polsce i pracodawcy, i rząd skupiają się na dalszej elastyczności rynku pracy – mimo iż rynek ten jest jednym z najbardziej elastycznych w Europie. Stale wzrasta liczba umów na czas określony – jest już najwyższa w Europie. Deregulacja rynku pracy nie jest jednocześnie połączona z odpowiednio wysokimi zabezpieczeniami społecznymi, które pozwalają niwelować społeczne skutki kryzysu. Zasiłki dla bezrobotnych i pomoc socjalna (zasiłki mieszkaniowe i inne) w Danii pozwalają bezrobotnym utrzymać 77 proc. ostatnich przychodów, w Irlandii 71 proc., w Niemczech 62 proc., we Francji 60 proc.

Wydajność pracy w przemyśle na jednego zatrudnionego była w styczniu 2010 wyższa o 12,4 % niż przed rokiem, przy mniejszym o 3,5% przeciętnym zatrudnieniu.

Popyt gospodarstw domowych to wzrost gospodarczy

Utrzymanie miejsc pracy i poziomu wynagrodzeń jest bardzo istotne w Polsce, gdzie popyt gospodarstw domowych zapewnił w 2009 roku 82% wzrostu PKB a konsumpcja gospodarstw domowych była nadal głównym czynnikiem wzrostu gospodarczego. Niestety, polskie gospodarstwa coraz bardziej się zadłużają, a ich oszczędności maleją. Większość polskich gospodarstw w ogóle nie oszczędza, a podział zasobów jest bardzo nierówny. Możliwości samofinansowania się gospodarstw domowych wyczerpują się. Przedsiębiorstwa w tym samym okresie posiadają nadwyżkę płynności finansowej. Niepokój wzbudza zadłużanie się gospodarstw domowych i sektora prywatnego

Wzrasta liczba osób zagrożonych niespłaconym kredytem. Efektem tych zjawisk może być spadek spożycia indywidualnego, a więc wzrost gospodarczy w 2010

roku będzie oparty na innych wskaźnikach, co oznacza radykalną zmianę w stosunku do ostatnich lat.

Jedną z przyczyn niskiego poziomu oszczędności są ciągle niskie wynagrodzenia, a także coraz większe rozpiętości płac między najmniej i najlepiej zarabiającymi. Niechlubną cechą polskiego rozkładu wynagrodzeń jest duża liczba osób znajdujących się w niskich przedziałach dochodowych. Aż 43,6 proc. Polaków zarabia poniżej 75 proc. przeciętnego wynagrodzenia, a 65,4 proc. osiąga dochody poniżej przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej. Coraz większe są również różnice wynagrodzeń. W 1993 roku różnica pomiędzy najwyższymi, a najniższymi wynagrodzeniami sięgała 493 proc. Natomiast w 2008 roku osiągnęła już 794,1 proc. Oznacza to, że w 2008 roku 10 proc. najlepiej zarabiających Polaków miało płacę o 794,1 proc. wyższą niż 10 proc. najmniej zarabiających.

Według danych Eurostatu, w 2008, 11 proc. pracowników zatrudnionych na pełnym etacie, to tzw. ubodzy pracujący. To znaczy, że dochody osiągane z pracy nie gwarantują życia powyżej granicy ubóstwa. To odbija się na sytuacji rodzin z dziećmi, które należą do najuboższych w Unii Europejskiej. Komisja Europejska już w 2008 r. alarmowała, że co czwarte dziecko w Polsce zagrożone jest ubóstwem.

REKOMENDACJA

Konieczne zatem jest stałe dążenie do wzrostu płac szczególnie osób najmniej zarabiających oraz wyeliminowanie nieuzasadnionych różnic w opłaceniu pracy ze względu na region czy płeć.

Problemy demografii są głównymi wyzwaniami przed jakim stoi większość krajów europejskich. Sytuacja Polski jest wyjątkowo niepokojąca i zapewne należy do najbardziej niebezpiecznych w Europie. Prognozy Głównego Urzędu Statystycznego na lata 2008–2035 zakładają, że „liczba ludności Polski będzie systematycznie się zmniejszać, przy czym tempo tego spadku będzie coraz wyższe”. Oznacza to problemy na rynku pracy, a w konsekwencji również problemy systemu emerytalnego. Wtórne skutki spadku liczby mieszkańców dotkną również rynki finansowe oraz rynek nieruchomości. Nie zmieniają tego ani podwyższenie wieku emerytalnego ani programy typu 50+. Główne przyczyny niskiego przyrostu naturalnego to: brak pewności zatrudnienia, niestabilność finansowa, słabość polityki rodzinnej, niewystarczająca infrastruktura i problemy z łączeniem życia zawodowego z rodzinnym.

Wydatki Polski na rodziny, są po Bułgarii, najniższymi w Europie, włączając w to równość siły nabywczej. Stanowią one pomoc 11 razy mniejszą niż we Francji i 17 razy niższą niż w Irlandii.

Mniej niż 3 proc. dzieci poniżej 3 lat ma dostęp do żłobka lub przedszkola, dla porównania we Francji jest to ponad 60 proc. A przecież duża część żłobków są to żłobki prywatne, których koszt jest zbyt wysoki dla wielu rodzin. Kwestia opieki nad dziećmi ma tym większe znaczenie w Polsce, gdzie norma czasu pracy należy do najdłuższych w Europie.

Kryzys demograficzny

REKOMENDACJA

Koniecznym staje się zatem wspieranie rodziny, poprzez wzrost stabilności finansowej, wzrost wynagrodzeń, zapewnienie pewności zatrudnienia, wzrost wydatków publicznych na politykę rodzinną i usługi publiczne.

Pogodzenie obowiązków zawodowych i rodzinnych wymaga zmiany kultu dyspozycyjności pracowników. Polacy pracują średniotygodniowo najdłużej w Europie. Niepełnozatrudnieni pracownicy w Polsce są zagrożeni biedą, dlatego bardzo często podejmują się pracy na kilku etatach, co jest zaprzeczeniem idei pracy w niepełnym wymiarze godzin (np. kobiety).

REKOMENDACJA

Działania pozwalające ograniczyć ubóstwo wdrażane nie tylko w czasie kryzysu mają kolosalne znaczenie. Nadszedł czas, aby wprowadzić w Polsce stałe narzędzia – stabilizatory pozwalające utrzymać popyt i zatrudnienie. W naszym kraju brak jest mechanizmów, które zachęciłyby firmy do utrzymania zatrudnienia.

Trzeba zapobiegać patologicznie niskim wynagrodzeniom poprzez systematyczny wzrost płacy minimalnej. Aktualny nadal pozostaje postulat aby płaca minimalna wyniosła 60% przeciętnego wynagrodzenia.

Ograniczony dostęp do wysokiej jakości usług publicznych

W czasie kryzysu gospodarczego jeszcze bardziej odczuwalny jest ograniczony dostęp do usług zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych. Pomimo ogromnego postępu medycyny, szanse pacjentów na pełne z nich skorzystanie są często marnotrawione z powodu błędów organizacyjnych, niedostatecznego poziomu finansowania publicznych wydatków na ochronę zdrowia, braku systemowych rozwiązań (ustanowienie krajowej sieci szpitali publicznych). Prognozy demograficzne oraz wzrost liczby zachorowań na choroby przewlekłe wskazują na wzrost popytu na świadczenia medyczne. Podjęcie tych wyzwań wymaga przygotowania spójnego systemu pracy i płacy w tym sektorze. Polska powinna wzmocnić rolę personelu medycznego poprzez poprawę wynagradzania, warunków pracy, zważywszy, że sektor ochrony zdrowia charakteryzuje się specyficznymi cechami: relatywnie trudnymi warunkami pracy oraz szczególnymi warunkami otoczenia i funkcjonowania opieki zdrowotnej.

Brak sektorowego dialogu społecznego

Komisja Europejska podkreśla, że wysoka jakość dialogu społecznego jest podstawowym mechanizmem zarządzania zmianami ekonomicznymi i przyczynia się do ograniczenia tych zmian. Poważną przeszkodą w budowaniu w Polsce wysokiej jakości dialogu społecznego na wszystkich szczeblach jest brak reprezentacji po stronie pracodawców. Intensywny dialog społeczny wymaga rozwiniętego systemu negocjacji zbiorowych. Należy wzmocnić zarówno siłę, jak i reprezentatywność partnerów społecznych poprzez odpowiednie regulacje prawne.

Państwo jest systemem naczyń połączonych. Dodatni wskaźnik PKB jest bardzo ważny, tak jak utrzymanie deficytu finansów publicznych na stosunkowo niskim poziomie. Ale równie ważne są inwestycje w bezpieczne zatrudnienie, wykształcenie czy lepsze wynagrodzenia zapewniające popyt, ale też wyższe wpływy do budżetu czy stabilność ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych. Ograniczanie fikcyjnego samozatrudnienia czy nieuzasadnionego zatrudnienia kontraktowego, to przecież działanie na rzecz większych wpływów do systemu ubezpieczeniowego. Zdrowsze społeczeństwo, to także większa mobilność pracowników, lepsza wydajność, dłuższe pozostawanie na rynku pracy. Inwestowanie w rodzinę, to inwestowanie w przyszłość, w zapewnienie korzystniejszych relacji między pracującymi i emerytami w kolejnych dziesięcioleciach.

Za ten system i jego finansowanie odpowiedzialni są rządzący, ale warto rozwiązania wypracowywać w drodze rzeczywistego dialogu zarówno trójstronnego, jak i bilateralnego.