

Rozwój po swojemu, czyli irlandzkie paktowanie

25 marca 2008

Irlandia jest krajem olbrzymiego sukcesu gospodarczego w tradycyjnym rozumieniu tego pojęcia

I to jest jedyny fakt, w kwestii którego panuje zgoda między różnymi opiniami na temat genezy wielkiego skoku ekonomicznego w państwie, które zyskało miano celtyckiego tygrysa.

Jedni uważają, że to skutek głównie amerykańskich inwestycji i niskich podatków. Ich oponenti twierdzą natomiast, że przyczyny są głębsze – wiążą się z niekonwencjonalnym modelem irlandzkiego partnerstwa społecznego i wypracowaniem własnych, efektywnych strategii rozwoju.

SWOJĄ DROGĄ

Sukces „zielonej wyspy” jest tym ciekawszy, że kraj trudno jednoznacznie zaklasyfikować do powszechnie znanych modeli gospodarczych. Zwolennicy modelu anglosaskiego (amerykańskiego) uważają, że Irlandia poszła ich tropem – przyjęła zasadę niskich podatków i otwartości na zagraniczne inwestycje. Zapominają jednak, że ten kraj ma także silnie regulowany rynek zatrudnienia i układy zbiorowe pracy na szczeblu centralnym, a rząd jest dość aktywny w gospodarce. Ale zwolennicy modelu kontynentalnego (zachodnioeuropejskiego) również nie powinni odczuwać pełnego komfortu w przypisywaniu Irlandii do swojej ścieżki rozwoju. Kraj ten ma bowiem zarówno niskie podatki, jak i niskie świadczenia społeczne oraz dość słabe usługi publiczne (służba zdrowia, transport itp.).

Zupełnie zrozumiałe jest natomiast to, dlaczego zwolennicy obu modeli bardzo chcieliby mieć Irlandię w swoim portfolio jako przykład trafności stosowania ich teorii. W ciągu ostatnich lat kraj ten dokonał olbrzymiego skoku rozwojowego, co widać najlepiej dzięki porównaniom. W Irlandii średnioroczny wzrost

PKB wyniósł aż 8,1 proc. w latach 1995-2003, natomiast rozwój Włoch w tym czasie następował w tempie 1,5 proc. rocznie, Francji – 2,1 proc., Wielkiej Brytanii – 2,7 proc., a USA – 3,3 proc.. Jeszcze kilkanaście lat temu Irlandia miała dochód narodowy odpowiadający 60 procentom średniego dochodu w krajach UE – teraz wynosi on 130 proc. (irlandzki dochód na głowę mieszkańca jest drugi na świecie). W ostatnich 10 latach wybudowano połowę wszystkich domów, które istnieją w kraju. W tym okresie stworzono ok. 700 tys. miejsc pracy (cała populacja wynosi 4,2 mln osób).

Można wręcz odnieść wrażenie, że Irlandczycy rozmyślnie nie kopiowali żadnych modeli i w tym tkwi ważne źródło ich powodzenia. Zamiast przejmować się teoretycznymi zaleceniami, starannie analizują realia, w których przyszło im żyć i budują rozwiązania – programy społeczne i gospodarcze – odpowiadające ich warunkom.

WIELKA TRANSFORMACJA

Po wywalczeniu niepodległości w 1922 r., przez kilka dekad Irlandia pozostawała gospodarką dość autarkiczną, co było w znacznym stopniu wyborem politycznym nowego państwa. Dominował sektor rolny, a pewnej części społeczeństwa wydawało się, że to jest właśnie model dla Irlandii: gospodarka zbudowana wokół rolnictwa i ośrodków prowincjonalnych. Uważano, że jeśli komuś zależy na życiu miejskim i rozwoju technologicznym, ma do wyboru sąsiednią Wielką Brytanię albo Stany Zjednoczone. Jednak z czasem okazywało się, że coraz trudniej utrzymać taki model. W rolnictwie topniały miejsca pracy, a nowe nie powstawały (jeszcze w 1960 r. niemal 40 proc. ludności pracowało w rolnictwie, leśnictwie i rybołówstwie). Irlandczycy zaczęli głosować – jak mówiono – nogami. W latach 1951-61 wyjechało z kraju aż 409 tys. osób.

Klasa polityczna została zmuszona do zweryfikowania swojego nastawienia. Tym bardziej, że padały opinie, iż pomimo kilku dekad niepodległości nie udało się młodemu państwu zbudować

ekonomicznych fundamentów niezależnego bytu. Ray Mac Sharry i Padraic White, znane irlandzkie postacie, pisali, że „Polityczna niepodległość od Wielkiej Brytanii, wbrew nadziejom wielu osób, nie była tożsama z niepodległością ekonomiczną”. W latach 50. irlandzki eksport wciąż w 90 procentach trafiał do byłego kolonizatora, co nie świadczyło o realnej niezależności.

Paradoksalnie, Irlandczykom pomógł kryzys lat 80. Wykorzystali go jako dogodny moment do przededefiniowania swoich działań w różnych ważnych sferach życia. A przeżywali wówczas głębokie wątplenie we własne siły. Wyrażało się to choćby skalą emigracji. Rocznie 44 tys. Irlandczyków opuszczały kraj. Bezrobocie sięgało prawie 20 proc., szalała inflacja. W latach 1980-87 zatrudnienie w przemyśle skurczyło się aż o jedną czwartą, co odczuwano jak zapadanie się gruntu pod nogami. Wzrost gospodarczy wynosił zaledwie 1,5 proc.. Długi państwa były równe 150 proc. PKB, a ich obsługa pochłaniała rocznie 1/3 przychodów podatkowych. Sfera publiczna znajdowała się na krawędzi załamania. Rosła jednak także determinacja, aby odwrócić bieg wydarzeń. Irlandczycy zdawali sobie sprawę, że albo się zmobilizują, albo pozostanie im tylko czekać, kto ostatni zgasi światło na wyspie.

Zaczęli coraz silniej odwoływać się do metod partnerskiego działania. W połowie lat 80. odświeżyli powołaną w 1973 r. Narodową Radę Ekonomiczno-Społeczną (National Economic & Social Council, NESCC), która skupiała przedstawicieli związków zawodowych, biznesu, rolników, rządu i niezależnych ekspertów. W konsekwencji doszło do zawarcia przez nich w 1987 r. pierwszego w tym kraju paktu społecznego, pn. Program Narodowego Odrodzenia (Programme for National Recovery).

Zasługą Rady było uchwycenie istoty ówczesnego kryzysu. Dotyczyło to zarówno aspektu czysto ekonomicznego – głównie fiskalnego i w zakresie polityki dochodów pracowniczych – ale również szerszego, który pozwolił na dostrzeżenie istoty zazębiających się zjawisk, tworzących spiralę negatywnych

czynników degradujących kraj. Przesłaniem Rady było to, że Irlandia musi nauczyć się radzić sobie ze współzależnością różnych czynników wpływających na funkcjonowanie gospodarki. Podkreślano, że zwłaszcza mały kraj, aby radzić sobie w morzu globalizacji, musi mieć stabilne makroekonomiczne ramy, zapewniające niską inflację, lecz równie ważny jest stały wzrost popytu. Polityka kształtowania dochodów miała zapewniać Irlandii konkurencyjność, ale uznano także, iż zasady dystrybucji dochodów nie mogą wywoływać konfliktów, które będą zakłócały funkcjonowanie gospodarki.

SPORY O WZORY

Obecnie Irlandia ma jedną z najbardziej zglobalizowanych gospodarek na świecie. Ale proces ten przeprowadzono z wielkim rozmysłem i przede wszystkim stopniowo, dając rodzimym przedsiębiorstwom czas na dostosowanie się do wysokiego poziomu konkurencji z zewnątrz.

Irlandczycy, tworząc swoją gospodarkę, z pewnością chcieli oddalić się nieco od brytyjskich wzorców, również z racji kolonialnej przeszłości. Uważali też, że Wielka Brytania ciągnie ich w dół i dlatego woleli ściślejsze kontakty ekonomiczne z kontynentem. Ponadto uważali, że skoro chcą być bliżej Europy, powinni zbliżać się do niej systemowo, czyli przyjmować jej rozwiązania. Z tego względu chętniej regulowali swój rynek pracy, wprowadzając odgórne zasady wzrostu płac, silnie analizowali m.in. rozwiązania szwedzkie i niemieckie.

Ale z drugiej strony nie było w tym kraju zgody co do przyjęcia modelu skandynawskiego, wyróżniającego się silną ochroną socjalną. Wprawdzie część społeczeństwa chciała takich regulacji, ale klasa polityczna boi się tych rozwiązań z powodu groźby konfliktów przy konstruowaniu systemu redystrybucji dochodów. Ponadto wielu Irlandczyków wciąż pamięta okres, kiedy podatki były wysokie, a mimo to świadczenia społeczne pozostały bardzo słabe, co zrodziło uprzedzenie w stosunku do państwa, które składa obietnice,

lecz później ma problemy z wywiązaniem się z nich.

Gdy sukces Irlandii jest bezdyskusyjny, jego rzecznicy podkreślają, że był on możliwy ze względu na przyjęcie niskich podatków. Wciąż jednak np. przywódcy związkowi głoszą, że model skandynawski byłby najlepszy dla Irlandii. Uważają, że udałooby się wówczas uniknąć skutków ubocznych rozwoju ostatnich 20 lat – bardzo silnych nierówności dochodów oraz słabych usług publicznych, zwłaszcza w służbie zdrowia. Podobne opinie formułują nie tylko związki, ale także socjalnie zwykle nastawione kręgi kościelne. Tego typu kwestie są stale podnoszone w debatach publicznych.

Pomimo całego zaufania, jakim Irlandczycy darzą państwo, nie jest ono uznawane za socjalny wehikuł. Tradycyjnie już w większym stopniu taką rolę pełnił kiedyś Kościół, a i teraz organizacje katolickie są aktywne w sferze pomocy społecznej. Prawdopodobnie brakuje Irlandczykom także takiego poziomu społecznej spójności i wzajemnej solidarności, aby możliwe było wdrożenie modelu państwa mocno zaangażowanego w wyrównywanie szans życiowych, choć ów poziom jest z pewnością znacznie wyższy niż w Polsce. Ponadto jest to społeczeństwo, które dość niedawno wyszło z realiów życia wiejskiego, co oznacza ograniczoną zdolność realizowania zaawansowanych programów społecznych.

MYŚLENIE MA PRZYSZŁOŚĆ

Irlandczycy przede wszystkim byli przekonani, że muszą wypracować własne rozwiązania, a przy tym pilnie przyglądać się, w jakim stopniu są one efektywne. Jasno zdefiniowali te elementy, na które nie mają wpływu (zwłaszcza jako mały kraj), a także te, które mogą kształtować i gdzie mogą wykazać się innowacyjnością. Uznali za oczywiste, że nie zmienią reguł globalnej gospodarki ani zasad panujących we Wspólnocie Europejskiej (wstąpili w 1973 r.). Z kolei za istotne uznali przemysłenie tego, w jaki sposób zaadaptują się do realiów, które uznawano za niezmienialne. Docenili sprawne państwo jako

element korygujący wady rynku oraz jako swoisty think-tank, który kreuje długofalowe wizje i tworzy podstawy ich realizacji.

Strategiczne analizy uświadamiały im sens angażowania się w sektory technologiczne. Wokół tego celu wzmacniali inne sfery: edukację, kształcenie zawodowe, inwestycje, politykę społeczną. Ciekawe jest to, że już w okresie znacznego rozwoju w połowie lat 90., rząd i jego partnerzy społeczni nie zachłysnęli się sukcesem. Mało tego, dokonali solidnego rachunku sumienia. W specjalnym raporcie uznali, że krajowi brakuje dogłębnej świadomości, jak mocno uwikłany jest w międzynarodowe zależności ekonomiczne i nie bardzo zdaje sobie sprawę, co z tego wynika. Doceniono wzrost ekonomiczny, ale jednocześnie uznano, że nie zarządzano nim należycie.

Irlandczycy dbali o to, aby w analizach strategicznych uczestniczyły możliwie najszersze kręgi sektora obywatelskiego. Z tego przekonania narodziło się partnerstwo społeczne. Następnym istotnym punktem w ich podejściu było przekonanie, że konkurencyjność nie jest tylko kwestią tego, jak funkcjonuje sam rynek – ważne jest również jego otoczenie, instytucje społeczne. Podejmowali olbrzymie starania w sferze rynku pracy i kształcenia zawodowego. Dbano, aby przedsiębiorstwa miały pracowników o właściwych kwalifikacjach, zgodnie z profilem rozwoju kraju, a dostęp do rynku pracy był możliwie łatwy dla wszystkich grup społecznych, także tych, które zagrożone są marginalizacją społeczną. Jak przyznaje wielu ekspertów, bez zmian i usprawnień w tej dziedzinie, rozwój ekonomiczny nie byłby możliwy. Przede wszystkim zniesiono opłaty za szkoły średnie, a także wprowadzono darmowy transport do szkół na terenach wiejskich. Powołano kilka nowych wyższych uczelni technicznych w różnych regionach kraju.

Dbano również o jakość usług okołobiznesowych. Dość szybko dostrzeżono znaczenie telekomunikacji jako branży, która w znacznym stopniu wpływa na konkurencyjność całej gospodarki.

Ponadto rząd był aktywny w innych sferach gospodarki, m.in. prowadził politykę wspierania modernizacji za pomocą grantów, zachęt podatkowych itp.

NARÓD PRZY STOLE

Od 1987 r. Irlandczycy co trzy lata zasiadają do rozmów, aby z wielką intensywnością debatować nad nowymi wyzwaniami, przed którymi staje ich kraj. W ten sposób powstają paki społeczne.

Pierwszy, wspomniany już pakt miał o tyle decydujące znaczenie, że umiejętnie nakreślił ramy rozwoju, rolę i sposób funkcjonowania Irlandii w warunkach integracji europejskiej oraz rosnącej globalizacji gospodarki. Początkowo paki dotyczyły głównie określenia wskaźników minimalnego wzrostu płac, co miało kluczowe znaczenie dla ustabilizowania rozchwianej gospodarki i nadania jej dynamiki rozwoju. W kolejnych umowach społecznych uzgadniano wdrażanie programów, których celem było polepszenie sytuacji poszczególnych grup, a także stała poprawa jakości usług publicznych (edukacja, służba zdrowia itp.)

Jak wspomniałem, pierwszy pakt zawarto w okresie szczególnie trudnej sytuacji kraju. Tym bardziej porozumienie uznawano za olbrzymi kompromis wszystkich stron. David Begg, sekretarz generalny Irlandzkiego Kongresu Związków Zawodowych, powiedział, że kraj był w tak żałosnym stanie, iż ratunkiem mógł być tylko faustowski układ, zwłaszcza w celu walki z bezrobociem. W jego ramach biznes otrzymał niemal wszystko, czego chciał: niższe podatki, niskie składki emerytalne, minimalne regulacje rynku pracy. Begg zaznacza, że warto było wówczas zawrzeć taki pakt, ponieważ udało się osiągnąć wiele istotnych celów, jak niski poziom bezrobocia, zaawansowanie technologiczne kraju itp. Ale teraz, jego zdaniem, realia się zmieniły, stara formuła zużyła się. Dzisiaj związkowcy nie chcą tak „spolegliwych” układów. Biznes zresztą nie proponuje rozwiązań, które nie uwzględniają interesów strony związkowej. Partnerzy społeczni dość zgodnie przyznają, że ustawodawstwo

społeczne i ekonomiczne musi się uzupełniać.

W 1987 r. związki zgodziły się na ograniczenie wzrostu płac. Nie miał on przekroczyć poziomu 2,5 proc. do roku 1990 włącznie. Dodatkowy wzrost zaplanowano dla najslabiej zarabiających. Ale zapowiedziano przy tym obniżenie opodatkowania dochodów, co zrekompensowało niski wzrost płac. Polityka umiarkowanych zarobków miała przyczynić się do uzdrowienia finansów publicznych, które były w bardzo złym stanie. Był to też czynnik wpływający na konkurencyjność, zwłaszcza w zabiegach o inwestycje zagraniczne.

Niewątpliwie paktowi pomogło pewne specyficzne doświadczenie. Otóż na początku lat 80. związki były w stanie doprowadzić do podwyżek płac, często odwołując się do metody strajków. Ale okazywało się, że po podwyżkach następuje inflacja, która pożera znaczną część oczekiwanego wzrostu poziomu życia, wywołując przy tym dodatkowe kłopoty. Wszystko to skłaniało do przyjęcia bardziej umiarkowanej postawy w żądaniach płacowych. Związki większe nadzieje zaczęły pokładać w obniżaniu osobistych podatków, które w Irlandii były wysokie. Jak ocenia Garret Fitzgerald, były premier, prawie połowa zwiększonej siły nabywczej pochodziła z obniżenia podatków.

Partnerzy społeczni byli zmotywowani do paktowania jeszcze w inny sposób. Otóż związki zawodowe w latach 80. były w szczególnej sytuacji, wskutek poczynań Margaret Thatcher, która niemal rozgromiła ruch pracowniczy w sąsiedniej Anglii. Irlandzcy działacze nie chcieli, aby ten scenariusz powtórzył się w ich kraju. Z kolei pracodawcom zależało na pakcie, gdyż źle wspominali pierwszy okres lat 80., kiedy nie było centralnych porozumień, a po fiasku prób ich ustanowienia doszło do wielu niepokojów i strajków. Pracodawcy musieli negocjować umowy płacowe na szczeblu swoich firm. Absorbowało to ich uwagę, a dodatkowo często prowadziło do konfliktów. Stąd woleli negocjować umowy płacowe na szczeblu krajowym.

Ponadto partnerów społecznych pakt z 1987 r. pociągał także i

tą cechą, że nie miała to być już tylko umowa płacowa. Rząd zaproponował im bowiem, że negocjacje obejmą również szersze zagadnienia, np. pakt zakładał przeprowadzenie zmian w systemie podatkowym, ale również „zwiększenie sprawiedliwości systemu, poprzez radykalną poprawę ściągalności”. Stwierdzono, że podatek korporacyjny ma niski udział w całkowitych wpływach podatkowych. Dlatego zaplanowano przegląd regulacji, a priorytetem stało się poprawienie egzekucji podatków. Ponadto zapowiedziano surowe przestrzeganie wymogu posiadania certyfikatu czystości podatkowej, jako warunku zdobycia kontraktu publicznego o wartości przekraczającej 10 tys. funtów. Działania w systemie fiskalnym były szczególnie ważne, ponieważ w przeszłości został on źle ukształtowany. Wpływy podatkowe pochodziły głównie od indywidualnych osób, natomiast firmy płaciły niewiele, m.in. z powodu słabej ściągalności.

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

Przykład idzie z góry. Irlandczycy po pewnym czasie uznali za sukces partnerstwo na poziomie centralnym i stwierdzili, że należałoby wdrażać je także na niższym szczeblu. Lokalne paktu uznano za dobre narzędzia w walce ze współczesnymi zmorami, jak długoterminowe bezrobocie i wykluczenie społeczne. Podkreślono to podczas negocjowania drugiego ogólnonarodowego paktu zawartego w 1990 r. Stwierdzono w nim, że długoterminowe bezrobocie wymaga, aby pierwsze skrzypce odgrywały społeczności lokalne. To na ich poziomie ma następować integracja wszelkich odgórnie finansowanych programów

pomocowych, nakierowanych na walkę z tym zjawiskiem. Tu zaczęto realizować programy zakładające podnoszenie kwalifikacji, pomoc socjalną i zdrowotną czy inicjowanie oddolnej przedsiębiorczości.

JAK HARTOWAŁ SIĘ PAKT

Na początku września 2006 r. partnerzy podpisali siódmy z kolei pakt społeczny, któremu nadano nazwę „W kierunku 2016”. Tym razem ma on dość burzliwą historię, m.in. z powodu Polaków. Otóż Irlandię zaczęły dręczyć napięcia wynikające z pojawienia się na wielką skalę zagranicznych pracowników, głównie z nowych krajów członkowskich UE.

Jeden z konfliktów okazał się wręcz symboliczny i uzmysłowił, przed jakimi problemami staje kraj po otwarciu rynku pracy. Otóż w firmie Irish Ferries, aby osiągnąć oszczędności płacowe, chciano zastąpić dotychczasową załogę nową, składającą się z pracowników z nowych krajów unijnych. Konflikt trwał kilka tygodni. W tym okresie pracownicy strajkowali, odbyło się dużo manifestacji solidarności w wielu miastach. Ostatecznie problem został rozwiązany w grudniu 2005 r. Kompromis polegał na tym, że pracodawca uzyskał pozwolenie na zatrudnianie przybyszów, ale pracę zachowali też dotychczasowi pracownicy. Za beneficjentów tego porozumienia można uznać również imigrantów, ponieważ zagwarantowano im takie jak dla Irlandczyków minimalny poziom wynagrodzeń i warunki pracy.

Zakończenie sporu otworzyło drogę do podjęcia negocjacji nad paktem. Konflikt ten w znacznej mierze wpłynął na jego tematykę. Związki zawodowe podkreślały bowiem kwestie związane z zachowaniem standardów zatrudnienia w nowych warunkach funkcjonowania otwartego rynku pracy – i w tym zakresie sporo osiągnęły. Wspomniany lider związków, David Begg, powiedział, że w kategoriach standardów pracy zapisy paktu przynoszą najważniejsze zmiany na przestrzeni ostatnich lat. Na całym świecie standardy zatrudnienia znalazły się w sytuacji

zagrożenia lub ulegają erozji, a w Irlandii odwrócono ten trend.

Pakt zawiera tradycyjnie porozumienie w zakresie polityki wzrostu płac, a także cały szereg zapowiedzi wdrożenia programów społecznych. Wzrost płac ma osiągnąć poziom 7,5-8,5proc. w ciągu 27 miesięcy od podpisania porozumienia. Nie wszystkie środowiska związkowe to zaakceptowały. Członkowie związku zawodowego sektora finansów – Irish Bank Officials Association, aż w 95proc. byli przeciwni porozumieniu. Uważali, że zaproponowane podwyżki są zbyt skromne, zwłaszcza w sytuacji wysokich zysków w bankowości i hojnych uposażeń menedżerów. Wskazywali również na sporą inflację, która „zjada” podwyżki, na rosnące ceny mieszkań oraz wysokie koszty kredytów hipotecznych. Z kolei przedstawiciele pracodawców i biznesu narzekali, że podwyżki są zbyt hojne. Turlough O’Sullivan, dyrektor generalny Konfederacji Irlandzkiego Biznesu i Pracodawców, ocenił, że propozycje wzrostu płac przewyższają to, co jest właściwe dla irlandzkiej gospodarki. Za zbyt hojne uznała je również Joanne Richardson, szefowa niezwykle wpływowej Amerykańskiej Izby Handlowej w Irlandii. Oświadczyła ona, że niektóre amerykańskie firmy mogą nie być w stanie wywiązać się z tych obietnic. Przestrzegała, że Irlandia może stracić na atrakcyjności jako lokalizacja amerykańskich inwestycji (amerykańskie firmy zatrudniają w Irlandii ok. 200 tys. osób). Mimo wszystko, biznes i pracodawcy zaakceptowali nowe warunki, uznając, że w zamian zyskają warunki stabilnego rozwoju ekonomicznego, spokój w stosunkach pracy, realne reformy w sektorze publicznym, zwiększoną wydajność i praktyczne działania na rzecz wsparcia sektora produkcyjnego.

Z powodu m.in. kontrowersji dotyczących wzrostu płac, paktu nie zaakceptowali członkowie Unii Nauczycieli Irlandii. Sprzeciwiało mu się 75 proc. głosujących (w głosowaniu brało udział 4,1 tys. nauczycieli). Uznali oni, że w sektorze publicznym podwyżki płac wcale nie są pewne, ponieważ

uzależniono je od przebiegu modernizacji tego sektora. Ponadto nie chcieli zgodzić się na zasadę, że w trakcie obowiązywania paktu nie można podejmować akcji protestacyjnych – gdyby do nich doszło, nie zostałyby wprowadzone podwyżki płac. Związkowców nie zadowolił również zapowiedziany wzrost liczby nauczycieli wspomagających naukę języka angielskiego (głównie na potrzeby nauki imigrantów).

Nawet ci, którzy ostatecznie akceptowali pakt, przyznawali, że negocjacje były ciężkie. Od początku związkowcy byli wyjątkowo nieufni, bo wcześniej nie konsultowano ważnej dla nich decyzji otwarcia rynku pracy dla pracowników z nowych krajów UE. Związki uważały również, iż rząd nie opracował metod zapobiegania ewentualnym nadużyciom w tej kwestii. Ostatecznie jednak np. działacze i członkowie SIPTU (Services, Industrial, Professional and Technical Union – Związek Zawodowy Usług Profesjonalnych i Technicznych oraz Przemysłu), który zrzesza ponad 200 tys. osób, przekonały zapisy paktu dotyczące walki z nieprzestrzeganiem praw pracowniczych, z wykorzystywaniem pracowników, uregulowaniem nieuzasadnionych zwolnień czy eliminowaniem niskich standardów pracy. Związek podkreślał, że wytargowano w pakcie to, co było możliwe do osiągnięcia w obecnych warunkach.

LEPSZA OCHRONA SŁABSZYCH

Na akceptację paktu przez związki duży wpływ miało to, że udało im się przeforsować wiele korzystnych regulacji dotyczących prawa pracy, zwłaszcza w zakresie jego przestrzegania. Związkowcy za atuty paktu uznali plan utworzenia nowego ustawowego ciała regulującego przestrzeganie prawa pracy, które będzie miało możliwości samodzielnego wszczynania dochodzeń i śledztw (New Office of Director of Employment Rights Compliance – ODERC). Uzgodniono także potrojenie liczby inspektorów pracy do końca roku 2007 i poprawienie współpracy między poszczególnymi instytucjami zaangażowanymi w kontrolowanie przestrzegania prawa w miejscu pracy. Mają też być zwiększone kary dla pracodawców łamiących

regulacje. Zapowiedziane przez rząd nowe przepisy pozwolą na płynną współpracę między pracownikami urzędu podatkowego (Revenue Commissioners), Ministerstwa ds. Opieki Społecznej i Rodziny (Department of Social and Family Affairs) oraz ODERC. Polegać ma ona na wspólnym dostępie do informacji i przeprowadzaniu akcji śledczych przez połączone grupy ekspertów (Joint Investigation Units).

Związki wynegocjowały również zapisy zobowiązujące pracodawców – pod groźbą bardzo wysokich kar (sięgających nawet ćwierć miliona euro) – do prowadzenia dokumentacji z danymi o czasie pracy, nadgodzinach itp. W sprawach pracowniczych roszczeń kierowanych do Apelacyjnego Trybunału Pracy (EAT), to po stronie pracodawcy będzie leżało udowodnienie działalności zgodnej z prawem przed sądem pracy lub komisarzem prawa. Ponadto Ministerstwo Gospodarki, Handlu i Pracy będzie prawnie upoważnione do publikacji raportów ze śledztw przeprowadzanych przez inspektoraty pracy w przypadkach, gdy pojawi się wyjątkowe zainteresowanie publiczne. Możliwe będzie też zasądzenie kary pozbawienia wolności za nieprzestrzeganie prawa pracy. Komisarze prawa, Apelacyjny Trybunał Pracy oraz sądy pracy mogą zasądzić zadośćuczynienie poszkodowanemu pracownikowi do wysokości dwuletniej pensji. Chronieni będą pracownicy, którzy informują władze o niezgodnych z prawem działaniach pracodawcy.

Pakt zakłada również powstanie zespołu do badania zjawisk występujących na rynku pracy, związanych np. ze zwolnieniami oraz zastojem płac w gospodarce. Powstała specjalna procedura, która zniechęca pracodawców do przeprowadzania zwolnień grupowych. W przypadku niezastosowania się do niej, Apelacyjny Trybunał Pracy może zasądzić przywrócenie do pracy lub przyznać zadośćuczynienie w wysokości odpowiadającej kilkuletniej pensji. Pakt wprowadza także prawo, które zapobiega możliwości zwolnienia załogi przez pracodawcę podczas akcji protestacyjnych (lokaut).

Powstała również regulacja, która uniemożliwia firmom łamiącym

przepisy pracy wykonywanie zleceń dla sektora publicznego. Zaplanowano utworzenie kodeksu pracy dla ochrony praw osób pracujących w domu. Emigranci będą mogli ubiegać się o pozwolenia o pracę osobiście i nie będą rozpatrywane ich oferty za stawkę poniżej ustawowego minimum.

NIE TYLKO GOSPODARKA

Irlandzki pakt oparto na założeniu, że rozwój gospodarczy i społeczny wzajemnie się uzupełniają. W tym duchu formułuje nową perspektywę polityki społecznej. Zakłada, że państwo musi mieć programy społeczne, które odpowiadają wszystkim najważniejszym fazom życia człowieka: dzieciństwa, aktywności zawodowej, starości, a osobno także niepełnosprawności. Dla pierwszej fazy ważną kwestią są urlopy macierzyńskie i ojcowskie, aby dostosować ich długość do potrzeb wychowywania dziecka. Ponadto do 2010 r. zaplanowano utworzenie 50 tys. nowych miejsc w instytucjach opieki nad dziećmi, w tym 10 tys. przedszkolnych. Z drugiej strony, pakt zawiera działania, których celem jest uporanie się z problemem wagarowania i przedwczesnego kończenia edukacji. Dlatego stworzone zostanie dodatkowe 100 miejsc pracy dla opiekunów i psychologów w państwowych instytucjach edukacyjnych. Do końca 2009 r. stworzonych będzie 1000 dodatkowych placówek społeczno-kulturalnych dla młodzieży. Zatrudnionych zostanie dodatkowo 550 nauczycieli do pomocy w nauce języka. Poprawiona zostanie proporcja liczbowa w relacji uczeń-nauczyciel – w latach 2007-2008 zostanie zredukowana do poziomu 27:1.

Pakt planuje także działania adresowane dla fazy życia związanej z okresem pracy zawodowej. Tutaj znaczenie mają projekty edukacyjne, m.in. skierowane ku nisko wykwalifikowanym pracownikom. Pakt podkreśla znaczenie wprowadzenia wysokich standardów kwalifikacji zawodowych w sektorze produkcyjnym, który znacznie ucierpiał w wyniku przenoszenia produkcji do krajów o niższych kosztach pracy. Mowa jest także o zwiększaniu uczestnictwa w programie „Nauka przez całe życie”, ze szczególnym naciskiem na doksztalcanie

nisko opłacanych oraz słabo wykwalifikowanych pracowników.

Z kolei dla fazy starości programy społeczne zarysowane w pakcie przewidują m.in., że w roku 2007 najniższa stawka zapomogi zostanie podniesiona do 150 euro. Do końca 2007 r. zaproponowane zostanie wprowadzenie świadczeń socjalnych dla starszych obywateli w wysokości 200 euro na tydzień. Do końca roku 2007 poprawiony będzie system przyznawania środków na opiekę nad osobami starszymi w kwotach po 150 milionów euro na opiekę hospicyjną oraz opiekę domową. W latach 2006-2007 dwa miliony euro zostaną przeznaczone na programy walki ze złym traktowaniem osób starszych.

Rozwinięta zostanie państwowa strategia ds. osób niepełnosprawnych, ze szczególnym naciskiem na promocję edukacji i szkoleń zawodowych. Poprawiony ma być dostęp takich osób do transportu publicznego. Zaplanowano też rozwój sieci punktów konsultacyjnych dla niepełnosprawnych. Pakt przewiduje również rozwój opieki zdrowotnej, m.in. do roku 2008 powstanie 300 nowych ośrodków zdrowia, do 2009 r. – 400, do 2011 r. natomiast 500. Okres oczekiwania na leczenie publiczne zostanie skrócony do maksymalnie trzech miesięcy.

PO PIERWSZE: PRACA

Partnerstwa w Irlandii podlegały pewnej ewolucji. W latach 90. kluczowa w nich była ogólna kwestia bezrobocia, które w latach 90. było jeszcze dość wysokie. Dopiero w ostatnich latach priorytetem stały się problemy osób, które pomimo niskiej stopy bezrobocia nadal mają kłopoty z funkcjonowaniem na rynku pracy i są zagrożone różnymi formami wykluczenia. Partnerstwa zaczęły tworzyć projekty, które pomagały im w powrocie do zatrudnienia, co uznano za najlepszy sposób na zapewnienie właściwego poziomu integracji społecznej. Trudności w funkcjonowaniu na rynku pracy odczuwają głównie trzy grupy społeczne:

1. osoby o niskich kwalifikacjach i niskim wykształceniu,

które dodatkowo mają problemy zdrowotne lub są niepełnosprawne, a także osoby o niskiej samoocenie lub z uzależnieniami, bezdomni oraz byli więźniowie.

2. ludzie, którzy przedwcześnie porzucili szkołę, najczęściej osoby o niskich kwalifikacjach i wykształceniu, a także osoby z przestarzałymi kwalifikacjami (zwolnieni z pracy, starsi) i imigranci.

3. pracujący w mało stabilnych miejscach zatrudnienia, ze słabymi perspektywami na poprawę swoich kwalifikacji. Dla oznaczenia tej grupy stosuje się termin „biedni pracujący” (working poor).

Odbiorcami tych działań są zatem m.in. długotrwale bezrobotni, pracownicy sezonowi, kobiety w trudnej sytuacji życiowej, ludzie starsi, bezdomni, byli więźniowie, rolnicy o niskich dochodach, uchodźcy, samotni rodzice, osoby przedwcześnie porzucające szkoły czy całe społeczności o złej kondycji ekonomicznej. Partnerstwa koncentrują swoje działania wokół trzech sfer: (1) usługi dla bezrobotnych, (2) rozwój społeczności (pomoc dla zagrożonych marginalizacją), (3) inicjatywy pomocy dla młodych osób. Największa grupa osób otrzymała wsparcie związane z poszukiwaniem zatrudnienia i funkcjonowaniem na rynku pracy. W latach 2000-2005 pomoc w tym względzie otrzymało ponad 143 tys. osób, z których 20proc. znalazło pracę, a 12proc. założyło własną działalność gospodarczą. Z kolei w ramach wsparcia ludzi młodych, odbiorcami pomocy były 303 tys. osób.

W zakresie pomocy dla bezrobotnych, partnerstwa pomagają oferując doradztwo i szkolenia. Funkcjonuje też system mentorów, czyli zawodowych doradców, którzy pomagają osobom najbardziej zaniedbanym społecznie. Ma to często charakter pomocy indywidualnej, dostosowanej do potrzeb danej osoby. Pomoc przyjmuje także formę informowania o możliwościach zatrudnienia, nabycia nowych kwalifikacji, uzupełnienia wykształcenia. Dla osób chcących rozpocząć własną działalność

gospodarczą oferowana jest pomoc organizacyjna i finansowa. W kategorii działań na rzecz bezrobotnych, największą grupą otrzymującą wsparcie są pozostający długotrwale bez pracy. Organizowane są również spółdzielnie socjalne albo zatrudnienie w sektorze non-profit.

Partnerstwa intensywnie podjęły się także organizowania systemu opieki na dziećmi, aby umożliwić kobietom dostęp do zatrudnienia i podnoszenia kwalifikacji. Intensywne są też działania w sferze pomocy dla najsłabszych ekonomicznie członków lokalnych społeczności. Ma to miejsce najczęściej na obszarach, które pozostają w tyle pod względem rozwoju. Zadaniem partnerstw jest także angażowanie przedstawicieli tych grup w formułowanie programów działań, które mają ich wesprzeć. W latach 2000-2005 partnerstwa wsparły prawie 5,6 tysiąca oddolnych grup społecznych. Największą grupą odbiorców pomocy były kobiety znajdujące się w trudnym położeniu materialnym, samotni rodzice, ludzie starsi, młodzi przeżywający trudności, niepełnosprawni, osoby z niedostatecznym dochodem, Cyganie. Praca w tych środowiskach polega na wzmacnianiu ich zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie. Chodzi również o przeciwdziałanie ich dyskryminowaniu.

DIALOG DLA ROZWOJU

Premier Bertie Ahern po przedstawieniu najnowszego paktu do akceptacji w czerwcu 2006 r. stwierdził, że partnerstwo było głównym czynnikiem, który wpłynął na udaną transformację kraju od początku lat 80., kiedy to Irlandia znajdowała się w prawdziwych tarapatach. Zwrócił uwagę na umiejętne przekształcenie stosunków pracy, co umożliwiło przyciągnięcie kapitału inwestycyjnego do gospodarki.

Irlandzki premier we wstępie do najnowszego paktu stwierdził wprost, że partnerstwo społeczne pomogło zachować strategiczną koncentrację na ważnych narodowych priorytetach. Pakt przynosi bowiem pogłębione analizy czynników, które mają podstawowe

znaczenie dla rozwoju kraju i jego konkurencyjności w globalnej gospodarce. Konkurencyjność jest tu jednak rozumiana bardzo szeroko. Nie jest to tylko funkcjonowanie samej gospodarki, ale również całego jej otoczenia, a zwłaszcza edukacji, organizacji pomocy społecznej i systemu chroniącego przed popadaniem w marginalizację społeczną.

Ahern rozumie partnerstwo jako wspólne tworzenie ram do rozwoju. Rząd pozostający w izolacji nie jest bowiem w stanie gwarantować, że przekształcenia dostosowujące kraj do wymogów narzucanych np. przez rewolucję technologiczną zostaną przeprowadzone optymalnie. Zmiany wymagają trudnej umiejętności łączenia wiedzy wszystkich partnerów. Tak budowana wiedza może dopiero sprawić, że państwo będzie z powodzeniem regulować istotne obszary w gospodarce i mądrze normować życie publiczne.

Autor: Andrzej Zybała

Źródło: [Obywatel](#)