



Raport Instytutu Sobieskiego

nr 33, styczeń 2009 r.

dr Łukasz Hardt, Leszek Skiba

Pakt społeczny dla Polski

Konkurencyjność i praca



INSTYTUT
SOBIESKIEGO

Instytut Sobieskiego
ul. Nowy Świat 27, 00-029 Warszawa
tel./fax: 0 22 826 67 47
tel.: 0 22 211 12 75
fax: 0 22 211 12 76

e-mail: sobieski@sobieski.org.pl
<http://www.sobieski.org.pl>

Spis treści

HISTORIA PAKTÓW SPOŁECZNYCH. PRZYKŁAD IRLANDII I HISZPANII	3
PAKT SPOŁECZNY DLA POLSKI	5
Dlaczego Komisja Trójstronna nie zdała egzaminu	5
Państwo jako ośrodek zaufania	5
JAKOŚĆ RZĄDZENIA	6
Zmiana modelu władzy	8
Pakt społeczny jako narzędzie implementacji zasad dobrego rządzenia (<i>good governance</i>) i skutecznej reformy regulacyjnej	9
Pakt społeczny jako narzędzie ograniczania niedoskonałości rządu	12
Pakt społeczny jako stabilizator makroekonomiczny	13
ZARYS PROPOZYCJI PAKTU SPOŁECZNEGO: KONKURENCYJNOŚĆ I PRACA	14
Partnerzy – strony paktu	15
Parametry makroekonomiczne budżetu państwa	16
Wprowadzenie budżetu zadaniowego w ciągu najbliższych 4 lat	16
Rozliczanie podatku PIT i CIT kwartalnie przez wszystkich przedsiębiorców	16
Skonsolidowanie składki rentowej i na ubezpieczenie chorobowe	17
Podwyższenie dochodu zwolnionego od podatku dochodowego	17
Emerytury mundurowe	18
Podwyższenie wieku emerytalnego dla osób urodzonych po 1960 roku	18
Wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw	20
Wynagrodzenia w administracji	21
Reforma systemu ubezpieczeń społecznych rolników (KRUS)	21
Powstrzymanie się od akcji protestacyjnych	22
Poparcie stron dla działań reformujących administrację	22
Klauzula nadzwyczajnej zmiany stosunków	22
Procedura Koncyliacyjna	23
BIBLIOGRAFIA	24

HISTORIA PAKTÓW SPOŁECZNYCH. PRZYKŁAD IRLANDII I HISZPANII

Pakty społeczne w Europie Zachodniej, czyli porozumienia zawierane między rządem, związkami zawodowymi oraz reprezentacją pracodawców, miały na celu głęboką reformę rynków pracy oraz poprawę finansów publicznych. Podstawowym celem, w warunkach ograniczania barier w handlu międzynarodowym i coraz większej internacjonalizacji współczesnej gospodarki, stały się od początku lat 80-tych efektywność i konkurencyjność międzynarodowa gospodarek europejskich. Te nadzwyczajne porozumienia, z których najbardziej znane są pakty przyjęte w Irlandii i Hiszpanii, różniły się w swojej istocie od tradycyjnego korporacyjnego modelu regulacji gospodarki.

Korporatyzm lat siedemdziesiątych został najbardziej rozwinięty w Niemczech i krajach Skandynawskich. Włączał reprezentację pracodawców oraz pracobiorców w proces tworzenia polityk gospodarczych państwa, wpisując te instytucje w formalną architekturę państwa. Rozwój korporatyzmu był ściśle związany ze wzrostem roli związków zawodowych, czego efektem było rozszerzenie się państwa socjalnego. Natomiast pakty społeczne podpisane w Irlandii i Hiszpanii, a także w Holandii i Portugalii, będące reakcją na kryzys ekonomiczny przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, prowadziły do redukcji państwa socjalnego, a nie do jego powiększania, które stało się trwałą cechą korporacyjnego systemu dekadę wcześniej.

Fundamentem paktów była diagnoza, iż odpowiedzią na recesję, globalizację rynków finansowych, towarów i usług, na wysokie zadłużenie publiczne, deficyty budżetowe oraz bezrobocie powinien być wzrost konkurencyjności gospodarek europejskich. Warunkiem zaś konkurencyjności było i jest obniżenie kosztów pracy, stabilizacja wzrostu płac, ograniczenie inflacji oraz stopy procentowej.

Impulsem skłaniającym do poparcia paktów społecznych przez związki zawodowe, zarówno Hiszpanii i Irlandii, był narastający proces osłabiania ich siły, z powodu znacznego bezrobocia, spadku członkostwa i znacznego rozwarstwienia dochodów, które prowadziło do zróżnicowania interesów poszczególnych grup pracowników w przypadku Irlandii, a w przypadku Hiszpanii do spadku liczby członków oraz pozycji społecznej samych związków. Zgoda na neoliberalne reformy, forsowane przez rządy i pracodawców, wynikała zatem z kryzysu pozycji związków zawodowych, osłabionych pogorszeniem warunków gospodarczych w latach 80-tych.

Model paktów społecznych określony został jako *konkurencyjny korporatyzm* (Martin Rhodes), gdyż włączał reprezentacje pracodawców i pracobiorców do procesu przygotowywania polityk gospodarczych. Jednakże podstawowy cel porozumień odchodził w swojej istocie od korporacyjnego modelu głębokiej regulacji rynków w kierunku globalnej konkurencyjności gospodarek. Impulsami mobilizującymi rządy do zmian nie były tylko złe wskaźniki gospodarcze, lecz również zewnętrzne naciski ekonomiczne skłaniające do monetarnej integracji europejskiej.

Historia irlandzkich paktów społecznych rozpoczęła się w 1987 roku, gdy w warunkach ponad ośmioprocentowego deficytu budżetowego, długu publicznego sięgającego aż 117% PKB oraz ponad szesnastoprocentowego bezrobocia podpisany został trzyletni *The Programme*

¹ K. Hemann, J. Kelly, *Party politics and the reemergence of social pacts in Western Europe*, Comparative Political Science, Sierpień 2007, s. 971-972

for National Recovery (PNR). Podstawowymi ustaleniami tego programu były między innymi stały wzrost płacy o 2% i 3% w zależności od wysokości pensji, aktywna polityka rządu na rzecz zwiększenia zatrudnienia, redukcja podatku od dochodów oraz pozapodatkowych kosztów pracy dla najniżej zarabiających oraz przede wszystkim kontrola wydatków budżetowych i redukcja deficytu budżetowego. Poprawa sytuacji gospodarczej skłoniła uczestników porozumienia do podpisania w 1990 roku drugiego paktu, nazwanego *The Programme for Economic and Social Progress* (PESP). Uregulowaniu wzrostu płac, z możliwością modyfikacji stopy wzrostu podczas negocjacji w poszczególnych przedsiębiorstwach, towarzyszyło podniesienie podatków oraz dalsze obniżenie wydatków socjalnych państwa. Trzeci pakt (*The Programme for Competitiveness and Work* – PCW) podpisany w 1993 roku przez reprezentantów pracodawców, pracobiorców oraz rządu kontynuował proces rozpoczęty w 1987 roku, a jednocześnie pozwalał na coraz większe indywidualne modyfikacje przyjętych stóp rocznego wzrostu płac. Redukcja poziomu zadłużenia przyjęta w drugim pakcie zakładała limit w wysokości 100% PKB w 1993 roku, a kolejne porozumienie ustaliło tę wartość na 95% PKB w 1996 roku.

Znacznie ambitniejsze cele wyznaczyli sobie autorzy *Partnership 2000* podpisanego w 1996 roku. Pakt ten zakładał znacznie wyższy wzrost płac, w porównaniu do trzech poprzednich porozumień. Łączny wzrost wynagrodzeń wynosił bowiem 14%. Obok regulacji wynagrodzeń oraz polityki budżetowej i socjalnej uregulowane zostały inne dziedziny polityki społecznej państwa, między innymi działania na rzecz ograniczenia ubóstwa. Także liczba uczestników paktu była znacznie większa, gdyż obejmowała również inne organizacje poza związkami zawodowymi i reprezentacjami pracodawców.

Bezpośrednim efektem irlandzkich paktów społecznych jest znaczący wzrost gospodarczy. Średni roczny wzrost w latach 1987-1993 wyniósł ponad 5%, sięgając do wartości 9.5% w 1997 roku. Wartość PKB na głowę w porównaniu do średniej w Unii Europejskiej zwiększyła się w niespełna sześć lat z 71.9% w 1990 roku do 99.3% w 1996 roku.

Strategia wzmocnienia konkurencyjności gospodarki irlandzkiej polegała na czterech podstawowych elementach:

Po pierwsze solidne fundamenty makroekonomiczne zakładały redukcję poziomu zadłużenia publicznego. Irlandzka komisja trójstronna (*National Economic and Social Council*) określiła to w 1986 roku jako bezalternatywny imperatyw, ponieważ wysokie bezrobocie oraz znaczne zadłużenie stanowiły istotne zagrożenie trwałego wzrostu gospodarczego. Redukcja inflacji oraz stóp procentowych miała na celu stworzenie pozytywnego klimatu dla zagranicznych inwestycji w Irlandii. Po drugie, wzmocnienie konkurencyjności gospodarki irlandzkiej było możliwe pod warunkiem ograniczenia wzrostu płac. Po trzecie, długoterminowa konkurencyjność miała zostać wzmocniona poprzez reformy w wybranych dziedzinach polityki państwa, przede wszystkim polityki fiskalnej oraz przemysłowej. Wreszcie po czwarte, realizacja trzech wymienionych powyżej elementów miała wzmocnić integrację społeczną, poprzez redukcję bezrobocia oraz preferencje na rzecz najniżej zarabiających. Jednocześnie wzrost zatrudnienia umożliwić miał obniżenia udziału wydatków socjalnych w budżecie.

Natomiast rząd hiszpański i hiszpańskie związki zawodowe podpisały w 1994 roku *Pakt z Toledo*, który uzupełniony o dalsze porozumienia w roku następnym, miał na celu racjonalizację wydatków socjalnych budżetu państwa, uelastycznienie rynku pracy oraz reformę systemu emerytur. Zmiany na rynku pracy w znacznym stopniu zmniejszyły obciążenia pozapłacowych

² A. Aust, *The „Celtic Tiger” and its beneficiaries. “Competitive corporatism” in Ireland.*

kosztów pracy, co w efekcie ograniczyło w ciągu kilku lat stopę bezrobocia w Hiszpanii. Spadek bezrobocia z ponad 20% do niewiele ponad 10% w ciągu kilku lat był najważniejszym rezultatem porozumień.

PAKT SPOŁECZNY DLA POLSKI

Dlaczego Komisja Trójstronna nie zdała egzaminu

Komisja Trójstronna ds. Społeczno-Gospodarczych utworzona w 2001 roku na miejsce powstałej w 1994 roku komisji trójstronnej miała zdaniem Artura Wołka (*Modernizacja instytucji w: Drogi do nowoczesności. Idea modernizacji w polskiej myśli politycznej.* (red.) J. Kleczkowski i M. Szułdrzyński) „wszelkie podstawy, by stać się przykładem udanego transferu instytucjonalnego (...) Naturalne wydawało się odwołanie do instytucji komisji trójstronnej sprawdzonej w krajach, gdzie tworzenie polityki państwa uznaje się za pole współpracy i porozumienia istotnych grup interesu pod egidą rządu.”

Długa tradycja silnych związków zawodowych w Polsce skłaniała do przyjęcia korporacyjnego pomysłu instytucjonalizacji współpracy między rządem a reprezentacjami pracowników. Zmniejszenie napięć społecznych oraz ograniczenie potencjalnego protestu wobec działań modernizacyjnych kolejnych rządów stwarzało nadzieję na skuteczne porozumienie, prowadzące do wzrostu konkurencyjności polskiej gospodarki.

Zdaniem Artura Wołka praktyka wskazuje jednak, iż komisja trójstronna „okazała się instytucją nietrwałą, która nie uzyskała legitymizacji wśród grup, których narzędziem miała się stać. Solidarność od początku traktowała ją z podejrzliwością jako potencjalny instrument manipulacji postkomunistów, a OPZZ był stanowiskiem konkurencyjnego związku mocno uwarunkowany.” Oddziaływanie związków zawodowych na rozstrzygnięcia polityczne rządu znacznie częściej miało miejsce w bezpośrednich negocjacjach z bliskimi politycznie partiami. Doświadczenie, rządzącej w latach 1997-2001, Akcji Wyborczej Solidarność wskazuje, iż znacznie korzystniejsze dla związku zawodowego było samodzielne przejęcie władzy nad rządem, niż trudne dogadywanie się z pozycji słabszego partnera. Dlatego właśnie trwałe wpisanie związków w polityczny podział na obóz postkomunistyczny i postsolidarnościowy sprawił, iż udział komisji trójstronnej w procesie decyzyjnym rządu okazał się marginalny.

Dotychczasowy model współpracy rządu z partnerami zewnętrznymi nie zdał egzaminu. Doraźne porozumienia zawierane w sprawach poszczególnych ustaw nie przełożyły się na ambitny projekt głębokiej zmiany warunków ekonomicznych w Polsce. Dlatego naszym zdaniem konieczne jest odwołanie się do doświadczeń zachodnioeuropejskich, do nadzwyczajnego paktu społecznego, którego treść zostałaby wynegocjowana przy udziale reprezentantów pracodawców i pracobiorców.

Państwo jako ośrodek zaufania

Wielu ze znaczących współczesnych intelektualistów i naukowców (np. Francis Fukuyama) wskazuje na ogromną rolę kapitału społecznego zaufania dla rozwoju ekonomicznego

oraz sprawnego funkcjonowania instytucji publicznych. Zaufanie między obywatelami nie tylko sprawia, iż ograniczone mogą być wydatki quasi-podatkowe przedsiębiorców, których przykładem mogą być ubezpieczenia, gdyż istnieje większa pewność, iż kontrakty zostaną dotrzymane, a nad działaniami pracowników nie jest konieczna pełna kontrola. Najważniejsze zdaniem Roberta Putnama jest to, iż zaufanie między obywatelami mobilizuje ich do aktywności społecznej, kontroli działań władz publicznych, a zatem do zwiększenia jakości instytucji determinujących warunki prowadzenia działalności gospodarczej.

Jedną z najważniejszych tez Fukuyamy jest ta, iż dobra jakość instytucji publicznych determinuje sukces państw i gospodarek krajowych w wielkiej globalnej konkurencji. Zaufanie jako kapitał społeczny, przesądzający o sukcesie i porażkach społeczeństw, ma zatem bezpośrednie konsekwencje dla jakości życia obywateli oraz swobody przedsiębiorczości. Zaufanie nie jest współcześnie rozumiane jedynie jako przekonanie, iż zawarte kontrakty zostaną dotrzymane oraz, że można wierzyć obcym osobom. Zaufanie jest podtrzymywane istnieniem instytucji publicznych pełniących funkcję ośrodka zaufania (Jadwiga Staniszkis), których działania zmniejszają ryzyko prowadzonych aktywności przez obywateli i podmioty gospodarcze. Stabilizująca rola instytucji publicznych polega na tym, że pozwalają one na przypuszczenie, iż w dłuższej perspektywie, warunki prawne i ekonomiczne prowadzenia działalności ekonomicznej zmienią się w przewidywanym kierunku. Przedsiębiorca ma zatem wszelkie powody do uznania, że kontrahent dotrzyma umowy, gdyż wszelkie ramy prawne, instytucjonalne i ekonomiczne są – w pewnych granicach i w pewnym dłuższym horyzoncie czasowym – możliwe do przewidzenia.

Doświadczenia zachodnioeuropejskie wskazują na ogromną rolę instytucji państwowych w dotrzymywaniu warunków paktów społecznych. Bez gwarancji ze strony państwa, strony pracodawców i pracobiorców mogłyby, w każdym momencie, zerwać porozumienie. Wszystkie wynegocjowane warunki zostają dotrzymane, tylko dlatego, że strony paktu mają pewność, że ani sytuacja ekonomiczna pracobiorców nie ulegnie nadmiernemu pogorszeniu, ani rentowność przedsiębiorstw nie spadnie poniżej progu opłacalności.

Przyjęcie roli ośrodka zaufania przez państwo, w przypadku podpisania paktu społecznego, zmieniłoby radykalnie praktyczną rolę administracji i rządu w Polsce. Długa tradycja nieufności wobec instytucji publicznych, nieprzewidywalność decyzji i działań polityków oraz urzędników, niska jakość rządzenia, a także traktowanie instytucji publicznych w kategoriach zagrożenia i przeszkody wskazują, jak wielką zmianą może być dla polskich przedsiębiorców i obywateli budowa ośrodka zaufania. Efektem paktu społecznego jest bowiem wyznaczenie wieloletniej perspektywy, w czasie której obywatele mogą oczekiwać w miarę stabilnych warunków prawnych, instytucjonalnych i ekonomicznych. Obniżenie ryzyka politycznego działalności gospodarczej bezpośrednio przekłada się zaś na ograniczenie kosztów transakcyjnych.

JAKOŚĆ RZĄDZENIA

Studia nad korozją państwa brytyjskiego, „wydrążeniem” oraz „fragmentacją administracji” prowadzone między innymi przez Rod Rhodesa kierują uwagę ku problemowi ograniczenia wpływu polityków na najważniejsze procesy społeczne i gospodarcze. Pojawienie się policy networks, ograniczenie zakresu oddziaływania polityków na administrację i procesy regulacyjne zmniejsza możliwości realizowania zamierzeń i planów rządów, które są ogłaszane

w programie wyborczym. Skuteczność centrum rządu (*core executive*) w opinii wielu naukowców, polega na umiejętnym koordynowaniu sieci (*policy networks*), integrowaniu polityk na najwyższym poziomie w obrębie centrum rządu. Skuteczność zależy zatem od zaakceptowania roli rządu, jako katalizatora w procesach decyzyjnych, w których współuczestnikami są inne podmioty społeczne i gospodarcze.

Efektywność centrum rządu jako miejsca wyznaczającego cele polityczne całej egzekutywy uzależniona jest od wydajności instytucjonalnej administracji. Zdaniem Klausa Goetza niezmiernie istotna jest współpraca między wyższą częścią administracji a politykami, w szczególności otwarcie tych pierwszych na polityczne otoczenie warunkowane posiadaniem *political craft*. Wyobrażenie, co jest możliwe do realizacji w danej politycznej sytuacji, pozwala na efektywniejszą realizację zamierzeń polityków. Dodatkowo, współpraca między administracją a politykami polegać powinna na umiejętności urzędników w przekładaniu ogólnych projektów politycznych na cały skomplikowany zestaw drobnych rozwiązań prawnych i instytucjonalnych. Umiejętność ta oznacza, iż administracja posiadać powinna wyobrażenie, jak modyfikować intencje polityków, gdy te nie są możliwe do zrealizowania lub jak je korygować, gdy pozwalają to na uzyskanie lepszych efektów. Przygotowywanie alternatywnych rozwiązań politycznych przez administrację, alternatywnych propozycji decyzji, podejmowanych ostatecznie przez centrum rządu skupione wokół premiera, jest najważniejszą cechą skutecznego rządu we współczesnym świecie.

Diagnoza Klausa Goetza (*Governing Europe*) dowodzi, iż zmiany w organizacji administracji w krajach postkomunistycznych, polegająca na zarysowaniu wyraźnej granicy między światami polityki i administracji był oparty na fałszywych przesłankach. Jego zdaniem, „próby ograniczenia wpływu polityków poprzez zdefiniowanie jasnej granicy między polityką a administracją są inspirowane przez błędną interpretację zarówno przeszłości, jak i problemów współczesnego funkcjonowania państwa. W czasach komunizmu, partyjność rządowej administracji była rzeczywiście narzucona (mimo zmiennego zakresu w różnych krajach oraz różnych częściach państwa), lecz biurokracja ministerialna była również niepolityczna, w tym sensie, że nie była przystosowana do przygotowywania oraz oceny alternatywnych decyzji politycznych. To raczej biurokracja partyjna niż państwowa wypełniała tę funkcję w stopniu, jaki możliwy był w ustroju komunistycznym. Innymi słowy, rząd pełnił funkcję wykonawczą w literalnym znaczeniu tego słowa”.

Polska administracja nie jest przygotowana do projektowania alternatywnych rozwiązań programowych, polityk dotyczących różnych aspektów społecznych i gospodarczych. Oznacza to również, iż instytucjonalne otoczenie kierownictwa politycznego nie potrafi skutecznie przełożyć ogólnych zamierzeń na język konkretnych zapisów i decyzji. Nie potrafi opisać potencjalnych zagrożeń dla podjętych decyzji, czy też zaprezentować polityczne i społeczne zagrożenia dla projektowanych propozycji politycznych. W krajach zachodnioeuropejskich, mimo istnienia bariery między światami politycznym i biurokratycznym, podstawowe umiejętności polityczne były zawsze uznawane, przez wyższych urzędników administracji, za równie istotne, co wiedza merytoryczna. Nikt nie oczekiwał, że propozycje programowe i polityczne zostaną przygotowane przez polityków bez udziału urzędników. Oczekiwania takie byłyby, zdaniem Goetza, związane z fałszywym wyobrażeniem o roli administracji, pozostawiającej rządzących polityków w instytucjonalnej i merytorycznej próżni. Odwoływanie się do zasobów zewnętrznych, wprowadzanie własnych prywatnych sojuszników do administracji, korzystanie z płatnych ekspertów zewnętrznych jest zatem zachowaniem w pełni racjonalnymi, gdyż to właśnie politycy, a nie urzędnicy, są zawsze obarczeni odpowiedzialnością za skutki działania lub nie działania ministerstw.

Przygotowanie alternatyw politycznych polega na umiejętności przełożenia ogólnych zamierzeń politycznych, deklarowanych przez polityków, na szereg konkretnych decyzji, wykorzystując przy tym dostępne narzędzia i mechanizmy. Jest to zatem umiejętność oceny rozwiązań częściowych, oceny z punktu widzenia całościowego politycznego celu lub z punktu widzenia potencjalnych konfliktów. Taka umiejętność możliwa jest przy posiadania zmysłu politycznego, który nie musi i nie charakteryzuje urzędników.

Proces przygotowywania umowy społecznej, jeśli realizowany byłby w sposób skuteczny, poprzez samo skomplikowanie materii, ilość obszarów poddanych negocjacji, które muszą być zintegrowane, wagi spraw oraz znacznej liczby zaangażowania uczestników, prowadziłby do zmiany funkcjonowania administracji. Przebieg prowadzenia procesu negocjacji przez administrację rządową, wymagałby całościowej oceny proponowanych rozwiązań, integrowania rozmaitych propozycji, przewidywania konsekwencji, poszukiwania argumentów na rzecz alternatywnych rozwiązań, które realizowałyby postulowane i zaakceptowane przez wszystkie strony cele.

Odejście od modelu administracji zorientowanej na wąskich zagadnieniach polityk publicznych, przystosowanie jej do najważniejszego wyzwania, jakim jest całościowe opracowywanie polityki państwa, w oparciu o partyjne programy zwyciężskich partii, wydaje się ogromnymi atutami paktu społecznego.

Zmiana modelu władzy

Na czym polega sukces państw we współczesnym świecie

Lata 90-te ubiegłego stulecia przyniosły zmianę roli państw we współczesnym świecie. Jej główną cechą było ograniczenie wpływu polityków i administracji na gospodarkę i społeczeństwo. W świecie przed globalizacją, programy partyjne, które stanowiły podstawę dla decyzji i działań rządów państw europejskich, były realizowane w większym niż obecnie stopniu. Zwiększało to zaufanie obywateli do polityki, jako miejsca realnej zmiany, oraz do polityków, jako osób wiarygodnych.

Ograniczenie wpływu decyzji, zapadających w obrębie egzekutywy na gospodarkę i społeczeństwo ujawnia, w jakim stopniu programy polityczne oparte na całościowej ideologicznej przebudowie gospodarki i społeczeństwa stały się nieskuteczne. W ostatnich kilkunastu latach popularne stało się przekonanie, iż projekty działań alternatywne wobec programów neoliberalnych albo nie mają szans na realizację, albo opierają się jedynie na idei jak największego hamowania zmian, których celem jest dostosowanie gospodarek krajów do wymogów globalnych. W popularnej wersji, teza powyższa znana była jako tzw. koniec historii.

Zmiana modelu władzy, miejsca egzekutywy w obrębie światów gospodarki i społeczeństwa, wynikała z radykalnego ograniczenia bezpośredniej ingerencji państwa. Nie chodzi tylko o to, że państwa współczesne nie mają narzędzi istotnej ingerencji w gospodarkę, gdyż się ich wyzbyły, lub narzędzia te przestały być skuteczne. Ponadto niektóre działania przestały być możliwe do zastosowania (np. pomoc publiczna krajów członkowskich UE) lub wiążą się z poniesieniem wysokich kosztów przy niewielkich rezultatach (np. ingerencje na rynku walutowym).

Ograniczona możliwość odgórnej, jednostronnej ingerencji rządu nie oznacza jednak, iż rola rządu przestała być znacząca. Władza regulacyjna państw polega na kontroli standardów i pośrednim wpływaniu na gospodarkę, której skuteczność uzależniona jest od skali współpracy z podmiotami podległymi regulacji. Władza regulacyjna nie może jednak polegać na jednostronnym wprowadzaniu standardów, które nie były uprzednio uzgodnione z regulowanymi podmiotami. Warunkiem skutecznej regulacji jest jak największa wiedza o potencjalnych skutkach. Wiedza jest na tyle rozproszona, iż może być skutecznie wykorzystana pod warunkiem współpracy w obrębie sieci łączącej odpowiedni fragment administracji, zainteresowane podmioty i grupy interesu oraz ekspertów. Dominacja *policy networks*, integrujących wspomniane podmioty, staje się współcześnie cechą charakterystyczną nie tylko europejskich państw, ale całej Unii Europejskiej.

Efektywność państwa, czyli centrum rządu nadzorującego wszystkie fragmenty administracji rządowej, zależy przede wszystkim od możliwości koordynowania sieci. Jest to możliwe z jednej strony poprzez władzę regulacyjną, opartą o państwowe akty prawne, z drugiej zaś strony, poprzez zachęty ekonomiczne.

Pakt społeczny, który proponujemy, powinien być przede wszystkim procesem edukacyjnym. Powinien nauczyć w praktyce działania zarówno polityków, jak i administrację, w jaki sposób władza publiczna realizuje swoje cele w sytuacji, gdy nie posiada już narzędzi odgórnego wpływania na warunki ekonomiczne i społeczne. Politycy i administracja, w procesie negocjowania paktu, rozpoznać mogą wszystkie ograniczenia, utrudniające zawarcie porozumień prowadzących do ustalenia i implementacji polityk publicznych. Jest to rozpoznanie podmiotów społecznych i gospodarczych w Polsce, bez których udziału skuteczność realizacji polityk publicznych byłaby niewielka.

Wydarzenia kryzysu finansowego z jesieni 2008, przyniosą zapewne kolejne zredefiniowanie roli państw. Pradygmat gospodarki zglobalizowanej został poddany testowi.

Pakt społeczny jako narzędzie implementacji zasad dobrego rządzenia (*good governance*) i skutecznej reformy regulacyjnej

Powyżej wskazaliśmy, iż współczesny model sprawowania władzy uległ zmianie – kierowanie (*governing*) zostało zastąpione przez nowoczesne zarządzanie publiczne (*good public governance*), które w literaturze określa się po prostu jako dobre rządzenie (*good governance*).³ Dobre rządzenie ma coraz mniej wspólnego z administracyjnym kierowaniem, a bardziej sprowadza się do realizowania określonych celów poprzez zmiany instytucjonalne i regulacyjne służące budowie określonej struktury bodźców. Podstawowym celem władzy publicznej kierującej się zasadami dobrego rządzenia jest budowa takiego środowiska instytucjonalno-regulacyjnego, które obniża koszty wymiany rynkowej, redukuje niepewność z nią związaną, a także minimalizuje zjawisko korupcji oraz zwiększa przejrzystość funkcjonowania władzy publicznej. Chociaż wśród ekonomistów brak konsensusu co do optymalnego zakresu i wielkości działań o charakterze interwencyjnym, tak w kwestii działań regulacyjnych poglądy teoretyków ekonomii są coraz bardziej zbieżne i sprowadzają się do postulatu prowadzenia przez państwo odpowiedniej polityki regulacyjnej. Stanowisko to dobrze streszcza wypowiedź Ronalda Coase'a, który otrzymując Nagrodę Nobla w ekonomii w 1991 r. powiedział – „[...] bez odpowiednich

³ Zob. np. Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. (2007), *Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006*, World Bank Policy Research Working Paper No. 4280.

instytucji jakiejkolwiek postaci gospodarka wolnorynkowa nie jest możliwa”. W tym kontekście warto też wspomnieć o jednym z kluczowych stwierdzeń nowej ekonomii instytucjonalnej (NEI), iż jakość instytucji zależy przede wszystkim od sposobu ich tworzenia. Wg NEI te instytucje są dobre, a więc służą wzrostowi efektywności adaptacyjnej i alokacyjnej gospodarki, które są odpowiednio dopasowane do lokalnych uwarunkowań społeczno-kulturowych. Zakłada się, iż efektywne są te instytucje, które powstają w sposób transparenty przy współudziale tych podmiotów, których funkcjonowanie będzie w przyszłości przez nie regulowane. Instytucje z importu, często nierozumiane przez lokalnych interesariuszy, zwykle nie działają prawidłowo – „Jest oczywistym, iż import reguł prawnych często nie oddziałuje na zachowanie. [...] Reguły formalne mogą zostać odrzucone, zignorowane lub zastąpione przez instytucje nieformalne, które funkcjonują niezależnie, a często są sprzeczne w stosunku do systemu prawnego”⁴.

W badaniach z zakresu polityki regulacyjnej oraz ekonomii instytucjonalnej coraz częściej prowadzi się analizy, które próbują określić wpływ władzy publicznej (rządu) na tworzenie i funkcjonowanie instytucji. Wychodzi się tu z założenia, że w systemie rynkowym potrzebna jest tzw. trzecia strona (*third party*), która po pierwsze określa instytucjonalną strukturę rynku, a po drugie rozwiązuje spory i konflikty powstające w toku prowadzenia gry rynkowej (*enforcement mechanisms*). Brak trzeciej strony często prowadzi do anarchii i wzrostu kosztów transakcyjnych, a często uniemożliwia jakiejkolwiek funkcjonowanie rynku. W sytuacji atrofii struktur państwa często pojawiają się tzw. struktury zastępcze (np. organizacje o charakterze mafijnym), które przejmują wykonywanie zadań rządu z zakresu np. władzy sądowniczej. W literaturze podkreśla się, iż jednym z warunków efektywnego działania władzy publicznej jest po pierwsze oparcie jej funkcjonowania na zasadach demokratycznego państwa prawa, a także jej rozliczalność, jak również tzw. zasada społecznej inkluzji tj. włączenie do życia społeczno-gospodarczego jak największej części członków społeczeństwa. Tylko wtedy można oczekiwać, że rozwiązania regulacyjne promowane przez rząd będą wynikały z celów i oczekiwań członków społeczności oraz będą przez nich rozumiane, a więc, że działania władzy publicznej będą efektywne i skuteczne. W przeciwnym razie może nastąpić tzw. import instytucji lub budowanie regulacji służących wyłącznie poszczególnym lobbies.

Zaprezentowany powyżej skrótowy zarys teoretycznych podstaw zasady dobrego rządzenia pozwala na wyodrębnienie tzw. ośmiu wymiarów dobrego rządzenia, tj.:

- 1/ *demokratyczne państwo prawne (democratic state)*;
- 2/ *przejrzystość (transparency)*;
- 3/ *rozliczalność (accountability)*;
- 4/ *partycypacja (participation)*;
- 5/ *społeczna inkluzja (inclusiveness)*;
- 6/ *skuteczność i efektywność (effectiveness and efficiency)*;
- 7/ *przestrzeganie prawa (rule of law)*;
- 8/ *zarządzania konsensualne (consensus oriented)*.

Zakładamy tutaj, iż implementacja zasad dobrego rządzenia, poprzez zmianę filozofii tworzenia reguł gry obowiązujących uczestników procesu wymiany rynkowej, pozwoli na głęboką reformę

⁴ Pistor, K. (2000), ‘The evolution of Legal Institutions and Economic Regime Change’, Paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics in Europe on Governance, Equity and Global Markets, 21-23.06.2000 Paris.

regulacyjną. Tylko gruntowana i przemyślana reforma samego systemu tworzenia prawa, a regulacji gospodarczych w szczególności, może w długim okresie uwolnić energię właścicieli polskich firm. Podkreślić należy, iż podejmowane w całym okresie transformacji ustrojowej próby poprawy jakości regulacji gospodarczych nie powiodły się. Podstawową przyczyną tychże niepowodzeń jest fakt, iż działania wszystkich komisji ds. odbiurokratyzowania gospodarki funkcjonujących w ostatnim dwudziestolecu sprowadzały się do próby wyeliminowania szkodliwych przepisów, a nie odnosiły się do reformy procesów, których te regulacje są owocem. Jedyną sensowną próbą reformy systemowej w zakresie tworzenia regulacji był Program Reformy Regulacji realizowany przez Ministerstwo Gospodarki od połowy 2006 r. W ramach tego programu zaproponowano wzmocnienie mechanizmu oceny skutków regulacji (OSR) oraz wdrożenie systemu pomiaru kosztów administracyjnych związanych z danymi obciążeniami nakładanymi na przedsiębiorcę. Niestety autorzy programu zatrzymali się w pół kroku – mechanizm OSR, choć wzmocniony poprzez włączenie zewnętrznych ekspertów, nadal pozostaje w gestii administracji, a więc nadal oceny skutków regulacji dokonują ci, którzy te regulacje tworzą. Trudno w takim przypadku o rzetelność wykonywanych analiz. Po drugie, nadal każdy projekt zmian regulacyjnych przechodzi przez mechanizm uzgodnień międzyresortowych, gdzie każde ministerstwo za punkt honoru poczytuje sobie wprowadzenie modyfikacji do wyjściowych propozycji. Klasycznym przykładem psucia regulacji przez poszczególne organy administracji jest Krajowy Program Reform, który – choć w zamierzeniu miał być w miarę spójnym zbiorem działań na rzecz lepszego prawa (tzw. unarodowioną Strategią Lizbońską), stał się spisem pobożnych życzeń zgłaszanych przez poszczególne ministerstwa. Niestety obecnie działania na rzecz lepszych regulacji ograniczają się do „spektakularnych” i incydentalnych działań na rzecz wyeliminowania absurdów prawnych (np. prace tzw. Komisji Palikota). Działania te będą skuteczne wyłącznie w krótkim okresie. Nie należy się łudzić, że niezmienny system tworzenia regulacji gospodarczych nagle pozwoli na opracowywanie aktów prawnych, które będą ułatwiać prowadzenie działalności gospodarczej, obniżały jej koszt, a także ryzyko z nią związane. Budowa przyjaznego dla przedsiębiorców środowiska regulacyjnego nie może zakończyć się na działaniach kolejnych komisji ds. odbiurokratyzowania gospodarki, ale na takiej zmianie systemu tworzenia regulacji, aby w przyszłości tego rodzaju komisje nie były już potrzebne. Twierdzimy, iż kluczem do zmiany systemu tworzenia prawa jest pakt społeczny.

Rozpoczęcie prac nad przygotowaniem paktu społecznego, swoistego projektu cywilizacyjnego dla Polski, nie tylko umożliwi włączenie do procesu rządzenia poszczególnych grup interesariuszy, ale również otworzy przestrzeń do debaty publicznej nad celami i priorytetami polityki społeczno-gospodarczej państwa. Sam proces tworzenia paktu, oparty o zasady przejrzystości, społecznej inkluzji oraz partycypacji, może stać się swoistym katalizatorem zmiany samej administracji państwa. Innymi słowy, budowanie paktu społecznego na fundamencie zasad dobrego rządzenia będzie niejako automatycznie powodowało przenikanie tychże zasad do podmiotów uczestniczących w procesie negocjowania paktu. Wartością paktu nie będą więc wyłącznie jego konkretne zapisy i ustalenia, ale również, a może przede wszystkim, stworzenie mechanizmu debaty i wspólnego ustalania celów. Dochodzenie do konsensusu będzie prowadziło do powstawania wspólnie podzielanych przekonań (*shared mental models*), co w konsekwencji stymulowało będzie wzrost poziomu zaufania pomiędzy podmiotami społecznymi, a także obniży koszty transakcyjne działania mechanizmu rynkowego. Proces ten będzie pozytywnie oddziaływał na poziom PKB, gdyż odblokowane zostaną dotychczas niewykorzystane zasoby (redukcja GDP gap) – „[...] pożytecznym jest, gdy ludzie sobie wzajemnie ufają. Jeśli brak zaufania, to wymiana staje się kosztowna i konieczne

jest wprowadzenie sankcji i ubezpieczeń, a w rezultacie, wiele okazji do korzystnej wymiany nie zostanie wykorzystanych”⁵.

Opracowywanie paktu społecznego będzie przeciwdziało alienowaniu się administracji. Przygotowywane przez nią regulacje będą tworzone we współpracy z zainteresowanymi stronami, które po pierwsze będą mogły przedstawić swoje postulaty, a po drugie będą mogły liczyć na wysłuchanie przez drugą stronę. Doświadczenie pokazuje, iż łatwiej zmieniać regulacje na etapie ich powstawania niż a posteriori. Transformacja mechanizmu urzędniczego w wyniku przygotowywania się do wdrażania paktu społecznego wymusi również wprowadzenie w życie mechanizmu zewnętrznych ocen skutków regulacji. Do procesu tego należy zaangażować partnerów pozarządowych, którzy przygotowywaliby niezależne oceny skutków regulacji lub też dokonywaliby recenzji OSR prowadzonych przez rząd. Dobrym przykładem jest tutaj amerykańskie *AEI Center for Regulatory and Market Studies* recenzujące poczynania rządu federalnego w zakresie zmian regulacyjnych i OSR. Warunkiem koniecznym sukcesu reformy systemu stanowienia prawa gospodarczego jest to, aby OSR nie mogli prowadzić ci, którzy dane regulacje tworzą. Mechanizm zewnętrznej kontroli realizacji założonych celów należy wprowadzić również do paktu społecznego – rokrocznie dokonywany byłby przegląd jego realizacji i ewentualnie na bieżąco wprowadzono by modyfikacje.

Pakt społeczny jako narzędzie ograniczania niedoskonałości rządu

Proces negocjowania paktu społecznego, a następnie jego implementacja będzie skutkował ograniczeniem szeregu niedoskonałości immanentnie związanych z funkcjonowaniem władzy publicznej (*government failures*). Po pierwsze, pakt zmieni horyzont czasowy funkcjonowania rządu (planowanie wieloletnie), a więc będzie sprzyjał odejściu od wyznaczania celów w kontekście bieżącego cyklu politycznego (*short termism*). Po drugie, ograniczona zostanie możliwość pogoni za rentą przez rządzących (*rent seeking*), którzy będą w większym stopniu poddani zewnętrznej kontroli stron paktu. Po trzecie, wprowadzona zostanie pozytywna struktura bodźców – rząd będzie zobowiązany realizować zapisane w pakcie cele, a przez to zmniejszona zostanie pokusa do beczynności (*disincentive effects*). Po czwarte, zredukowana zostanie możliwość wywierania presji na rząd przez grupy interesu, które primo będą musiały się ujawnić w procesie tworzenia paktu, secundo wpisana w logikę paktu zasada kierowania się dobrem wspólnym ograniczy skłonność urzędników do poddawania się tego rodzaju naciskom.

Ustalanie zasad paktu w drodze konsensusu będzie prowadziło do szerszej refleksji nad zakresem samego paktu, a w rezultacie nad zakresem działań interwencyjnych i regulacyjnych rządu. Przedmiotem negocjacji nie będą same wskaźniki, ale przede wszystkim to, które wskaźniki powinny w pakcie się znaleźć. Należy mieć nadzieję, że dyskusja ta sprowokuje szerszą debatę nad miejscem państwa w systemie społeczno-gospodarczym Polski, a także nad tym czy dane cele (w tym te zapisane w pakcie) realizować za pomocą działań regulacyjnych czy interwencyjnych (m.in. poprzez odpowiednią alokację środków UE). Brak tego rodzaju refleksji jest jedną z największych słabości polityki gospodarczej państwa. Twierdzimy, że pakt społeczny może stać się katalizatorem takiej debaty.

⁵ Arrow K.J. (1969), *The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Nonmarket Allocation*, in X (ed.), *Joint Economic Committee, 91st Congress of the United States, 1st Session*, s. 62.

⁶ Zob. Winton C., (2006), *Government Failure versus Market Failure. Microeconomics Policy Research and Government Performance*, AEI, Washington DC.

Pakt społeczny jako stabilizator makroekonomiczny

Kluczowe zapisy paktu będą dotyczyły kwestii płacowych (zobowiązanie rządu i pracodawców), a z drugiej konkretnych propozycji zmian systemowych w gospodarce (zgoda pracobiorców i gotowość rządu do wdrożenia głębokich reform strukturalnych). Jednym z najważniejszych zobowiązań rządu i pracodawców będzie określenie minimalnej stopy wzrostu płac. Tego rodzaju zobowiązanie będzie po pierwsze korzystne dla pracobiorców (redukcja ryzyka związanego z przyszłą wysokością pensji), ale również dla gospodarki sensu largo, gdyż będzie powodowało konwergencję oczekiwań inflacyjnych (długookresowa minimalna stopa wzrostu wynagrodzeń jako proxy inflacji bazowej), a w sytuacji wystąpienia krótkookresowego wzrostu inflacji będzie przeciwdziałało wystąpieniu tzw. efektów drugiej rundy, które stanowią zawsze poważne zagrożenie dla stabilności makroekonomicznej. Ponadto zwiększenie przewidywalności przyszłego poziomu płac (a przez to pośrednio również wysokości inflacji) będzie prowadziło do bardziej racjonalnych decyzji uczestników rynku. Innym pozytywnym makroekonomicznym efektem zawarcia paktu będzie redukcja zjawiska zwiększania się oczekiwanej stopy inflacji przez traktowanie przez konsumentów zmian cen najczęściej kupowanych produktów (np. żywności) jako miary ogólnego poziomu inflacji. Stabilizujący charakter paktu będzie polegał również na dodaniu nowego wymiaru do sporów płacowych – negocjacje płacowe będą odbywać się zarówno na poziomie przedsiębiorstwa, ale również w ramach konsultacji pomiędzy stronami paktu. Ponadto zmiana paktu nie będzie wymagała wyłącznie zgody reprezentantów stron, ale przede wszystkim wspólnego stanowiska poszczególnych środowisk (rządu, pracobiorców oraz pracodawców). Stabilizujący charakter paktu będzie zwiększał atrakcyjność Polski dla inwestorów zagranicznych, a także może odegrać istotną rolę w toku przygotowywania się do wypełnienia kryteriów niezbędnych do przyjęcia euro.

Zarzutem, który może zostać sformułowany wobec paktu może stać się twierdzenie, że pakt będzie usztywniał rynek pracy, a przez to utrudniał proces dostosowań w sytuacji wystąpienia kryzysu. Po drugie, można wysunąć zarzut, iż zapisany w pakcie minimalny poziom wzrostu płac, w sytuacji braku równoległego wzrostu wydajności pracy, może prowadzić do wzrostu inflacji. Oba te zarzuty byłyby prawdziwe, gdyby pakt został ograniczony jedynie do zobowiązania po stronie pracodawców (rządu i przedsiębiorców). Jeśli weźmiemy pod uwagę drugą stronę paktu (zgoda pracobiorców na głębokie reformy strukturalne), to dwa powyższe zarzuty tracą swoje uzasadnienie, gdyż usztywnienie rynku pracy w wyniku wprowadzenia minimalnej stopy wzrostu płac będzie z powodzeniem rekompensowane wzrostem jego elastyczności, który będzie wynikał z reform strukturalnych polegających z jednej strony na podniesieniu stopy aktywności zawodowej (kwestia wcześniejszych emerytur, rent oraz uelastycznienia kodeksu pracy), a po drugie z uzyskania zgody pracobiorców na działania prowadzące do wzrostu wydajności pracy (m.in. podniesienie konkurencyjności gospodarki poprzez zmiany regulacji rynku pracy). Uważamy więc, że korzyści z usztywnienia rynku pracy poprzez ustalenie minimalnej stopy wzrostu płac znacząco przeważają nad ewentualnym kosztami tegoż zobowiązania.

⁷ Poprzez efekt drugiej rundy określa się wzrost wynagrodzeń pracowników (spełnienie ich żądań) w wyniku rosnącej inflacji. Wystąpienie tego rodzaju zjawiska często prowadzi do spirali inflacyjnej (*money illusion*).

⁸ Putnam R. (1988), *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*, International Organization, Vol. 42(3): 427-460.

Zarys Propozycji Paktu Społecznego: Konkurencyjność i Praca

Poprzednie rozdziały koncentrowały się na pozytywnych efektach dla życia publicznego i gospodarczego, które przyniesie zawarcie paktu. Obecnie przedstawiamy zręby paktu-podstawowe zagadnienia które powinny być nim objęte. Autorzy nie twierdzą przy tym, że poniższa propozycja wyczerpuje materię, co więcej przyznajemy się do samoograniczenia – pozostawienia poza tym raportem propozycji dotyczących szeregu dziedzin, które np. w Irlandii były przedmiotem ustaleń partnerów społecznych. Przykładowo, irlandzki pakt Prosperity and Fairness obejmował nie tylko parametry makroekonomiczne budżetu, wynagrodzenia i opodatkowanie płac, ale także problematykę transportu publicznego, energetyki, edukacji, rozwoju regionalnego, rolnictwa i rybołówstwa, ochronę środowiska, . Świadomie przyjmujemy pewien gradualizm w aktykułowaniu celów. W warunkach braku tradycji i zwyczaju, taka postawa jest jak najbardziej wskazana.

Jeden z paradoksów polskiej historii najnowszej, polega na tym, że w kraju w którym związki zawodowe były jedną z głównych sił pozytywnych zmian roku 1980 i 1989, nie doszło do wynegocjowania paktu społecznego, który umożliwiłby realizację ambitnych zamierzeń modernizacyjnych państwa.

Podstawowym celem paktu jest zapewnienie stałego i stabilnego wzrostu gospodarczego w warunkach niskiej inflacji, podtrzymanie polityki sprzyjającej tworzeniu coraz lepiej płatnych miejsc pracy, oraz zwiększenie kapitału zaufania społecznego.

Osiągnięcie powyższego wymaga:

- *Ustalenia parametrów makroekonomicznych budżetu państwa*
- *Skoordynowanych i kilkuletnich podwyżek wynagrodzeń z zachowaniem konkurencyjności gospodarki*
- *Zachowania pokoju społecznego pozwalającego na przeprowadzenie reform poprawiających sprawność służb publicznych*

Pakt powinien obejmować kolejne trzy lata, co stanowi minimalny okres czasu podczas którego można wprowadzić reformy, a zmiany zaczną być odczuwalne. Negocjacje ustaw dotyczących emerytur pomostowych trwały około siedem-osiem miesięcy. W świetle tego doświadczenia należy się spodziewać, że negocjacje dokumentu znacznie bardziej złożonego, jakim jest pakt będą trwać równie długo. Optymalny plan działania rządu powinien zakładać wynegocjowanie paktu podczas pierwszego pół roku sprawowania władzy, kiedy to impet działania jest największy i objęcie nim kolejnych trzech lat rządzenia.

Partnerzy – strony paktu

Jednym z warunków sukcesu paktu jest zapewnienie możliwie szerokiego udziału organizacji pracobiorców i organizacji pracodawców, oraz struktur skupiających samorząd terytorialny. W świetle tak określonego kryterium, do negocjacji należałoby zaprosić NSZZ Solidarność, OPZZ, Związek Zawodowy Forum, Związek Nauczycielstwa Polskiego, Związek Zawodowy Pielęgniarek i Położnych, OZZL, Konfederację Pracodawców Polskich, Konfederację Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Business Center Club, Krajową Izbę Gospodarczą, Związek Miast Polskich. Naturalnie, inicjatywa przysługiwać będzie organom państwa prowadzącym negocjacje. Praktyka komisji trójstronnej w Polsce preferowała do tej pory duże organizacje związkowe oraz rozpoznawalne medialnie związki pracodawców. Uważamy, iż uczestnikami negocjacji powinny być również mniejsze organizacje, które są bardzo często zaniebdywane w konsultacjach społecznych.

Dominacja wielkich związków zawodowych w polskim dialogu społecznym ma niekorzystny wpływ na dialog społeczny w Polsce. Nie odzwierciedla również zróżnicowania interesów społecznych, lecz opiera się na wyróżnieniu grup zawodowych skupionych w dużych zakładach pracy. Nieskuteczność dotychczasowego dialogu społecznego w Polsce wynikała z silnej pozycji wielkich central związkowych. Grupy zawodowe zorganizowane w oparciu o wielkie zakłady pracy mają znacznie większą możliwość wywierania presji na polityków oraz organizowania demonstracji i protestów. Konsekwencją tego jest nierównomierność dostępu i siły głosu rozmaitych grup zawodowych i społecznych w procesie dialogu społecznego. To należy zmienić.

Atutami wielkich związków zawodowych są demonstracje wymuszające na politykach zmiany decyzji. Słabsze grupy społeczne nie mogą liczyć na reakcję podobną do tej, którą mogą wyrazić górnicy czy lekarze. Pozycja grup społecznych zależy w dużej mierze od „potencjału szantażu”. Stosowanie coraz bardziej wyrafinowanych metod szantażu władz publicznych przez silne grupy zawodowe prowadzi do podważenia samej zasady dialogu społecznego. Grupy społeczne i zawodowe, które mogą zorganizować spektakularną manifestację zakończoną awanturą z policją lub mogące wpłynąć na bezpieczeństwo znacznej liczby obywateli, jak w przypadku lekarzy, mają większą możliwość uzyskania zgody od władzy publicznej na swoje żądania. Głos pozostałych jest znacznie słabiej słyszany. Proponując pakt społeczny, bierzemy to pod uwagę.

Do udziału w pakcie społecznym powinni być zaproszeni również reprezentanci małych środowisk pracowniczych ze wszystkich branż. Pracownicy handlu, małych firm budowlanych oraz wielu innych zawodów nie mają bowiem takiego potencjału, który równałby się posiadanemu przez grupy zawodowe np. nauczycieli, górników czy lekarzy. Strategia szantażu powinna być zastąpiona racjonalną wymianą argumentów. Sama zasada paktu polega na przeniesieniu negocjacji społecznych z ulicy do pokoi negocjacyjnych. Demonstracje uliczne powinny być zastąpione racjonalnym dialogiem w ramach paktu społecznego.

Dlatego uczestnikami paktu powinni być ci wszyscy, którzy mimo swej liczby nie mają wystarczającego „potencjału szantażu”, by być dostrzegli przez media, polityków oraz inne podmioty społeczne. Zadaniem rządu jest dialog z licznymi organizacjami związkowymi w zakładach pracy, a nie tylko z największymi centralami reprezentowanymi przez ludzi, których zawodem jest bycie związkowcem.

Parametry makroekonomiczne budżetu państwa

Program konwergencji, aktualizacja 2007, przyjęty przez rząd w marcu 2008 zakłada osiągnięcie poziomu udziału wydatków publicznych w PKB w roku 2010 na poziomie 40%. Oznacza to obniżenie tego wskaźnika z 43,8% w 2006, czyli o 1 procent rocznie. Tymczasem budżet na rok 2009 przyjęty przez Sejm przewiduje obniżenie udziału wydatków w PKB o 0,5%. Powstaje zatem pytanie o realność zamierzeń Programu Konwergencji.

Proponujemy przyjęcie realistycznego celu obniżania relacji wydatków do PKB o 0,5% rocznie i realizowanie go konsekwentnie do osiągnięcia poziomu 40% w dłuższym horyzoncie czasowym. Ze względu na przeprowadzalność tego postulatu, proponujemy go osiągnąć stopniowo, poprzez stabilny wzrost gospodarczy i nie tworzenie nowych tytułów wypłat z budżetu. Przyjęcie ustawy o emeryturach pomostowych sprzyja temu celowi.

Prognozy wzrostu gospodarczego na rok 2009 powstałe w listopadzie i grudniu 2008, pozwalają stwierdzić, że nawet i ten realistyczny zamiar może być niewykonalny, o ile nastąpi spowolnienie wzrostu gospodarczego i spadek wpływów podatkowych do budżetu. Wówczas celem powinno być utrzymanie poziomu udziału wydatków w PKB w wysokości 43-44%.

Wprowadzenie budżetu zadaniowego w ciągu najbliższych 4 lat

W latach 2006-2007 przeprowadzono w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów prace przygotowawcze do wprowadzenia budżetu zadaniowego (performance based budget). W efekcie budżet na 2008 został sporządzony w podwójnym układzie: tradycyjnym oraz zadaniowym tj. zawierającym działania i poddziałania realizowane przez resorty wraz z miernikami ich wykonania. Budżet na 2009 to kolejne przybliżenie w kierunku budżetu zadaniowego, niemniej rozbudowania wymaga metodologia mierników wykonania zadań, które obecnie są zbyt ogólne. Prawdopodobnie wynika to z faktu, że nie istnieje materiał w postaci sprawozdania z wykonania budżetu za 2008, na podstawie którego możnaby zbudować bardziej szczegółowy dokument.

Budżet zadaniowy został wprowadzony w szeregu krajów OECD, proces trwa zwykle kilka lat, gdyż należy przełamać inercję procesów decyzyjnych i planistycznych w całej administracji. Wprowadzenie budżetu zadaniowego powinno być priorytetem prezesa rady ministrów bez względu na zawarcie paktu społecznego. W ten sposób uzyskuje narzędzie oceny sensowności wydatków publicznych.

Proponujemy przyjęcie zapisu na mocy którego, partnerzy społeczni paktu zobowiązaliby się do poparcia działań rządu zmierzających do wprowadzenia budżetu zadaniowego. Z drugiej strony, rząd podjąłby się wprowadzić budżet ustalany wg. takiej metodologii w ciągu kolejnych czterech lat. Rezultaty wprowadzenia budżetowego stanowiłyby podstawę stanowiska rządu podczas negocjacji kolejnych paktów.

Rozliczanie podatku PIT i CIT kwartalnie przez wszystkich przedsiębiorców

Według badania „Paying taxes 2008” przeprowadzonego przez Bank Światowy i firmę Pricewaterhouse Coopers, Polska zajmowała 125 miejsce pod względem czasochłonności obliczania i płacenia podatków. Jest to spowodowane nałożeniem szeregu obowiązków

na pracodawców któremu nie odpowiadają realne, uzasadnione interesy fiskusa. Ranking Polski w kolejnym raporcie Paying Taxes 2009 się pogorszył – Polska zajęła 142 miejsce. Nastąpiło to pomimo zniesienia miesięcznych deklaracji podatkowych CIT i PIT dla przedsiębiorców, oraz wprowadzenie możliwości wpłacania kwartalnych zaliczek na te podatki dla małych przedsiębiorców (zdefiniowanych w ustawie jako firmy których obrót nie przekracza 800 tys. Euro rocznie). Dokument „Paying Taxes 2008” był sporządzony w oparciu o stan prawny obowiązujący pomiędzy 1 stycznia a 31 grudnia 2006, raport za 2009 obejmował 2007 rok.

Podczas poprzedniej kadencji parlamentu wprowadzono ułatwienia dla małych przedsiębiorców (tj podmiotów których obrót nie przekracza 800 tys. euro rocznie) polegające na kwartalnym rozliczaniu podatku dochodowego oraz jednorazowej amortyzacji środków trwałych o wartości nie większej niż 50tys Euro. Uchwalono także obniżenie stawek składki rentowej, które zostało utrzymane w mocy przez obecny rząd.

Proponujemy wprowadzenie kwartalnego opłacania zaliczek na podatek PIT i CIT przez wszystkich przedsiębiorców bez względu na rozmiary ich działalności (w przypadku PIT chodzi o dochody samych przedsiębiorców nie zaliczki odprowadzane w charakterze płatnika). Rozwiązanie to może wprowadzić przejściowe napięcia finansów publicznych w pierwszych dwóch miesiącach zmiany, gdyż nie wpłyną jeszcze zaliczki za styczeń i luty roku. Niemniej globalna wysokość daniny pozostanie nie zmieniona, co oznacza że budżet będzie jedynie zmuszony do zmiany zarządzania płynnością. Ze względu na tą okoliczność, wskazane jest rozłożenie zmiany na dwa lata, w pierwszym objęłyby osoby fizyczne, w drugim także osoby prawne.

Skonsolidowanie składki rentowej i na ubezpieczenie chorobowe

Obecnie składka rentowa i na ubezpieczenie chorobowe jest obliczana odrębnie dla każdego wynagrodzenia i odprowadzana do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Taki tryb nie ma żadnego uzasadnienia merytorycznego, gdyż świadczenia rentowe i chorobowe nie są w żaden sposób skorelowane z wysokością odprowadzonych składek- obliczane są na podstawie odrębnych kryteriów odwołujących się do stanu zdrowia osoby uprawnionej. Skonstatować należy, iż rozbieżność stanowi zbędny ciężar administracyjny ciążyący na płatnikach składek (przedsiębiorcach jak i administracji).

Proponujemy znieść podział składki na rentową i chorobową, co zaoszczędzi gospodarce miliony operacji rachunkowych.

Podwyższenie dochodu zwolnionego od podatku dochodowego

W latach 2006-2007 przyjęto szereg ustaw obniżających daniny publicznoprawne: wprowadzono ulgę rodzinną, obniżono składkę rentową o 7%, zwaloryzowano progi podatkowe w PIT. Od 2009 stawki PIT będą obniżone do 18% i 32%. Stąd pole do dalszych głębokich obniżek dotyczących wszystkich podatników jest już ograniczone. Zapowiedzi Ministerstwa Finansów mówią o kolejnych obniżkach w latach 2010-11, niemniej należy je uznać raczej za obliczone na pozytywny oddźwięk społeczny, niż plany mające szanse na realizację.

Proponujemy podniesienie dochodu zwolnionego (nie kwoty wolnej) od podatku dochodowego z 3.091 zł do 4500 zł rocznie, począwszy od 2010 roku. Taki krok pozwoli na aktywizację

zawodową osób, które z różnych przyczyn pozostają poza rynkiem pracy. Dotyczy to prac sezonowych podejmowanych latem, prac w niepełnym wymiarze czasu, studentów w okresie wakacyjnym. Zaktywizowane byłyby także osoby o niskich kwalifikacjach, które nie są atrakcyjnymi pracownikami. Postulat ten nie powinien spowodować znacznego obniżenia wpływów budżetowych, z dostępnych danych wynika, że liczba osób uzyskujących dochody w przedziale 3 -4,5 tys rocznie jest zaniedbywalna.

Emerytury mundurowe

Sfinalizowane zostały prace ustawowe nad projektem rozwiązań ustawowych dotyczących emerytur pomostowych, zastępujących prawo do wcześniejszej emerytury dla wybranych grup pracowniczych. W trakcie negocjacji rządu i partnerów społecznych reprezentowanych w Komisji Trójstronnej doszło do rozmiękczenia pierwotnych propozycji rządowych poprzez objęcie emeryturami pomostowymi kolejnych grup pracowników. Pomimo to związki zawodowe nie wyraziły zgody na rozwiązania proponowane przez rząd. Rozbieżności dotyczyły charakteru uprawnień do emerytur pomostowych, tj. czy mają charakter wygasający jak proponował rząd, czy trwały jak postulują związki zawodowe.

Przyjęcie ustawy o emeryturach pomostowych należy uznać za sukces obecnej koalicji. Rozwiązanie problemu wcześniejszych emerytur zostało już raz odłożone w Sejmie poprzedniej kadencji, co oznacza, że w ciągu kolejnych dwóch lat obowiązywały przepisy o wcześniejszych emeryturach. Wdrożenie ustawy o emeryturach pomostowych jest warunkiem sine qua non wzrostu wydatków prorozwojowych – na badania naukowe, infrastrukturę, obronność. W przeciwnym razie, wszelkie nadwyżki które mogłyby się pojawić w budżecie w przyszłych latach, byłyby rozdysponowane na świadczenia emerytalne.

Kolejnym krokiem powinna być zmiana zasad przyznawania emerytur dla policji. Emerytury dla służb mundurowych przysługują już po 15 latach pracy, co oznacza że emeryturę może pobierać już 34-35 letni człowiek. Tak niski wiek emerytalny został wprowadzony w latach 80-tych jako substytut niskich wynagrodzeń i znacznie odbiega od rozwiązań obowiązujących w zamożniejszych krajach. Dla przykładu, w Wielkiej Brytanii, na emeryturę można przejść w większości przypadków dopiero po 30 latach służby.

W 2007 roku przyjęto ustawę o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Biura Ochrony Rządu w latach 2007-2009, przewidująca m.in. znaczne środki na podwyżki wynagrodzeń. Rok 2008 jest drugim rokiem realizowania tej ustawy. Proponujemy opracować podobną ustawę na lata 2010-2012 i powiązać je ze zmianami systemu emerytur. Kolejny plan modernizacyjny dla służb mundurowych powinien przewidywać dalsze fundusze na podwyżki wynagrodzeń poprzez podwyższenie tzw. mnożników o 0,20 oraz ustanowienie wieku emerytalnego po minimum 25 latach służby.

Podwyższenie wieku emerytalnego dla osób urodzonych po 1960 roku

Ustawowy wiek emerytalny wynosi 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn co odpowiada średniej Europejskiej, niemniej w praktyce, wiek dezaktywizacji zawodowej jest znacznie niższy i wynosi 55 lat dla kobiet i 57 lat dla mężczyzn. Tak niskiemu wiekowi dezaktywizacji sprzyja rozwinięty system wcześniejszych emerytur i świadczeń przedemerytalnych. Ograniczeniu tego zjawiska

będą sprzyjać propozycje przedstawione powyżej, jak i stopniowe podwyższenie ustawowego wieku emerytalnego.

Proponujemy rozpocząć proces podwyższania wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn urodzonych po 1970 roku. Podwyższanie następowałoby dla kolejnych roczników co roku o trzy miesiące, aż do osiągnięcia wieku emerytalnego 67 lat dla mężczyzn i 64 dla kobiet. Proces przebiegałby następująco:

Rocznik	Docelowy wiek emerytalny	
	Kobiety	Mężczyźni
1960	60 lat 3 miesiące	65 lat 3 miesiące
1961	60 lat 6 miesięcy	65 lat 6 miesięcy
1962	60 lat 9 miesięcy	65 lat 9 miesięcy
1963	61 lat	66 lat
1964	61 lat 3 miesiące	66 lat 3 miesiące
1965	61 lat 6 miesięcy	66 lat 6 miesięcy
1966	61 lat 9 miesięcy	66 lat 9 miesięcy
1967	62 lata	67 lat
1968	62 lata 3 miesiące	
1969	62 lata 6 miesięcy	
1970	62 lata 9 miesięcy	
1971	63 lata	
1972	63 lata 3 miesiące	
1973	63 lata 6 miesięcy	
1974	63 lata 9 miesięcy	
1975 i następne	64 lata	

Stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego zostało już rozpoczęte lub przeprowadzone przez szereg krajów Europy wg powyższego (lub podobnego) modelu. Rozłożenie procesu na lata oraz nie objęcie nim roczników które znajdują się tuż przed osiągnięciem wieku emerytalnego wg obecnych przepisów pozwoli na złagodzenie oporu społecznego. Pomimo sporu konstytucyjnego, ze względów kulturowych proponujemy pozostawienie różnicy pomiędzy wiekiem emerytalnym kobiet i mężczyzn, zmniejszając jednak rozpiętość z obecnych 5 do 3 lat.

Jednocześnie, rząd zobowiąże się do dokonywania corocznej waloryzacji emerytur w maksymalnej dopuszczalnej prawem wysokości, tj. o stopę inflacji oraz 20% wzrostu wynagrodzeń. W przypadku spowolnienia wzrostu gospodarczego poniżej 2%, świadczenia byłyby waloryzowane jedynie o stopę inflacji.

Wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw

Lata 2006-2007 przyniosły znaczne podwyżki płac w polskiej gospodarce. Przykładowo, wynagrodzenia w 2007 r. wzrosły o 7,2 %, czyli wprzedaży wzrost PKB który wyniósł 6,5%. W dłuższym horyzoncie taka tendencja może doprowadzić do obniżenia konkurencyjności gospodarki. Ze względu na spodziewane spowolnienie gospodarcze proponujemy przyjęcie formuły wg której w trzech następnych latach podwyżki płacy zasadniczej będą równe wzrostowi PKB.

Irlandzki pakt Sustaining Progress na lata 2003-2005 przewidywał wzrost wynagrodzeń w wysokości 7% przez pierwsze 18 miesięcy paktu, oraz 5,5% przez kolejne 18 miesięcy. Skumulowany wzrost wynagrodzeń wyniósł zatem 12,5%. Wzrost PKB wyniósł w tym samym okresie 14,9%. Poprzedni pakt, Programme for Prosperity and Fairness na lata 2000-2002, stwierdzał, że w pierwszym roku podwyżki wyniosą 5,5%, drugim 5,5 %, trzecim o 4%. Irlandzki PKB wzrósł w tych latach o 22,1%. Zauważalna jest zatem tendencja polegająca na tym, wzrost płac jest nieco niższy od wzrostu PKB . Generowane są w ten sposób środki finansowe, które mogą zostać wydatkowane na inwestycje zarówno publiczne, jak i firm prywatnych.

Sztynne zobowiązanie do wzrostu płac może nie zdawać egzaminu w przypadku konkretnej branży lub firmy. Wzorem Irlandii proponujemy dwie zasady modyfikujące formułę wzrostu płac:

- *Wzrost wydajności pracy*
- *Zagrożenie sytuacji finansowej firmy*

W przypadku zaistnienia jednej z tych okoliczności, pracownicy i pracobiorca firmy nią dotkniętej przystąpiliby do negocjacji na drodze ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Zagrożenie sytuacji finansowej firmy, bardzo prawdopodobne w świetle oczekiwanego spowolnienia gospodarki, otworzyłoby możliwość zamrożenia lub renegocjacji płac.

Proponujemy uchylenie ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania wzrostu wynagrodzeń. Propozycja ta uwarunkowana jest osiągnięciem porozumienia co do wysokości podwyżek w kolejnych latach. Ustawa stworzyła mechanizm mający na celu coroczne ustalanie wskaźnika wzrostu płac w przedsiębiorstwach, przez Komisję Trójstronną. Zastąpiła podatek od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń, tzw. popiwiek. Rozwiązanie to stanowiło niedoskonały mechanizm. W latach wzrostu gospodarki i zamkniętych rynków pracy krajów Unii, nie gwarantowało podwyżek w firmach prywatnych, których sytuacja pozwalała na zwiększenie płac. Z drugiej strony stanowiło pewien hamulec wobec nieuzasadnionych oczekiwań w firmach państwowych.

Ustawa w praktyce była nieprzestrzegana w ostatnich latach, tj. ustalany wskaźnik był często przekraczany. Wynikało to z presji płacowej pracowników w warunkach wzrostu gospodarczego oraz otwarcia zagranicznych rynków pracy, a także słabych sankcji za jej nieprzestrzeganie. Takie sankcje nie istnieją wobec przedsiębiorców prywatnych, a w przypadku spółek skarbu państwa mogą polegać na nieprzyznaniu premii dla zarządu.

Wynagrodzenia w administracji

Proponujemy, aby strony paktu (w tym przypadku rząd oraz związki zawodowe) zgodziły się, aby podwyżki wynagrodzeń w administracji następowały według takich samych zasad co w sektorze przedsiębiorstw, tj. o stopę wzrostu PKB. Niniejszy postulat jest uwarunkowany przyjęciem postulatu poparcia działań reformujących administrację (zob niżej).

Reforma systemu ubezpieczeń społecznych rolników (KRUS)

W chwili obecnej osoby prowadzące gospodarstwa rolne płacą niższe składki na ubezpieczenie społeczne niż wykonujące inne zawody. Koszty utrzymywania tego stanu rzeczy są znaczące – w 2008 r. dotacja z budżetu państwa do KRUS wyniosła ok. 15,7 mld złotych. Wysokość składki w obecnym systemie nie zależy od dochodu osiąganego przez rolnika. Trudno uznać takie rozwiązanie za sprawiedliwe i realizujące konstytucyjną zasadę równości wobec ciężarów publicznych.

System KRUS tworzony był w zupełnie innych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych funkcjonowania rolnictwa niż ma to miejsce obecnie. Polskie rolnictwo po wejściu do UE nie składa się wyłącznie z małych, słabych ekonomicznie gospodarstw, ale coraz ważniejszą grupę stanowią gospodarstwa duże, które przynoszą dochody. Rolnicy stali się beneficjentami Wspólnej Polityki Rolnej UE, która po pierwsze stabilizuje sytuację na rynkach rolnych, a po drugie kieruje znaczące środki finansowe dla rolnictwa (płatności bezpośrednie i programy z zakresu rozwoju wsi). Powiększa się grupa tych rolników, którzy mogliby funkcjonować na takich samych zasadach jak inni przedsiębiorcy, tj. mogliby zostać objęci systemem powszechnego ubezpieczenia społecznego (ZUS).

W związku z powyższym proponujemy, aby w długim okresie wszyscy rolnicy zostali objęci powszechnym ubezpieczeniem społecznym (ZUS), a specyficzny dla rolnictwa system zabezpieczenia społecznego (KRUS) powinien ulec likwidacji. Tak istotnej zmianie systemowej powinna towarzyszyć daleko idąca modyfikacja polityki wsparcia rozwoju wsi, a więc 1/ środki z polityki spójności powinny w większym stopniu trafiać do tych rodzin wiejskich, które będą odchodziły z rolnictwa (szkolenia, wsparcie w zakładaniu małych firm, doradztwo, zmiana kwalifikacji, lokalny rynek pracy); 2/ państwo powinny stymulować rozwój obszarów wiejskich poprzez obniżania kosztów handlu pomiędzy wsią a obszarami miejskimi (budowa nowoczesnej infrastruktury komunikacyjnej); 3/ rodziny wiejskie, które nie będą osiągały wystarczających dochodów z działalności rolniczej, a także ze względów strukturalny nie będą w stanie podjąć innej działalności gospodarczej powinny zostać objęte systemem pomocy społecznej. Zakładamy tutaj również, że po 2013 r. rolnictwo nadal będzie korzystało ze wsparcia pochodzącego z WPR UE. Opisane powyżej zmiany polityki rozwoju wsi (modyfikacje polityki spójności realizowanej w Polsce) będą możliwe dopiero w ramach nowej perspektywy finansowej po 2013 r., dlatego proponujemy, aby proces odchodzenia od KRUS był stopniowy i objął najpierw duże gospodarstwa towarowe (powyżej 40 ESU⁹, ok. 15 tys. gospodarstw¹⁰) (2009), następnie duże

⁹ ESU (European Standard Unit) przedstawia ekonomiczną wielkość gospodarstwa obliczoną na podstawie standardowych nadwyżek bezpośrednich (1 ESU = 1200 EUR). Jednostka ta wykorzystywana jest w europejskim systemie rachunkowości rolnej (FADN).

¹⁰ Liczebności gospodarstw na podstawie powszechnego spisu rolnego (2002).

gospodarstwa o średniej wielkości ekonomicznej (od 16 do 40 ESU, ok. 62 tys. gospodarstw) (2010-2011), pozostałe gospodarstwa średnie (od 8 do 16 ESU, ok. 150 tys. gospodarstw) (2012-2013), aby wreszcie objąć całe rolnictwo (2013-2015).

Powstrzymanie się od akcji protestacyjnych

Badania opinii publicznej wykazują, że Polacy przeważnie popierają protesty, bez względu na to jakie są postulaty protestujących. Zwykle utożsamiamy się ze współobywatelami strajkującymi, blokującymi drogi lub urzędy publiczne. Taka postawa wynika z dziedzictwa historii, kiedy to protestujący reprezentowali oczekiwania społeczne przeciwko narzuconej władzy. Obecnie paraliżuje długotrwałe programy modernizacyjne.

Podpisując pakt społeczny pracodawcy i pracownicy zobowiązują się do zachowania pokoju społecznego i powstrzymania od strajków i nieformalnych akcji protestacyjnych dezorganizujących życie publiczne, funkcjonowanie urzędów, szkół i szpitali, blokujących drogi etc. Zobowiązanie to oznacza dobrowolne samoograniczenie partnerów, zadeklarowanie, że nie będą korzystali z przysługujących im ustawowych praw, jak i nadużywali uprawnień typu urlop na żądanie. Zobowiązanie dotyczy także pracodawców, gdyż protesty tych grup także są w stanie blokować przestrzeń publiczną.

Strony paktu zobowiązują się do dążenia do harmonii i pokoju społecznego.

Poparcie stron dla działań reformujących administrację

Partnerzy społeczni paktu wyrażają poparcie dla działań rządu zmierzających do poprawy jakości administracji publicznej i samorządowej. Takie działania obejmować będą: opracowanie i przyjęcie strategii działania dla każdego z pionów administracji, wdrożenie mierników wydajności pracy administracji, wzmocnieniu odpowiedzialności urzędników, podnoszeniu kwalifikacji urzędników, wdrożenie planów motywacyjnych, informatyzacji urzędów.

Klauzula nadzwyczajnej zmiany stosunków

Pakt opiera się na założeniu, że wzrost PKB osiągnie nie mniej niż 3% rocznie w kolejnych trzech latach. W przypadku niższego wzrostu lub recesji, strony przystąpią do jego renegocjacji.

Procedura Koncylacyjna

W trakcie obowiązywania paktu mogą powstać sytuacje różnicy zdań i konfliktów pomiędzy stronami. Strona która twierdzi, że postanowienia paktu są niedotrzymywane, posiadać będzie prawo do przedłożenia swojej skargi do Panelu Koncylacyjnego. Jednocześnie wyczerpanie postępowania przed tym panelem będzie warunkiem podjęcia innych działań dopuszczonych prawem (strajków).

Panel składać się będzie z osób desygnowanych przez strony paktu. Każda ze stron tj. rząd, pracownicy i pracodawcy desygnuje jednakową liczbę członków. Co najmniej połowę członków panelu stanowić będą osoby zaufania publicznego: ekonomiści, eksperci prawa pracy, doświadczeni nieaktywni politycy.

Bibliografia

1. Hugh Compston, *The New Politics of Unemployment: Radical Policy Initiatives in Western Europe*, Routledge 1997
2. Giuseppe Fajertag, Phillipe Pochet, *A New Era for Social Pacts in Europe*, [w:] Giuseppe Fajertag and Phillipe Pochet (red.) *Social Pacts in Europe—New Dynamics*, European Trade Union Institute, Bruksela 2000
3. Adelheid Hege, *Pakt społeczny i uprawnienia partnerów społecznych*, [w:] *Negocjacje, Droga do paktu społecznego*, (red. T. Kowalak), IPISS Warszawa 1995
4. Mieczysław Kabaj, *Pakt społeczny: odpowiedź na europejskie wyzwania*, Pismo Dialogu Społecznego nr 11
5. Jane Lewis, Rebecca Surender, *Welfare State Change Towards a Third Way*, Oxford University Press 2004
6. Włodzimierz Pańków, *Nowa umowa społeczna*, Pismo Dialogu Społecznego nr 10
7. Martin Rhodes, *The Political Economy of Social Pacts: 'Competitive Corporatism' and European Welfare Reform*, [w:] Paul Pierson, *The New Politics of the Welfare State*. Oxford University Press 2001
8. Jacek Sroka, *Czy Polsce potrzebna jest nowa umowa społeczna?*, Pismo Dialogu Społecznego nr 10
9. Rafał Towalski, *Polityka paktów społecznych*, Pismo Dialogu Społecznego nr 10
10. Frans van Waarden, Gerhard Lehmbruch, *Renegotiating the Welfare State*, Routledge 2003
11. Jonathan Zeitlin, David M. Trubek, *Governing Work and Welfare in a New Economy. European and American experiments*, Oxford University Press 2003
12. Andrzej Zybała, *Pakt społeczny w globalnych labiryntach*, Pismo Dialogu Społecznego nr 10
13. Andrzej Zybała, *Irlandzkie paktowanie. Najnowszy pakt i najstarszy*, Pismo Dialogu Społecznego nr 12
14. Andrzej Zybertowicz, Marcin Spławski, *Dialog społeczny „obcym ciałem” w polskim życiu społecznym?*, Pismo Dialogu Społecznego nr 11