

Dr Declan O' Donovan
Ambasador Irlandii w Polsce

Partnerstwo i integracja społeczna w Irlandii

Szanowni Państwo,

Jestem wdzięczny dr Januszowi Kochanowskiemu za zaproszenie do podzielenia się doświadczeniami irlandzkimi. Nakreślę ogólny obraz systemu partnerstwa społecznego, a następnie oddam głos mojemu współpracownikowi Gerremu Manganowi z Wydziału Spraw Społecznych i Rodziny, który przedstawi szczegółową analizę najistotniejszych dla Państwa zagadnień związanych z ubóstwem i wykluczeniem.

Jedna uwaga wstępna

Na początku muszę zwrócić Państwa uwagę na jedną kwestię, o której wspominał już Profesor Auleytner. Irlandia jest dużo mniejszym krajem pod względem zajmowanej powierzchni i charakteryzuje się dużo mniejszą liczbą ludności, którą szacuje się na mniej więcej 4,5 mln, włączając imigrantów z nowych państw członkowskich UE od 2004 r. Nie znamy jednak dokładnych liczb, ponieważ obywatele UE przyjeżdżających do Irlandii nie obowiązują już żadne formalności. Przyjmuje się, że w Irlandii jest 300 tys. imigrantów, a wśród nich większość, czyli do 200 tys. stanowią Polacy. Dane te mogą być trochę zawyżone lub zaniżone, ale w nieznacznym stopniu. Chciałbym powiedzieć w tym miejscu przed polskimi słuchaczami, że pracownicy polscy są bardzo cenieni w Irlandii, bardzo dobrze się z nimi współpracuje, a uwzględniając skalę imigracji do kraju o tak niewielkiej liczbie rdzennej ludności w tak krótkim czasie należy podkreślić znikomą napięć społecznych.

Zanim zakończę ten temat muszę jeszcze dodać, że pomimo różnic w wielkości populacji społeczeństwa polskie i irlandzkie są do siebie podobne ze względu na swoją jednorodność, która z kolei umożliwia większą zgodę na partnerstwo społeczne.

Globalny kryzys finansowy: odpowiedź społeczna Irlandii

Od momentu Pańskiego, Panie Rzeczniku, zaproszenia, na całym świecie, również w Irlandii, nastąpił przyspieszony globalny kryzys finansowy. Już teraz odczuwamy wpływ tego kryzysu na politykę krajową. Przed Irlandią pojawiły się bardzo istotne wyzwania gospodarcze i fiskalne, których nie przewidzieliśmy tworząc ostatnie zmiany w dziesięcioletnim Programie partnerstwa społecznego z 2006 r., zatytułowanym „W stronę roku 2016” (Towards 2016). Mogę jednak powiedzieć, że ograniczony budżet przyjęty w tym tygodniu przez nasz parlament uwzględnia najbardziej ubogą grupę irlandzkiego społeczeństwa. Zastosowaliśmy dźwignię dochodów, niezależną od podatku dochodowego, który wynosi 20% przy pierwszych 34 tys. euro dochodu i 41% powyżej tego progu. Dźwignia wynosi 1% od dochodu do 100, tys. euro i 2%, jeżeli dochód jest wyższy. Opodatkowanie pośrednie i badanie dochodów przed udzieleniem zasiłku uderzy w osoby o średnich i

wysokich zarobkach. Prezydentowi, ministrom i najwyższym urzędnikom państwowym przysługuje 10% ulga. Z kolei związki zawodowe zaakceptowały czasowe ograniczenia płacowe.

Historia partnerstwa społecznego w Irlandii

Teraz trochę historii. Od 1987 r. Irlandia posiada siedem krajowych umów społecznych między rządem i partnerami społecznymi, czyli głównymi związkami zawodowymi, organizacjami pracodawców i stowarzyszeniami rolników, a od 1996/7 r. cztery najnowsze umowy ze społecznościami lokalnymi i sektorem wolontariatu. Te ostatnie sektory uwzględniają organy przedstawicielskie społeczności, wolontariatu, kościoła, organizacje charytatywne, w tym między innymi organizacje zajmujące się zwalczaniem biedy, wykluczenia i zacofania za granicą, zwłaszcza w Afryce, dla której Irlandia stała się istotnym darczyńcą pomocy i specjalistą. Około 80% budżetu oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA) przeznaczają się na pomoc w Afryce. Chciałbym dodać, że jesteśmy także zainteresowani współpracą z Polską.

W ciągu 20 lat partnerstwa społecznego, a przede wszystkim w ciągu ostatnich 12 lat pomoc, której udzielamy za granicą, znacznie się zwiększyła, a w 2007 r. wyniosła 813 mln euro, czyli zbliżyliśmy się do celu Organizacji Narodów Zjednoczonych wynoszącego 0,7% PKB, który planowaliśmy osiągnąć w 2012 r.

Każda umowa o partnerstwie społecznym jest odbiciem krajowego programu rozwoju gospodarczego i społecznego, uwzględniającego nie tylko ustalone podwyżki wynagrodzeń, ale cały wachlarz innych kwestii polityki gospodarczej i społecznej.

Pierwszą umowę zawarliśmy w momencie zapaści gospodarczej, w której znaleźliśmy się w połowie późnych lat 80. Bezrobocie osiągnęło 17% w 1987 r., a inflacja utrzymywała się średnio na poziomie 12% w ciągu dziesięciu lat do 1987 r., ludność zaczęła emigrować - odnotowaliśmy wtedy największy odpływ ludności od lat 50. W 1987 r. wskaźnik zadłużenia państwa w stosunku do PKB wynosił 125%. Zadłużenie przewyższało w tamtym okresie produkcję.

Polskiej publiczności należy się wyjaśnienie, że problemy gospodarcze lat 80. nastąpiły kilka lat po naszym przystąpieniu do UE w 1973 r. Korzyści wynikające z członkostwa w UE, włączając fundusze unijne, nie zapobiegły wtedy powstaniu niekorzystnej sytuacji ekonomicznej i to polityka krajowa, a nie wsparcie UE, okazała się decydująca w wychodzeniu z tej poważnej ekonomicznej zapaści i tworzeniu prężnej gospodarki lat 90. aż do dzisiaj, do czasów globalnego kryzysu. Ograniczenia płacowe i bolesne cięcia wydatków były konieczne i zostały zaakceptowane przez związki zawodowe w imię sprawiedliwego systemu dla wszystkich, gdy nadejdą lepsze czasy i tak rzeczywiście się stało.

Sytuacji sprzed 20 lat nie da się nawet porównać do obecnej sytuacji kryzysu finansowego, rozwijającego się od lata 2007 r. Na koniec 2007 r. bezrobocie wynosiło 4,7%, a średni poziom inflacji 4,9%. Lata 2008 i 2009 będą znacznie trudniejsze -

bezrobocie wzrośnie, chociaż inflacja może spadać - jednak wciąż jesteśmy daleko od sytuacji późnych lat 80.

Najnowszy Program partnerstwa społecznego: W stronę roku 2016

Obecny program partnerstwa społecznego opiera się na umowie zawartej w 2006 r., stanowiącej dziesięcioletni plan zatytułowany: W stronę roku 2016.

Umowa ustanawia program ramowy radzenia sobie z wyzwaniami gospodarczymi i społecznymi w następnym dziesięcioleciu.

Szczególny nacisk położono na prawa pracownicze i ich przestrzeganie, co odzwierciedla zaangażowanie rządu i partnerów społecznych w tej dziedzinie.

Początkowe warunki dotyczące wynagrodzeń, określone w umowie, obejmowały okres 27 miesięcy, który wygasa w marcu tego roku.

Obecna umowa obejmuje nowy kluczowy element - stworzenie programu ramowego, opartego na koncepcji cyklu życia (lifecycle framework), by zająć się głównymi wyzwaniami społecznymi, z którymi każda jednostka zmagają się na poszczególnych etapach życia. Oznacza to skupienie się na potrzebach dzieci, osób młodych, osób w wieku produkcyjnym, osób starszych i osób niepełnosprawnych.

Realizacja umów

Realizację umowy nadzoruje grupa sterująca ds. partnerstwa społecznego, reprezentująca rząd i poszczególne filary partnerów społecznych. Ponadto partnerzy społeczni są reprezentowani na różnych forach sektorowych i konsultacyjnych, co pozwala im na bezpośrednie uczestnictwo w głównych obszarach polityki.

Kwartalne sesje plenarne czterech filarów partnerów społecznych, którym przewodniczy departament premiera, służą dokonywaniu rewizji, kontroli i przedstawianiu sprawozdań z ogólnych postępów w realizacji zadań. Sprawozdanie przedstawiające postępy w zakresie poszczególnych zobowiązań umowy jest sporządzane przy okazji kwartalnych sesji plenarnych.

Warunki wynagrodzeń i zatrudnienia

Dwie najważniejsze zalety wynikające z systemu partnerstwa społecznego, to promowanie stabilnego klimatu stosunków pracowniczych oraz gwarantowanie bezpieczeństwa dla sektora publicznego i prywatnego w odniesieniu do umów o wynagrodzeniach. Takie środowisko jest przyjazne zarówno dla miejscowych, jak i zagranicznych pracodawców i inwestorów.

W 2001 r. powstał Krajowy Organ Wykonawczy (NIB). Jego rolą jest w skrócie nadzór nad wykonywaniem postanowień umów społecznych, dotyczących spokoju społecznego i stabilności społecznej. Jest to niewielki organ, a jego członkami są partnerzy społeczni będący stroną w negocjacjach o warunkach płacowych, zapisywanych w umowach społecznych, np. rząd, pracodawcy i związki zawodowe.

NIB nie powieli istniejących mechanizmów rozwiązywania sporów i instytucji, które się nimi zajmują. Ma on raczej wspierać takie mechanizmy i instytucje oraz nakłaniać

strony sporu do wykorzystywania skutecznych mechanizmów regulacji stosunków pracowniczych.

Rozwój idei dotyczących irlandzkiego partnerstwa społecznego

Kształtowanie się naszego postrzegania systemu negocjacji polityki i partnerstwa ma szczególne znaczenie dla tej Konwencji. W połowie lat 90. nie było pełnego zrozumienia tego, w jaki sposób partnerstwo wiąże się z tradycyjnym modelem krajowych stosunków pracowniczych, wspierania polityki, czy polityki w ogóle. Ponadto Irlandia była w trakcie rozszerzania systemu partnerstwa, w którym obok tradycyjnych partnerów społecznych znalazł się też szereg organizacji pozarządowych, o których już wspominałem, które określamy mianem filaru wspólnotowego i wolontariatu. W ten sposób zrodziły się istotne pytania o naturę partnerstwa, jego otwartość oraz o uwarunkowania dla skutecznej koncepcji partnerstwa społecznego dla polityki publicznej.

W ten sposób doszło do szeregu dyskusji między partnerami społecznymi i ministerstwami rządowymi w latach 1996-7. W trakcie rozmów wyodrębniono trzy różne wymiary partnerstwa:

1. Współzależność funkcjonowania, negocjacje, zawieranie umów
2. Solidarność, otwartość i udział oraz
3. Proces namysłu i interakcji w zakresie możliwości kształtowania i przeobrażania sposobu postrzegania, preferencji, a nawet poczucia tożsamości partnerów społecznych.

Innymi słowy, ludzie nauczyli się pracować ze sobą, negocjować, zawierać porozumienia, a czasami w drodze dyskusji zmieniać swoje wyobrażenie na temat priorytetów, a nawet o tym, co reprezentują i zaczęli działać na rzecz dobra narodowego.

Utrzymywanie rozwoju

Kolejna zmiana myślenia dotyczyła tego, jak powinniśmy postrzegać niezwyklej przemianę gospodarczą Irlandii i podtrzymać wzrost. W latach 70. i 80. działaniom irlandzkich podmiotów politycznych i analityków przyświecało szczególne podejście do tego, jak powinna wyglądać odnosząca sukcesy gospodarka, jaką rolę pełni państwo w promowaniu rozwoju gospodarczego i społecznego, jaka jest natura i rola partnerstwa społecznego, jak wygląda pożądana i możliwa do zrealizowania struktura przedsiębiorstw i model partnerstwa na szczeblu przedsiębiorstw, prawdopodobny kształt UE i partnerów społecznych oraz polityki społecznej, właściwej dla dobrze prosperującej gospodarki. Nasze spojrzenie na te zagadnienia wynikało w znacznym stopniu z analizy modelu życia gospodarczego i społecznego oraz polityki publicznej, przyjętych w bogatszych państwach europejskich, które wtedy chcieliśmy dogonić tak samo, jak dzisiaj dąży do tego Polska. Spojrzenie to zaczęło się zmieniać.

Rozwojowy system ubezpieczeń społecznych

W ostatnich latach opracowywaniu polityki irlandzkiej przyświecało ukształtowanie nowego postrzegania zależności między irlandzką gospodarką, społeczeństwem i środowiskiem.

Przeanalizowaliśmy rozwój naszego systemu ubezpieczeń społecznych i jeszcze raz określiliśmy zależności pomiędzy wynikami gospodarczymi a ochroną socjalną. W oparciu o zalety innych modeli społecznych, takich jak skandynawski uniwersalizm, europejskie systemy ubezpieczeń społecznych i częściowy liberalizm stworzyliśmy, naszym zdaniem, hybrydowy system społeczny, który może okazać się zbawienny przy obecnych uwarunkowaniach gospodarczych i społecznych. U podstaw tego pomysłu leży przekonanie, że każdy system społeczny składa się z trzech sfer działalności: wspierania dochodów, usług i nowatorskich działań odpowiadających na nowe potrzeby.

Główne założenie polega na tym, że radykalny rozwój usług jest jedyną i najważniejszą drogą do poprawy ochrony socjalnej w nadchodzących latach. Wspomniane usługi obejmują edukację, opiekę zdrowotną, opiekę nad dziećmi i nad osobami starszymi, mieszkalnictwo, transport i usługi zatrudnienia. Poprawione usługi mają potrójny wymiar społeczny i gospodarczy: wspieranie osób pracujących, pomoc dla grup w niekorzystnej sytuacji społecznej i wspieranie ich samodzielności oraz szacunek dla osób niepełnosprawnych lub przebywających w placówkach opiekuńczych. Udoskonalanie i rozwijanie usług w tych obszarach stanowi jedno z głównych wyzwań dla irlandzkiego systemu publicznego i partnerstwa społecznego. Główne aspekty tej analizy zostały przyjęte przez rząd i partnerów społecznych w ostatniej umowie na kolejne dziesięć lat „W stronę roku 2016”, o której wspominałem wcześniej. Program ten mówi o „odnowieniu polityki społecznej Irlandii”.

Podsumowanie

Dotychczas można wyodrębnić trzy główne etapy rozwoju naszego systemu partnerstwa społecznego: pierwszy etap można określić jako poświęcenie wymuszone sytuacją ekonomiczną obliczone na przyszły sprawiedliwy system w momencie poprawy gospodarki; drugi – jako włączenie 12 lat temu organów społeczności i wolontariatu, co wywarło duży wpływ na politykę społeczną dotyczącą ubóstwa, niekorzystnej sytuacji społecznej i zacofania także za granicą, gdzie znacznie zwiększyliśmy pomoc rozwojową i wreszcie trzeci – przyjęcie Programu Ramowego, opartego na koncepcji cyklu życia, uwzględniającego jednostkę w różnych etapach życia i kwestię niepełnosprawności, czyli zagadnienia, które decyduje o rozwoju polityki społecznej w najbliższej przyszłości.

Obecna sytuacja

Powróć jeszcze do naszej obecnej sytuacji. W najnowszej wrześniowej ocenie programu partnerstwa społecznego „W stronę roku 2016” partnerzy społeczni i rządowi potwierdzili swoją chęć wspólnej pracy, by zapewnić Irlandii stabilność i bezpieczeństwo w tym trudnym okresie przejściowym. Gospodarka irlandzka może znów być silna i dynamicznie się rozwijać, o ile podejmie właściwe decyzje w tym trudnym okresie. Z tego względu zawarliśmy niedawno Umowę przejściową w

kwestiach wynagrodzeń i miejsc pracy, która odpowie na najbliższe wyzwania ciężące na gospodarce. Osiągnęliśmy porozumienie w kwestii warunków wynagrodzeń i zatrudnienia w najbliższej przyszłości. Zgodziliśmy się również, że istnieje potrzeba ponownego wyznaczenia priorytetów w zakresie wydatków publicznych w zgodzie z głównymi zasadami makroekonomicznymi, na których opiera się program "W stronę 2016" - przy jednoczesnym dostrzeżeniu nadrzędnej potrzeby ochrony najbardziej narażonych osób. Negocjacje te odbyły się w bardzo złożonej i szybko zmieniającej się sytuacji finansowo-gospodarczej. Bez wcześniejszych 20 lat doświadczeń w ramach spójnego partnerstwa społecznego, które opisałem, takiego porozumienia nie udałooby się osiągnąć tak szybko.

tłumaczenie:

Szymon Piszczatowski