



Ministra Rodziny,
Pracy i Polityki Społecznej

PATRONAT HONOROWY



Wydział Dziennikarstwa
Informacji i Bibliologii
Uniwersytet Warszawski

Ogólnopolska Konferencja Popularno-Naukowa

Bezpieczeństwo i higiena pracy w regulacjach prawnych i w praktyce

Warszawa, dn. 7 października 2024 r.

Patronat medialny

PRZEGLĄD
PRAWA PUBLICZNEGO

Budowlani
OGÓLNOPOLSKI MAGAZYN SPOŁECZNO-ZAWODOWY

MAGAZYN
HUTNICZY

INFORMATOR
OCHRONY PRACY
kwartalnik Stowarzyszenia Ochrony Pracy



***Prawa pracowników jako temat
polityki legislacyjnej***

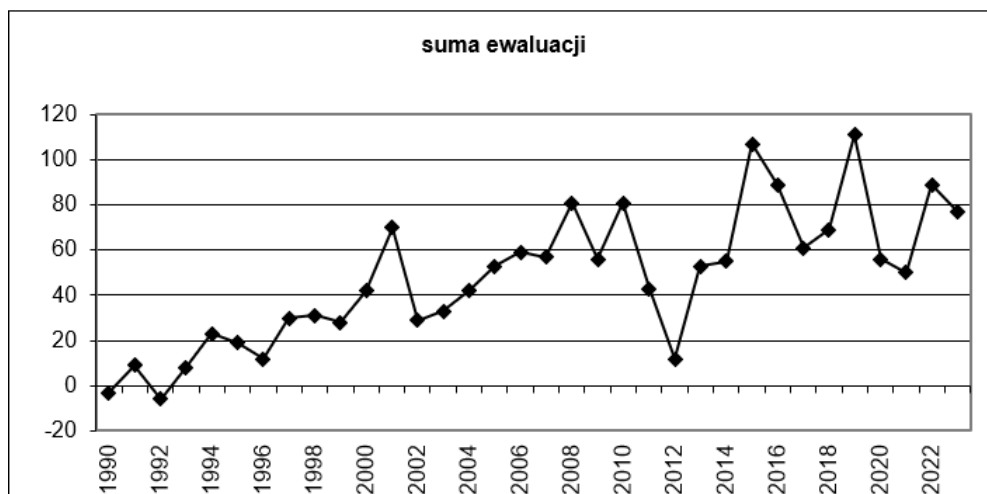
Prof. dr hab. Paweł Chmielnicki

Uniwersytet Warszawski

Zagadnienie legislacyjne: Czy efektem regulacji ma być redystrybucja (przydzielenie) jakiegoś dobra (świadczenia materialnego lub niematerialnego) wyłącznie na zasadzie gratyfikacji za przynależność do jakiejś zbiorowości (obywatelstwo, naród, grupa etniczna, grupa zawodowa, płeć, dziecko/senior itp.), a nie na zasadzie ekwiwalentu za wykonaną, lub wykonywaną nadal pracę?

Komentarz: Zagadnienie odnosi się przede wszystkim do realizacji tzw. funkcji redystrybucyjnej państwa, a więc rozdziału części wypracowanych/pozyskanych w ramach państwa dóbr (w ekonomii problem sprowadzany jest do podziału dochodu narodowego), poprzez przydział środków finansowych, materialnych i usług osobom, które nie przyczyniały się bezpośrednio do powstania tych dóbr). Innymi słowy, czy regulacja pozwala na pozyskanie jakiegoś dobra poprzez powołanie się na prawa wynikające z przynależności do jakiejś zbiorowości (np. status bezrobotnego, niedołążonego, kombatanta, dziecka, Polaka, itp.)?

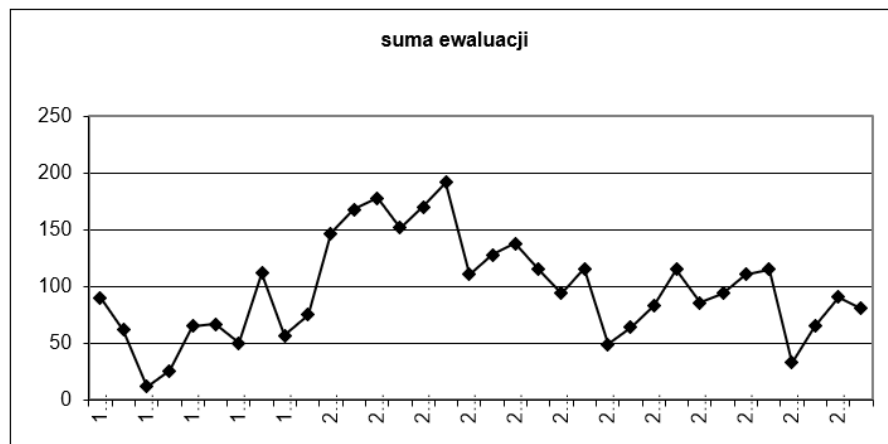
Odniesienie do polityk UE: Dla prawodawstwa UE ma to znaczenie, ponieważ jednym z podstawowych celów integracji europejskiej jest osiągnięcie spójności społeczno-gospodarczo-terytorialnej na poziomie zarówno państw członkowskich, jak i należących do nich regionów. Prawodawstwo unijne przyjmowane w wieloletnich ramach finansowych ustanawia instrumenty finansowe, (np. fundusze unijne) które realizowane są poprzez zasady: dodatkowości, partnerstwa, programowania oraz koncentracji. Ostatnia z tych zasad umożliwia przekazywanie środków na zasadzie gratyfikacji za przynależność do określonej grupy beneficjentów.



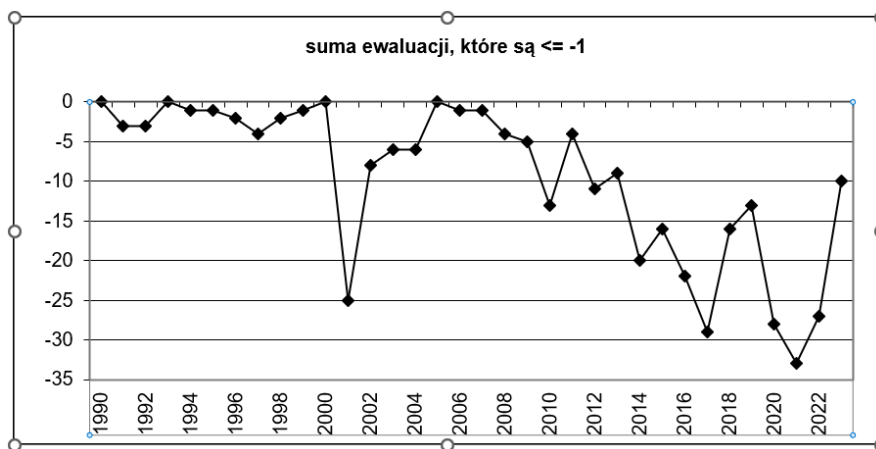
Rys. 1. Tendencja legislacyjna w zakresie realizacji funkcji redystrybucyjnej (oprac. CBPL).

Zagadnienie legislacyjne: Czy regulacja wzmacnia ochronę respektowanych, w demokratycznym państwie, praw jednostek, czy sprzyja ich realizacji wbrew interesom podmiotów, mających przewagę (polityczną, lub ekonomiczną) nad obywatelem (itp. czy wzmacnia środki kontroli władzy politycznej przez obywatela, czy daje ludziom szerszy dostęp do informacji o poczynaniach władzy, czy otwiera szerzej dostęp obywateli do bezpośredniego podejmowania decyzji politycznych, czy chroni prawa pracobiorców wobec pracodawców, konsumentów wobec mono\oligopolistów)?

Odniesienie do polityk UE: Prawodawstwo unijne w dużym stopniu wprowadza rozwiązania prawne chroniące rynek wewnętrzny przed nadużywaniem pozycji dominującej przez przedsiębiorców. Rozwiązania prawne wynikają zarówno z przepisów traktatowych, jak i prawa pochodnego, które przykładowo reguluje kontrolę koncentracji przedsiębiorstw (rozporządzenie 139/2004). Inne przykłady dotyczą rozporządzeń DMA (Akt o rynkach cyfrowych), czy DSA (Akt o usługach cyfrowych). Odrębną grupę regulacji stanowią rozwiązania odnoszące się do prawa subwencyjnego, którego zasady mają chronić rynek wewnętrzny przed nierównościami wynikającymi z uprzywilejowanej pozycji przedsiębiorstw otrzymujących pomoc państwa.



Rys. 2. Tendencja legislacyjna w zakresie niwelowania lub pogłębiania asymetrii w relacjach faktycznego podporządkowania (oprac. CBPL)

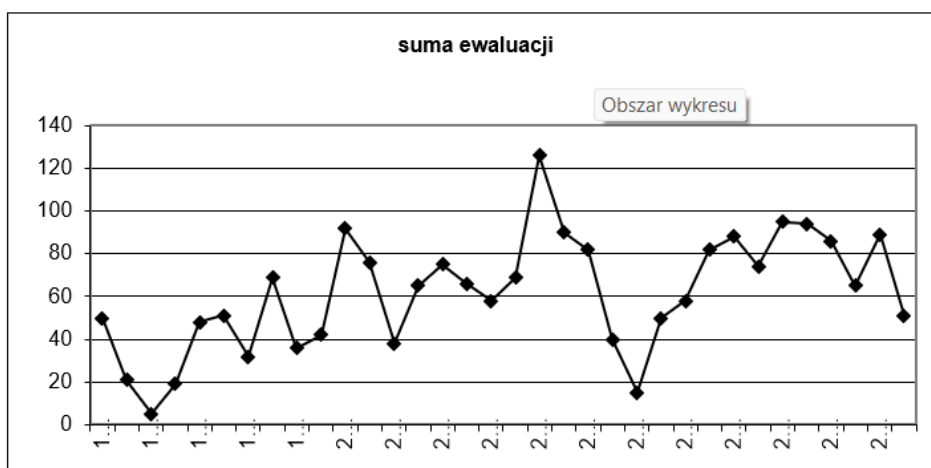


Rys. 3. Tendencja legislacyjna w zakresie ustaw pogarszających sytuację podmiotów słabszych w relacjach asymetrycznych, tylko ewaluacje o wartościach ujemnych (oprac. CBPL)

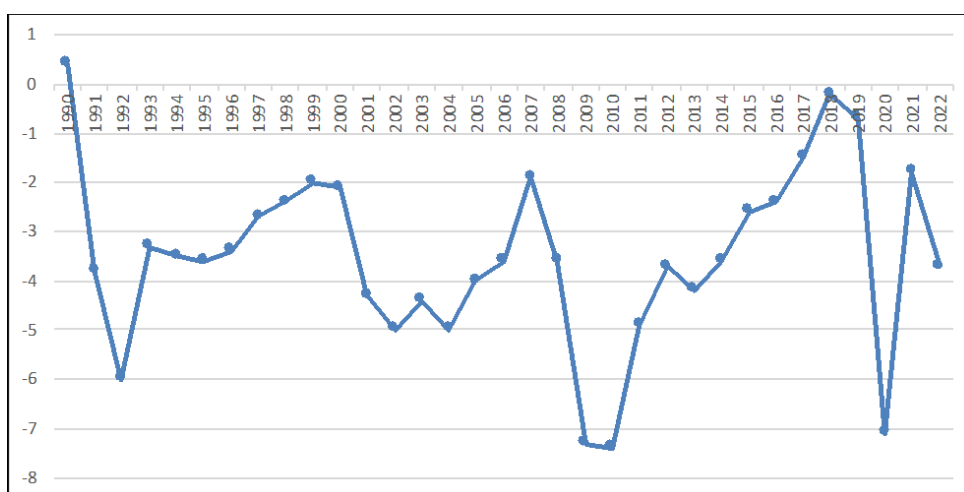
Zagadnienie legislacyjne: Czy efektem regulacji jest zwiększenie – szeroko rozumianych – kosztów funkcjonowania państwa, w tym kosztów zaspokajania oczekiwań społecznych (w szczególności chodzi o działania związane ze zwiększonymi wydatkami z budżetu państwa, lub jednostki samorządu terytorialnego)? Innymi słowy, czy stosowanie regulacji powoduje konieczność przeznaczenia większych środków np. na obronność, na realizację zadań policji, na świadczenia transferowe, na wynagrodzenia w sferze publicznej, czy wymaga zaangażowania dodatkowych osób uczestniczących w realizacji jakiegoś celu publicznego, przeznaczenia większej ilości czasu na realizację zadania publicznego, itp.?

Odniesienie do polityk UE: Dla prawodawstwa UE ma to znaczenie zwłaszcza w kontekście aktualnego okresu finansowania (wieloletnich ram finansowych 2021-2027), który przypadł na czas trwania i wychodzenia z pandemii Covid-19. Szereg przyjmowanych rozwiązań prawnych wiąże się z koniecznością zapewnienia dodatkowego finansowania poszczególnych obszarów (np. w związku z poprawą odporności na katastrofy naturalne, antropogeniczne, czy kryzysy sanitarne). Dodatkowo, wojna na Ukrainie generuje również koszty związane z udzielaną pomocą. Ponadto, od strony instytucjonalnej w ostatnim czasie przekształcane lub tworzone są nowe agencje unijne zajmujące się takimi kwestiami jak walka z problemem narkotykowym, czy praniem brudnych pieniędzy. Rozwój nowych technologii również wymusza powstawanie nowych urzędów (np. AI Office), których finansowanie zwiększa może obciążenia budżetu unijnego.

W dziedzinach takich jak polityka migracyjna, pojawiają się nowe wyzwania, związane przykładowo z ochroną tymczasową przyznaną obywatelom Ukrainy, która może wiązać się z dodatkowymi obciążeniami budżetów krajowych państw przyjmujących. Podobnie wdrażanie zobowiązań wynikających z rozporządzeń DMA i DSA może również implikować koszty instytucjonalne po stronie państw członkowskich.



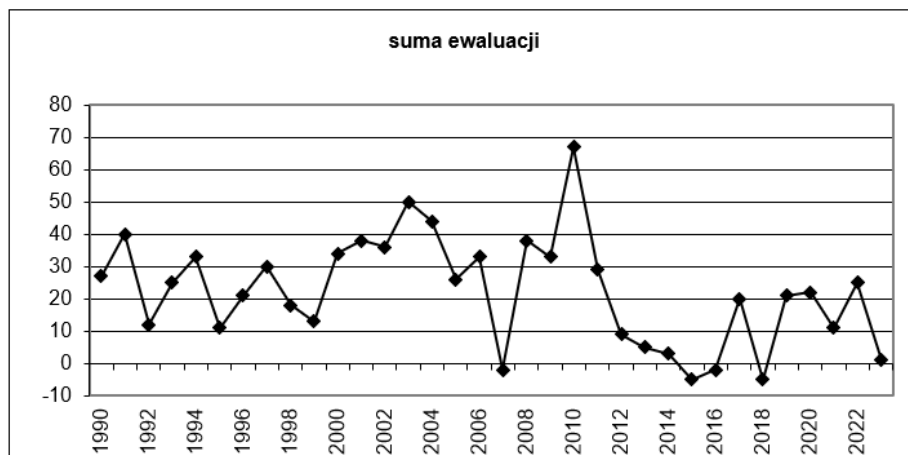
Rys. 4. Tendencia legislacyjna w zakresie generowania wydatków publicznych, (oprac. CBPL)



Rys. 5. Deficyt budżetowy w Polsce względem PKB w latach 1990-2022 (oprac. K. Strzała na podstawie: Roczniki Statystyczne GUS za lata 1993-2008, Warszawa 1993-2008; Mały Rocznik Statystyczny 2010, Warszawa 2010; Eurostat, General government deficit (-) and surplus (+) - annual data, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/teina200> (dostęp: 22.04.2023 r.).

Zagadnienie legislacyjne: Czy regulacja sprzyja interesom podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym, w szczególności tych, które zajmują pozycję dominującą w danym sektorze gospodarki narodowej, lub których sytuacja jest zbliżona do takiej pozycji, czy wzmacnia je finansowo, czy chroni interesy większych przedsiębiorców, kosztem mniejszych, albo kosztem klientów indywidualnych, itp.?

Odniesienie do polityk UE: Prawodawstwo unijne w dużym stopniu wprowadza rozwiązania prawne chroniące rynek wewnętrzny przed nadużywaniem pozycji dominującej przez przedsiębiorców. Rozwiązania prawne wynikają zarówno z przepisów traktatowych, jak i prawa pochodnego, które przykładowo reguluje kontrolę koncentracji przedsiębiorstw (rozporządzenie 139/2004). Inne przykłady dotyczą rozporządzeń DMA (Akt o rynkach cyfrowych), czy DSA (Akt o usługach cyfrowych). Odrębną grupę regulacji stanowią rozwiązania odnoszące się do prawa subwencyjnego, którego zasady mają chronić rynek wewnętrzny przed nierównościami wynikającymi z uprzywilejowanej pozycji przedsiębiorstw otrzymujących pomoc państwa.



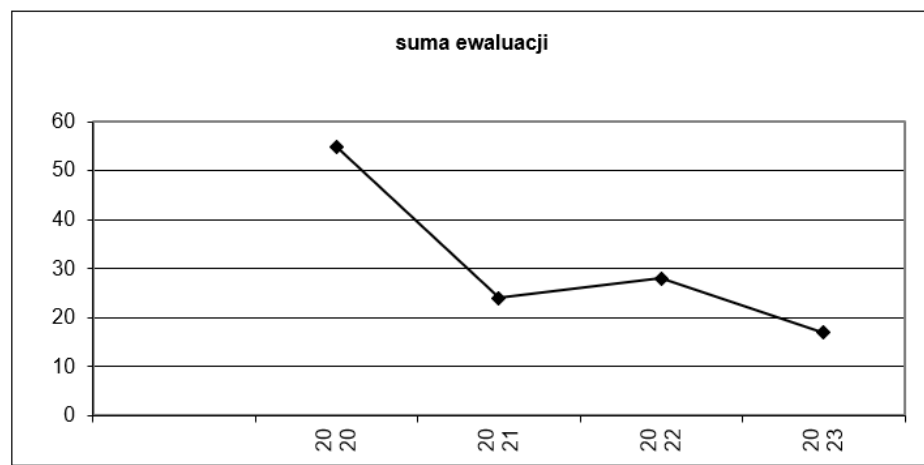
Rys. 6. Tendencja legislacyjna w zakresie wspierania podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym (oprac. CBPL)

Zagadnienie legislacyjne: Czy efektem regulacji jest zwiększenie – szeroko rozumianych – korzyści wymiernych ekonomicznie (dochodów finansowych, przysporzeń majątkowych) podmiotów prywatnych (osób fizycznych, osób prawnych)? Chodzi zarówno o korzyści związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, jak i nie związane z działalnością gospodarczą.

Komentarz: Przykładami rozwiązań przeciwnych do tezy zagadnienia są wszelkie regulacje, które redukują wymierne ekonomicznie korzyści podmiotów prywatnych (np. obniżają wysokość wynagrodzeń, albo nacjonalizują majątek prywatny, itp.), natomiast NIE SĄ rozwiązaniami przeciwnymi do tezy zagadnienia jakiegokolwiek regulacje, które odnoszą się do wzrostu/redukcji kosztów transakcyjnych i tworzenia/niwelowania barier wejścia (zob. zagadnienie 5).

Odniesienie do polityk UE: Jest to istotne zagadnienie z punktu widzenia prawa unijnego, ponieważ w odniesieniu do podatków pośrednich prawodawca unijny posiada kompetencję do harmonizowania przepisów państw członkowskich (podstawą art. 113 TFUE). Stąd szerokim działaniom prawodawczym poddane są takie podatki jak VAT (którego procent jest jednocześnie częścią dochodów budżetu unijnego), czy akcyza.

Z punktu widzenia interesów państw członkowskich należy również podkreślić duże znaczenie polityki spójności, której instrumenty finansowe i fundusze unijne stanowią część budżetów krajowych i w ten sposób zwiększają zasób środków publicznych.



Rys. 7 Tendencja legislacyjna w zakresie generowania dochodów prywatnych (oprac. CBPL)