

Dialog społeczny i jego konteksty

Redakcja naukowa
Kazimierz W. Frieske
Iwona Zakrzewska

DIALOG SPOŁECZNY I JEGO KONTEKSTY

Redakcja naukowa
Kazimierz W. Frieske
Iwona Zakrzewska

pamięci Andrzeja Bączkowskiego

WARSZAWA 2020

Copyright by Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”
im. Andrzeja Bączkowskiego, Warszawa 2020

Recenzent
dr Krzysztof Hegemejer

Redakcja techniczna
Agnieszka Składanowska

Projekt okładki
Qanto Design Anna Antoniszewska

ISBN 978-83-948081-4-3

Łamanie i druk:
Zakład Wydawniczo-Poligraficzny
Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
ul. Usypiskowa 2, 02-386 Warszawa
Zam. 200/2020.



Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego
ul. B. Limanowskiego 23, 02-943 Warszawa
Tel. 22 380-50-50
e-mail: sekretariat@cpsdialog.gov.pl
www.cpsdialog.gov.pl

Spis treści

Wstęp	5
Konteksty historyczne	
<i>Iwona Zakrzewska</i> 25 lat Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” – historia, którą zapoczątkował Andrzej Bączkowski	11
<i>Jacek Męcina</i> Nowe uprawnienia Rady Dialogu Społecznego w zakresie udziału w procesie stanowienia prawa oraz jego interpretacji	33
<i>Mateusz Szymański</i> Dialog społeczny w Polsce w opinii przedstawiciela młodego pokolenia. Perspektywa uczestnicząca	53
Konteksty teoretyczne	
<i>Juliusz Gardawski</i> Polski dialog społeczny w kontekście typologii kapitalizmu	79
<i>Włodzimierz Pańków</i> Kryzys dialogu społecznego czy kryzys demokracji? (Rzecz o systemie partii [koalicji] hegemonicznej)	109
<i>Kazimierz W. Frieske</i> Demokracja partycypacyjna w stosunkach pracy	121
<i>Jacek Sroka</i> Dialog społeczny jako przyczółek a zarazem przeszkoda w rozwoju deliberacji	133
Wgląd w realia	
<i>Jan Czarzasty</i> Zejść z mielizny. Polski dialog społeczny u progu drugiej dekady bieżącego wieku	157
<i>Barbara Surdykowska</i> Kilka refleksji o znaczeniu trójstronności	173
<i>Jakub Gontarek</i> Dialog o kompetencjach	189

Wstęp

Dialog społeczny, podobnie jak wolność, jak demokracja, jak niepodległość, niezawisłość czy prawa człowieka, nie są dane raz i na zawsze. Historia – także ta najnowsza – poucza, że trwałość tych i wielu innych „zdobyczy” współczesnych społeczeństw jest o wiele bardziej iluzoryczna, niżli mogłoby się zdawać. Stosunkowo niedawno pisali o tym m.in. Danielle Archibugi i Marco Cellini z rzymskiej National Research Council, stwierdzając, że: „... badacze polityki przez lata wierzyli głęboko, że gdy jakiś kraj (...) tworzy stabilne instytucje i osiąga relatywnie wysoki poziom zamożności, ryzyko powrotu do autorytarnej przeszłości staje się niskie (...). To założenie sprawdzało się przez kilkanaście dziesięcioleci i było wzmacniane przez falę demokratyzacji z lat dziewięćdziesiątych ... ale po raz pierwszy od przynajmniej ćwierćwiecza okazuje się, że demokratyczne systemy polityczne przestają się konsolidować... odwrót od demokracji ciągle jest możliwy...”¹. Nie jest wykluczone, że to, co zdobywało się z wielkim trudem i poświęceniami wielu ludzi – tak przecież było w Polsce w latach 80-tych ubiegłego wieku – z czasem nieco więdnie. Tak dzieje się wtedy, gdy okazuje się, że tego, co się raz zdobyło trzeba nieustannie bronić nie tylko przed sceptykami demonstrującymi – na przykład – kłopoty, jakie nastroczą próby przekładania owych zdobyczy na codzienne praktyki, lecz także przed tymi, którzy, wskazując na ich nieoczekiwane konsekwencje, proponują zamyślenie się nad tym „czy było warto”? Nie bez powodów praktykowanie rozmaitych wolności ujawnia i to, że ich interpretacje stają się wielce konfliktotwórcze. W takich sytuacjach stajemy przed pytaniem o to, czy lepiej te wolności mieć i radować ze społecznych podziałów, do których z biegiem czasu prowadzą, czy może – licząc koszty – przypominać sobie frazę mówiącą o tym, że najgorzej wiedzie się tym rewolucjonistom, którzy zbierają owoce swoich rewolucji.

¹ Archibugi D., Cellini M., 2017, *What Causes the Populist Infection? How Can It Be Cured?* portal Open Democracy, <https://www.opendemocracy.net/en/can-europemake-it/what-causes-populist-infection-how-can-it-be-cure> (dostęp: 25 marca 2020).

Z polskiej perspektywy powstałe początkiem lat osiemdziesiątych XX wieku wolne związki zawodowe, które pędziły do przodu z wykorzystaniem swojej zdobytej „cudem” niezależności, wpisanej w prawo obowiązujące wszystkich. W tym samym czasie nowe treści wbudowane zostały w znaną z czasów PRL-u i zapewne z tego powodu traktowaną dość nieufnie, instytucję samorządów pracowniczych, choć na ich nową wersję składała się wizja tzw. samorządowej gospodarki rynkowej o mieszanej strukturze własnościowej. Czy jest to więc – w bieżących realiach – idea ciągle żywa i wnosi do tych realiów coś więcej, aniżeli praktyka funkcjonowania izb gospodarczych, to pytanie ważne nie tylko z uwagi na bogatą historię pracowniczej samorządności, ale nie na tych zagadnieniach koncentrują się prezentowane w tomie teksty – o czym wypada z żalem uprzedzić.

Znane i szeroko opisywane konsekwencje radykalnych reform gospodarczych z początków lat 90-tych uruchomiły falę strajków i poważnych niepokojów społecznych, które przyniosły rządową zgodę na przeprowadzenie społecznych negocjacji mających na celu zawarcie paktów regulujących sporną i „gorącą” problematykę prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, osłony socjalnej i innych palących kwestii społecznych. W wyniku wielokrotnych spotkań i dyskusji odbywających się równolegle w trzech zespołach roboczych, 22 lutego 1993 roku powstał dokument pn. „Pakt o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania.” Pakt był znacznym osiągnięciem dialogu społecznego jeszcze przed powstaniem jego instytucjonalnych ram. Zawarto w nim między innymi: możliwość podjęcia przez pracowników decyzji o wyborze drogi przekształceń własnościowych swego przedsiębiorstwa; zagwarantowanie udziału pracowników prywatyzowanych przedsiębiorstw w zarządzaniu spółkami; powołanie Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (w razie upadłości i niewypłacalności pracodawcy); uzgodnienie nowelizacji działów X i XI Kodeksu pracy (możliwość szerszego stosowania układów zbiorowych, wzmocnienie ochrony zdrowia pracowników); uzgodnienie stworzenia zakładowych funduszy socjalnych.

Pakt przewidywał także różne – trójstronne lub dwustronne – mechanizmy kontroli wdrażania i funkcjonowania przyjętych w nim uzgodnień. W Pakcie wyrażono wolę powstania Trójstronnej Komisji będącej swego rodzaju forum, na którym miały być przygotowywane propozycje rozwiązań dla polityki społeczno-gospodarczej państwa. Rolą Trójstronnej Komisji miało być również wydawanie opinii i wniosków dotyczących polityki płac i zatrudnienia w sektorze publicznym, polityki świadczeń socjalnych, jak również monitorowanie procesów gospodarczych.

Uchwałą Rady Ministrów nr 7/94 z dnia 15 lutego 1994 roku powołano Trójstronną Komisję. W skład Komisji mieli wejść przedstawiciele naczelných organów administracji państwowej, związki zawodowe i organizacje pracodawców. Cokolwiek powie się dalej o losach jej funkcjonowania, jedno wydaje się niekwestionowalne: decyzja o stworzeniu Trójstronnej Komisji nie była wyrazem realizacji zakorzenionej w jakiejś koncepcji budowania demokratycznego ładu społecznego, formuły dialogu społecznego. Przede wszystkim była to dość desperacka próba znalezienia sposobu wentylowania rozmaitych napięć społecznych, choć zarazem – co również trudno kwestionować – próba ta znakomicie wpisywała się w ideę demokracji partycypacyjnej.

Jakkolwiek by nie było, w skład Trójstronnej Komisji z pierwszego okresu jej istnienia wchodzili przedstawiciele naczelných organów administracji państwowej, związków zawodowych i organizacji pracodawców, wszystkich, którzy podpisali w 1993 roku omawiany Pakt. Tu zresztą należy też podkreślić wielką rolę wspomagającą Międzynarodowej Organizacji Pracy w prawnym przygotowaniu podstaw trójstronnego dialogu (przyjęto w efekcie model dialogu tzw. MOP-owski). Od 1992 roku działało w Polsce, z ramienia Międzynarodowego Biura Pracy (organu MOP), Biuro Krajowego Korespondenta MBP. W 1994 roku Polska ratyfikowała Konwencję nr 144 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącą między innymi stworzenia forum obowiązkowych trójstronnych konsultacji strony rządowej z organizacjami związków zawodowych i organizacjami pracodawców.

Od 1991 roku wiceministrem, a później także ministrem resortu pracy, był Andrzej Bączkowski. Stał się on pierwszym przewodniczącym Trójstronnej Komisji. Według relacji ówczesnych uczestników spotkań Trójstronnej Komisji, Andrzej Bączkowski był autentyczny w negocjacjach, a jego skuteczne dialogowanie, było dla niego czymś w rodzaju misji społecznej. Pamiętane są opowieści o ministrze Bączkowskim, uciekającym ze szpitala w czasie odbywających się negocjacji, a kiedy zaczynał je prowadzić, to kończył, kiedy doszło do porozumienia. Doświadczenia trudnych i wielce skomplikowanych początków lat dziewięćdziesiątych zdeterminowanych wielkimi przemianami systemowymi, własnościowymi i społecznymi, wskazywały na konieczność utworzenia instytucjonalnej platformy społecznego porozumienia. Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” utworzono dzięki jego zabiegom. Historia Centrum zaczęła się w grudniu 1994 roku. Formalnie, 30 grudnia Minister Pracy i Polityki Socjalnej powołał jednostkę organizacyjną Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”. Zasadniczym celem działania Centrum stało się kreowanie warunków służących mediacji

i doradztwu, w zapobieganiu, łagodzeniu, rozwiązywaniu konfliktów społecznych, a także wspieraniu instytucji i inicjatyw służących porozumieniu społecznemu. Zadaniem Centrum stało się również kształcenie i doskonalenie uczestników procesu dialogu społecznego poprzez organizowanie i prowadzenie działalności szkoleniowej.

Nie ma też większych wątpliwości co do tego, że rozszerzaniu i popularyzacji formuły dialogu społecznego, przysłużyły się też negocjacje przedakcesyjne Polski. Zabiegając o członkostwo we Wspólnotach Europejskich Polska zobowiązała się do przyjęcia wspólnotowego *Acquis Communautaire*, czyli dorobku prawnego Wspólnot Europejskich. W negocjacjach przedakcesyjnych rozpoczętych w marcu 1998 roku jednym z ważniejszych akcentów stały się szeroko pojęte przedstawicielstwa partnerów społecznych, do których zaliczano nie tylko związki zawodowe i organizacje pracodawców, ale także organizacje przedsiębiorców, organizacje pozarządowe czy samorząd terytorialny. Nacisk ten był bardzo skuteczny, choć często niedoceniany, jako zewnętrzny impuls do pozytywnej, szerokiej i wysoce demokratycznej zmiany w podejściu do dialogu społecznego w Polsce, na przełomie drugiego i trzeciego tysiąclecia.

Z początkiem roku 2000, rozpoczęto prace nad projektem ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych. Po wielomiesięcznej pracy Zespołu roboczego ds. przygotowania projektu ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych zaakceptowany przez Radę Ministrów projekt ustawy, trafił pod obrady Sejmu RP. Przyjęto tam za priorytet utrzymanie pokoju społecznego w drodze negocjacji, a na plan dalszy ze-pchnięto sztywną racjonalność ekonomiczną, 6. lipca 2001 roku natomiast została uchwalona Ustawa o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego.

Dialog społeczny w Polsce urósł w ten sposób do rangi ustawowej, a jego wzbogacenie o komisje w poszczególnych jednostkach administracyjnych stało się próbą upowszechnienia dialogu w całym kraju poprzez reprezentacje terenowe. Powstało 16 Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego, które w swoich założeniach były instytucjami autonomicznymi i niezależnymi od Trójstronnej Komisji. Członkowie tej ostatniej – partnerzy społeczni – uzyskali wtedy stałą reprezentatywność w takich organach administracji publicznej jak: Rada Ochrony Pracy, Naczelna Rada Zatrudnienia, Rada Nadzorcza Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Rada Nadzorcza PFRON, Narodowy Fundusz Zdrowia (2003 r.), i w ich terenowych organach w całym kraju. Ponadto w 2002 roku powstał tzw. Okrągły Stół Dialogu Społecznego na rzecz Integracji Europejskiej, umocowany jako organ doradczy ministra, szefa resortu pracy. Okrągły Stół zajmował się proble-

matyką integracji w zakresie dwóch działów: „Praca” oraz „Zabezpieczenie społeczne”.

Formuła demokracji partycypacyjnej, której dialog społeczny stanowi przecież ważną część prowadziła do powstawania nowych segmentów administracji publicznej dedykowanych właśnie dialogowi: w 2003 roku utworzony został Departament Partnerstwa Społecznego w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (zajmujący się głównie nadzorem nad prawidłowym funkcjonowaniem ponadzakładowych układów zbiorowych pracy, ich przechowywaniem i rejestracją); Departament Pożytku Publicznego w MGPIPS (odpowiadający za tworzenie warunków dla rozwoju organizacji pożytku publicznego i wolontariatu oraz dla współpracy administracji publicznej z trzecim sektorem, także za współpracę w ramach Rady Działalności Pożytku Publicznego); Biuro Instytucji Dialogu Społecznego MGPIPS (odpowiedzialne za prace analityczne, monitorowanie i współkreowanie polityki informacyjnej w zakresie dialogu społecznego, oraz współpracę z organizacjami partnerów społecznych i z instytucjami dialogu społecznego); Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego, jednostka organizacyjna MGPIPS (zajmująca się inicjowaniem, promowaniem dialogu społecznego, kształceniem i doskonaleniem koniecznych umiejętności uczestników dialogu społecznego, poradnictwem i pomocą w zakresie dostępu do usług eksperckich w opracowywaniu projektów realizowanych z funduszy unijnych, także prowadzeniem sekretariatu Okrągłego Stołu Dialogu Społecznego na Rzecz Integracji Europejskiej, organizacją oraz obsługą Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, także inicjowaniem i organizacją prac badawczych i analitycznych w dziedzinie stosunków pracy i działalnością wydawniczą).

Zarówno wgląd w niedługą przecież historię instytucjonalnych ram dialogu społecznego, a też i w jego praktykę sugeruje, że pełna jest ona rozlicznych kontrowersji. Część z nich charakteryzują autorzy prac zawartych w prezentowanym tomie. Rezultatem tych kontrowersji i próbą „odmrożenia” Komisji Trójstronnej było przystąpienie – w 2013 roku – do prac nad projektem ustawy o powołaniu do życia Rady Dialogu Społecznego i innych instytucji dialogu społecznego. Włączył się także Prezydent RP, pośredniczący w przekazaniu w grudniu 2013 roku propozycji nowych uregulowań dialogu instytucjonalnego stronie związkowej, oraz partnerom ze strony pracodawców. Warto też odnotować i to, że w toku toczących się kilka lat temu dyskusji pojawiła się i taka propozycja, która zmierzała w stronę poszerzenia dialogu społecznego ograniczonego do stosunków pracy o problematykę takich form partycypacji, które są zwykle kojarzone z ideą „społeczeństwa obywatelskiego” materializujące się w funkcjonowa-

niu tzw. „organizacji pozarządowych”. Ta, już zgoda niedawna, faza dyskusji nad nowym projektem przyniosła ostatecznie, w lipcu 2015 roku, ustawę o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego. Ustawę przyjęto miażdżącą przewagą głosów koalicji rządzącej i opozycji parlamentarnej – co zdaje się stanowić argument na rzecz tezy mówiącej, że przy wszystkich podziałach ideologicznych i politycznych, budowanie demokratycznego consensusu jest jednak możliwe.

Wszystkie te zmiany przekonują też i o tym, że zmienność i ciągłość to dwa nierozdzielne aspekty społecznej dynamiki: Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego nadal pełni honory gospodarza i od 25 lat pozostaje zapleczem, najpierw dla Trójstronnej Komisji, i w ostatnich latach, Rady Dialogu Społecznego. Od lat służy jako najlepsze miejsce dla rozwiązywania sytuacji trudnych. Centrum służyło zawsze pomocą przy organizacji konferencji, negocjacji i spotkań nie tylko pracodawców, pracobiorców oraz rządu. Należy także podkreślić współpracę Centrum z autorytetami w dziedzinie dialogu społecznego, polityki społecznej czy szeroko pojętej ekonomii. CPS „Dialog” także stale rozszerza swoją działalność, zapraszając do współpracy instytucje, stowarzyszenia, naukowców, ekspertów i organizacje zainteresowane tematyką dialogu społecznego.

O bieżących realiach, o szansach i zagrożeniach, a także kierunkach dalszego rozwoju dialogu społecznego, oraz o wartościach bliskich dialogowi i częściowo peryferyjnych, ale nie mniej ważnych, traktuje niniejsza książka. Gromadzi ona poglądy wybitnych przedstawicieli nauk społecznych, często aktywnych twórczo uczestników przełomowych wydarzeń transformacji ustrojowej Polski, a także tych, którzy tworzą, rozwijają i ubogacają codzienność dialogu instytucjonalnego, wieloletnich praktyków. Publikacja zawiera poza tym poglądy młodego pokolenia, zarówno naukowców jak i formalnych uczestników dialogu społecznego. To akurat jest warte szczególnego podkreślenia m.in. dlatego, że tym sposobem demonstrowany jest dynamizm czy procesualność dialogu społecznego, niezależnie od, co myślimy sobie o tezie zapowiadającej „koniec historii”, najwyraźniej nie dotyczy ona tego obszaru spraw publicznych, na którym koncentrują się prace zawarte w książce. Nie widać poważniejszych powodów, aby prace te należałoby uzupełnić o tezy zwiastujące nadejście jakiejś postaci „nowego autorytaryzmu”. Krótka – i burzliwa – historia dialogu społecznego w Polsce pokazuje, jak bardzo są one bałamutne. Najkrócej: pierwotna idea przyświecająca Andrzejowi Bączkowskiemu, wypełniając się treścią przez ostatnie ćwierćwiecze, pozostaje przecież nadal nie do końca zapisaną kartą.

*Kazimierz W. Frieske
Iwona Zakrzewska*

KONTEKSTY HISTORYCZNE

„Jeśli się szanuje mechanizmy demokracji, trzeba rozmawiać. Nawet z rządem, który się nie podoba. Nie mam ambicji politycznych, więc mogę bez obaw o uszczerbek swojej kariery pilnować tego, co ważne dla państwa, a nie dla takiego czy innego rządu. Może i jestem zderzakiem, ale ja tę cenę płacę osobiście. Być może coraz większą, ale godzę się na nią. Godzę się, bo konflikty i protesty nie służą krajowi.”

Andrzej Bączkowski

Iwona Zakrzewska

25 lat

Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” – historia, którą zapoczątkował Andrzej Bączkowski

O dialogu społecznym w Polsce mówiono i pisano już wiele, jednak w trakcie przeglądania po raz kolejny różnych publikacji, odnaleźć można interesujące wątki opisujące postaci i wydarzenia, na które spojrzeć można z nowej perspektywy. Przybliżają one decyzje ówczesnych uczestników sceny politycznej, wywierające znaczny wpływ na kształt instytucjonalny i na ducha dialogu społecznego.

Ćwierć wieku, jakie mija od powstania „domu dialogu społecznego” to piękna rocznica, skłaniająca do wspomnień. Mury Centrum Partnerstwa Społecznego są bowiem niemyim świadkiem wydarzeń i obecności tysięcy osób, negocjujących, mediujących i najzwyczajniej – rozmawiających.

W tym momencie wspomnijmy o najważniejszej postaci, bez której nie powstałoby Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” – o Andrzeju Bączkowskim. Jego krótkie życie było tak mocno związane z tworzeniem ładu i porządku na scenie dialogu, że będzie w tych wspomnieniach przeplatać się z historią tworzenia dialogu społecznego w III Rzeczypospolitej. Andrzeja Bączkowskiego można nazwać „ojcem” nie tylko dialogu, ale również tego miejsca, w którym przez ostatnie 25 lat przebiega historia partnerstwa społecznego.

Trafne wydaje się określenie sensu prowadzenia dialogu przez ludzi odpowiedzialnych za świadome decyzje podejmowane na rynku pracy, jakie

przedstawił K.W. Frieske, w kontekście rozważań na temat wykluczenia społecznego: „Sens dialogu społecznego w zakresie rozumienia mechanizmów rynku pracy wyraża się właśnie w tym, że partnerzy prowadzą stałą refleksję, która pozwala na ujawnianie różnych niezamierzonych konsekwencji określonych decyzji publicznych. Dzięki swojej przenikliwości i bogatym doświadczeniom mogą moderować czy łagodzić »produkty uboczne« rozwiązań przyjętych w danych politykach publicznych. Istotne jest to, aby dzielili się swoimi uwagami i spostrzeżeniami z tymi, którzy podejmują decyzje publiczne, a ci drudzy słuchali i wyciągali wnioski z doświadczeń tych pierwszych”¹.

Natomiast w innej publikacji Kazimierza W. Frieske i Lucyny Machol-Zajdy, na dialog społeczny autorzy patrzą dwójako. I tak, dialog społeczny w ujęciu szerszym to: „Proces negocjowania rozmaitych kluczowych, decyzji w sprawach publicznych z zainteresowanymi stronami – po to, aby: wychodząc poza strukturę instytucji politycznych, »uspołecnić« mechanizmy podejmowania decyzji, (...) przeciwdziałać procesom marginalizacji rozmaitych interesów i – kooptując je w strukturę systemu społecznego – uzyskiwać społeczne przyzwolenie, jeśli nie poparcie, dla tych decyzji w sprawach publicznych, które z różnych powodów mogą okazać się niepopularne”².

W ujęciu węższym natomiast, według autorów, o dialogu społecznym mówimy: „Koncentrując się na konkretnych, funkcjonalnie wyspecjalizowanych instytucjach, służących tworzeniu negocjacyjnego ładu społecznego. (...) Ujmując rzecz nieco dokładniej – idzie tu o takie instytucje, które stanowią płaszczyznę spotkania między rozmaitymi reprezentacjami »interesów specjalnych« czy grupowych oraz negocjowania takich rozwiązań w kwestiach spornych, które są do przyjęcia dla każdej z nich i są wprowadzane w strukturę procesu decyzyjnego toczącego się w administracji publicznej”³.

Dialog, określany przez różnych jego uczestników, powinien oznaczać wspólne wymiany myśli i poglądów, zbliżanie stanowisk, rozmowy, zamykające konflikty i unikające otwartych konfliktów społecznych. Według Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) dialog społeczny obejmuje: „wszystkie rodzaje negocjacji, konsultacji oraz zwykłą wymianę informacji pomiędzy przedstawicielami rządów, pracodawców i pracowników

¹ Frieske K.W., *Dialog wokół wykluczenia społecznego*, Dialog. Pismo dialogu społecznego, Nr 1/2008(18), Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Warszawa 2008.

² Frieske K.W., Machol-Zajda L.M., *Instytucjonalne ramy dialogu społecznego w Polsce: szanse i ograniczenia*, [w:] Frieske K.W., Machol-Zajda L.M., Urbaniak B., Zarychta H. (red.), *Dialog społeczny. Zasady, procedury i instytucje w odniesieniu do podstawowych kwestii społecznych*, Opracowania PBZ, zeszyt nr 7, IPiSS, Warszawa 1999.

³ Tamże.

w kwestiach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania w obszarze polityki gospodarczej i społecznej. Może mieć formę procesu trójstronnego, którego oficjalnym partnerem jest czynnik rządowy, lub też formę relacji dwustronnych jedynie pomiędzy pracownikami i zarządem (lub związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców), przy pośrednim zaangażowaniu rządu lub bez niego. Proces dialogu społecznego może być nieformalny lub zinstytucjonalizowany, przy czym często łączy obydwie formy. Prowadzony jest bądź na szczeblu krajowym, regionalnym lub zakładowym. Może mieć charakter ponadbranżowy lub branżowy, lub mieszany⁴. Ten sposób definiowania dialogu społecznego dał podstawę do jego działań na jego rzecz już w okresie współpracy MOP ze związkami zawodowymi jeszcze przed stanem wojennym. Była to wtedy wizja przyszłości, która zaczęła się nieśmiało realizować po przemianach 1989 roku. Zasada dialogu trójstronnego działa jednak do dzisiaj.

Autorka posługiwała się już w innych publikacjach definicją dialogu społecznego, która jest pochodną definicji MOP-owskiej: „Dialog społeczny, najogólniej można nazwać cyklicznym mechanizmem łagodzenia przeciwstawnych interesów w stosunkach społeczno-gospodarczych. Jest to, ściślej, proces interakcji pomiędzy partnerami społecznymi (w układzie dwustronnym) oraz rządu a partnerami społecznymi (w układzie trójstronnym), mający na celu osiągnięcie porozumienia w kwestiach kontroli działań gospodarczych i społecznych. Od 1997 roku dialog społeczny jest podobnie jak w większości krajów Europy Zachodniej, zasadą ustrojową, dwukrotnie zapisaną w Konstytucji. Dialog społeczny, z punktu widzenia Międzynarodowej Organizacji Pracy – to proces, który obejmuje wszelkie rodzaje negocjacji, konsultacji oraz zwykłą wymianę informacji pomiędzy przedstawicielami rządów, pracodawców i pracowników, w kwestiach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania w obszarze polityki gospodarczej i społecznej”⁵.

Zmiany ustrojowe, ekonomiczne i społeczne w 1989 roku stały się wielkim wyzwaniem dla nowego Rządu RP Tadeusza Mazowieckiego. Realizowane przez ten rząd trudne i konieczne reformy spowodowały w pierwszym okresie realny spadek zamożności społeczeństwa. Wynagrodzenia średnie Polaków w czerwcu roku 1990 były realnie niższe o 38% od średniego poziomu wynagrodzeń w grudniu 1989 roku. Wydarzenia polityczne

⁴ Bridgford J., Carls K., *Dialog społeczny. Podręcznik edukacyjny dla związków zawodowych*, Turin-Italy 2012.

Definicja dostępna również na stronie internetowej MOP, op. cit. <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdal/areas/socjal.htm>

⁵ Zakrzewska I., *Podręczny słownik dialogu społecznego i wartości pokrewnych*, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Warszawa 2017.

i ekonomiczne na świecie wywierały także przemożny wpływ na sytuację w Polsce. Druga połowa roku 1990 oraz początek 1991 przyniosły daleko idące zmiany w Związku Radzieckim, także w uzależnionej od Kremla, Radzie Wzajemnej Pomocy Gospodarczej, która w efekcie uległa rozkładowi. Miało to jednak nagłe i złe konsekwencje dla eksportu i w efekcie dla całej polskiej gospodarki. Rządowe plany zrównoważenia budżetu dodatkowo „podcięła” sytuacja zmian historycznych w statusie dawnej NRD, a przez to prawno-międzynarodowej pozycji, wtedy drugiego po Związku Radzieckim partnera gospodarczego Polski. Wzrosła ponad planowany poziom inflacja, miejsce utrudnionego eksportu, wzrastał import towarów do Polski. Skutkowało to niepokojami społecznymi i groźbą niekontrolowanych zjawisk społecznych. W ogniu społecznej krytyki stał tzw. „plan Balcerowicza”.

W wyniku przeprowadzenia w roku 1991 pierwszych w pełni demokratycznych wyborów, według ordynacji większościowej do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, powstała scena polityczna pełna różnych ugrupowań, nieskorych do łączenia się w większe organizmy, przynajmniej w swojej większości. Kiedy minęła euforia zdobyciami wolności, demokracji, podzielony obóz postsolidarnościowy nie mógł już w skuteczny sposób reagować na sprawy bezpośrednio interesujące Polaków, jak zabezpieczenie społeczne, czy rynek pracy, przy rodzącej się gospodarce wolnorynkowej. Działające wówczas związki zawodowe, podzielone na te „solidarnościowe” – NSZZ „Solidarność” i te „lewicowe” czyli skupione w OPZZ, bardzo często skłonne były popierać kolejne rządy w ich poczynaniach, o ile były im bliższe, jak ta przysłowiowa koszula. I tak, propozycje rządów prawicowych, kierowane do partnerów społecznych, często popierane przez „Solidarność”, krytykowane były przez OPZZ, natomiast gdy scenę polityczną obejmowały rządy lewicowe, mogły liczyć na poparcie OPZZ i na krytykę NSZZ „Solidarność”. Nie czas to i nie miejsce by zajmować się w tym momencie merytorycznym uzasadnieniem powyższych decyzji. Na pewno związkowcy kierowali się ważnymi dla siebie argumentami. Przypomnienie tamtych, historycznych już wydarzeń, pozwolić może na przybliżenie trudności, z jakimi borykali się uczestnicy tamtego „poła dialogu dwustronnego”. Był to czas, kiedy nie istniał jeszcze dialog instytucjonalny, systemowy.

Zanim powstały urealnione pomysły na zinstytucjonalizowanie dialogu społecznego w Polsce, borykano się z wieloma problemami dotyczącymi tzw. postkomunistycznego pakietu spraw niezłatwionych. Jedną z takich spraw była m.in. sprawa podziału majątku byłego Zrzeszenia Związków Zawodowych. Zgodnie z Ustawą o związkach zawodowych z 23 maja 1991 roku, OPZZ i NSZZ „Solidarność” zostały zobowiązane do wypracowania porozumienia, w drodze którego zostaną określone zasady podziału majątku

byłego Zrzeszenia Związków Zawodowych. W przypadku niezawarcia takiego porozumienia do 30 września 1991 roku, ustawa zobowiązała Radę Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, zasad korzystania i podziału majątkowego. Ponieważ, jak należało się spodziewać, nie doszło do porozumienia na tamtym etapie stosunków między centralami związkowymi, do sprawy włączyło się ówczesne Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych, a konkretnie sam Andrzej Bączkowski. W odpowiedzi na zapytanie posła Jana Rulewskiego, podczas sejmowego posiedzenia 30 stycznia 1992 roku, wyjaśniał: „W Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej wypracowano już propozycję rozwiązań sygnalizowanych problemów. Ze względu jednak na delikatność materii stanowiącej przedmiot rozporządzenia uważamy, że rozwiązanie kwestii majątkowych byłego Zrzeszenia Związków Zawodowych nie powinno następować w drodze arbitralnych rozstrzygnięć, bez podjęcia próby uzgodnienia stanowisk wszystkich zainteresowanych organizacji związkowych. Dlatego też wystąpiłem w ubiegłym tygodniu do wszystkich działających obecnie pracowniczych związków zawodowych z propozycją zorganizowania konferencji poświęconej zaprezentowaniu, przedyskutowaniu oraz ewentualnemu uzgodnieniu stanowisk we wszystkich sprawach stanowiących przedmiot tworzonego rozporządzenia. Dogodny dla wszystkich termin konferencji jest w chwili obecnej ustalany przez biuro do spraw współpracy ze związkami zawodowymi. Wygląda na to, że do takiej konferencji dojdzie w drugim tygodniu lutego”⁶.

Właśnie takiemu modelowi współpracy sprzyjał Andrzej Bączkowski, czyli spokojnej negocjacji, poprzedzonej ustaleniu miejsca i wstępnych stanowisk, sprzyjających pokojowemu rozwiązywaniu spraw. Podejmował się prób prowadzenia uzgodnień na każdym, możliwym etapie wstępnym.

Historia dialogu społecznego, uregulowanego instytucjonalnie i mocno osadzonego w prawie jego postrzegania, zaczęła się właściwie w 1992 roku, od spotkania w Ministerstwie Pracy w sprawie utworzenia „Paktu o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania”. Pakt, który miał być dokumentem normującym między innymi zasady prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, w oparciu o współpracę i udział pracowników w procesie prywatyzacyjnym, stał się początkowo kością niezgody. Trzeba przypomnieć, że dla rodzącego się społeczeństwa demokratycznego, propozycja paktu była czymś nowym, wykraczającym poza dotychczasowy usus rozwiązywania sporów zbiorowych. Zamiast bowiem spontanicznych i burzliwych odruchów strajkowych, proponuje się w Pakcie spokojne negocjacje przy

⁶ Archiwum Sejmu RP, Wypowiedzi na posiedzeniach Sejmu RP I kadencji, 7 posiedzenie Sejmu RP op. cit.

stole i wspólną odpowiedzialność za kondycję i rozwój przedsiębiorstwa. Dlatego też w wyniku strajków latem 1992 roku, rząd zaproponował związkom zawodowym i organizacjom pracodawców zawarcie różnych paktów społecznych, w tym najważniejszego, wspomnianego już – Paktu. Zwrócono się do piętnastu największych ogólnokrajowych organizacji związkowych, jednak wobec braku wspólnego stanowiska, negocjacje odbywały się osobno, w ramach stolików związkowych. Taki sposób prowadzenia dialogu odbywał się w trzech równolegle pracujących zespołach roboczych: restrukturyzacji finansowej, prywatyzacyjnym oraz spraw socjalnych. Negocjacje trwające ponad dwa tygodnie w listopadzie 1992 roku, zakończyły się podpisaniem w dniu 22 lutego 1993 roku „Paktu o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania”. Pakt sygnowano w trzech wersjach: z NSZZ „Solidarność”, z OPZZ i z pozostałymi siedmioma branżowymi związkami zawodowymi. Wszystkie trzy wersje podpisali Konfederacja Pracodawców Polskich i przedstawiciel strony rządowej – Minister Pracy i Polityki Socjalnej.

Najważniejsze postanowienia Paktu⁷:

1. możliwość podjęcia przez pracowników decyzji o wyborze drogi przekształceń własnościowych swego przedsiębiorstwa, w ciągu pół roku od wejścia w życie wynegocjowanych ustaw;
2. złagodzenie warunków leasingu przedsiębiorstw przez spółki pracownicze;
3. zagwarantowanie udziału pracowników prywatyzowanych przedsiębiorstw w zarządzaniu spółkami;
4. zapowiedź restrukturyzacji finansowej banków państwowych oraz przedsiębiorstw państwowych z jednoczesnym określeniem możliwości przyspieszenia i uproszczenia restrukturyzacji długu;
5. zastąpienie od II połowy 1993 r. dywidendy od majątku dywidendą od zysku;
6. powołanie Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (w razie upadłości i niewypłacalności pracodawcy);
7. uzgodnienie nowelizacji działów X i XI Kodeksu pracy (możliwość szerszego stosowania układów zbiorowych, wzmocnienie ochrony zdrowia pracowników);
8. uzgodnienie stworzenia zakładowych funduszy socjalnych.

Zgodnie z postanowieniami Paktu wyrażono wolę utworzenia w najbliższej przyszłości Trójstronnej Komisji, z zadaniami m.in. monitorowania procesów gospodarczych i podstawowych proporcji makroekonomicznych,

⁷ Strona internetowa MRPiPS, rozdział *Dialog społeczny*, podrozdział *Porozumienia społeczne w Polsce*.

a co najważniejsze mającej stanowić forum zinstytucjonalizowanej formy dialogu społecznego. Jednakże nie wszyscy byli postanowieniami tego Paktu usatysfakcjonowani. Związkowcy twierdzili, że za dużo odpowiedzialności zrzuca się na związki zawodowe za złą politykę rządu i że nie wyrażą zgody na kompromisy. Pracodawcy, reprezentowani przez Konfederację Pracodawców Polskich (w składzie KPP były tylko przedsiębiorstwa państwowe), z satysfakcją przyjęli pierwszy „cywilizowany mechanizm negocyjacyjny”. Pakt, poddawany sporom i ocenom ze wszystkich stron, zdeaktualizował się, a po zmianie rządu, po wyborach 1993 roku, zmieniły się również warunki sprzyjające przedstawionym w tym Pakcie rozwiązaniom, ówczesny wiceminister pracy Andrzej Bączkowski tłumaczył, że z umowami społecznymi jest tak, że powinny być zawierane, negocjowane oraz wykonywane w odpowiednim czasie, dla nich przewidzianym. Natomiast w sytuacji, kiedy rząd, wykonując ustalenia Paktu, skierował je do parlamentu, a jeden z sygnatariuszy Paktu złożył wniosek o odwołanie rządu, który był także jego sygnatariuszem, to nikt nie powinien się dziwić, że prace zostały wstrzymane. W tej sytuacji następny rząd uzyskał prawo oceny upływu czasu na aktualność rozwiązań. Najbliższy czas pokazał jednak, że wola powstania Trójstronnej Komisji oparła się krytyce i stała się w niedalekiej przyszłości pierwszą instytucją dialogu społecznego w Polsce. Sygnatariusze Paktu, w lutym 1994 roku, weszli w skład powstałej Trójstronnej Komisji⁸. Po pięciu przedstawicielach: ze strony Rządu RP, reprezentujących – Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej, Ministerstwo Przemysłu i Handlu, Ministerstwo Przekształceń Własnościowych, Ministerstwo Finansów, Centralny Urząd Planowania; partnerów społecznych reprezentujących: Konfederację Pracodawców Polskich, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych i Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” oraz po jednym przedstawicielu z każdego z siedmiu związków branżowych: FZZ Pracowników PKP, KZZ Energetyków, PZZ Dozoru Górniczego „Kadra”, ZZ Inżynierów i Techników, ZZ Maszynistów Kolejowych w Polsce, ZZ Komunikacji Miejskiej, ZZ Przemysłu Elektromaszynowego⁹.

Należy zawsze pamiętać o wspomagającej roli Międzynarodowej Organizacji Pracy w prawnym przygotowaniu podstaw trójstronnego dialogu (tzw. MOP-owskiego): „Od 1992 roku działało w Polsce z ramienia Międzynarodowego Biura Pracy (organu MOP) Biuro Krajowego Korespondenta

⁸ Uchwała nr 7/94 Rady Ministrów z dnia 15 lutego 1994 r. w sprawie powołania Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, zmieniona uchwałą nr 69/96 z dnia 18 czerwca 1996 r. oraz uchwałą nr 144/96 z dnia 17 grudnia 1996 r.

⁹ Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych, Informator za rok 2012, Biblioteka Dialogu Społecznego, Warszawa 2013.

MBP. W 1993 roku MOP uruchomiła w Polsce projekt rozwoju kształcenia osób dorosłych, w dalszej kolejności utworzono trzy ośrodki kształcenia służb zatrudnienia dla ułatwienia adaptacji do wymagań gospodarki rynkowej. W 1994 roku Polska ratyfikowała Konwencję nr 144 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącą między innymi stworzenia forum obowiązkowych trójstronnych konsultacji strony rządowej z organizacjami związków zawodowych i organizacjami pracodawców¹⁰.

Zadaniem Komisji miało się stać monitorowanie procesów gospodarczych i zasadniczych propozycji makroekonomicznych, ocena mechanizmów stosowanych w polityce społeczno-gospodarczej oraz formułowanie opinii i wniosków dotyczących polityki społeczno-gospodarczej. Działania Komisji opierały się na podstawach uchwały rządowej, nie miały więc na tyle mocnych podstaw, by jej postanowienia były traktowane jak umowy cywilnoprawne rządu, pracodawców i związków zawodowych. Wiele zastrzeżeń budziła również reprezentatywność Komisji, gdyż jej członkami byli tylko sygnatariusze wspomnianego Paktu. Pomimo wysiłków ówczesnego wiceministra, Andrzeja Bączkowskiego, aby w atmosferze dialogu doprowadzić do bezkonfliktowych porozumień, członkowie Komisji mieli odmienny punkt widzenia na potrzeby rodzącej się gospodarki wolnorynkowej. Propozycje stron związkowych, w zależności od tego, czy było to OPZZ, czy „Solidarność”, związane były z narastającymi konfliktami politycznymi. Ekipy rządowe, mało stabilne, nie były jeszcze w stanie zapewnić warunków do realizacji umów społecznych.

Trafnie wyjaśnił to prof. Juliusz Gardawski: „Dialog kształtował się z trudem i przebiegał meandrycznie. Podczas negocjowania Paktu o przedsiębiorstwie państwowym miał on, zdaniem uczestników ówczesnych prac, charakter stosunkowo autentyczny, istniał spory wzajemny kredyt zaufania, a także uświadamiano sobie obecność wspólnie uznawanych wartości. Po okresie wyczekiwania i niepewności co do postaci polskiego dialogu nastąpił okres twórczy, który trwał przez pierwszych kilkanaście miesięcy kierowania nią przez wiceministra pracy a następnie ministra tego resortu Andrzeja Bączkowskiego¹¹.

W tych trudnych dniach ogromną rolę odgrywała postawa Andrzeja Bączkowskiego, człowieka oddanego dialogowi społecznemu i sprawie reformy ubezpieczeń emerytalno-rentowych. Kiedyś powiedział: „Polska

¹⁰ Zakrzewska I., *Systemowy dialog w wolnej Polsce, w trzech odsłonach*, [w:] *Polska w dialogu. Tradycja. Zmiany. Porównanie. Perspektywy*, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Warszawa 2016 op. cit.

¹¹ Gardawski J., *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*, Katedra Socjologii Ekonomicznej SGH, Warszawa 2009 op. cit.

reforma musi być maksymalnie odważna, ale w granicach realności. Nie możemy czekać z założonymi rękami na cud, bo cudu nie będzie”¹².

Jaką postacią był Andrzej Bączkowski? Ze wspomnień jego znajomych i współpracowników wynika, że był odpowiedzialny, konsekwentny w działaniu i uparty w dążeniu do kompromisu. Był oddany bez reszty idei „pracy ludzkiej”, zaangażowany, skuteczny, profesjonalny. „Bączuś” (tak nazywali go przyjaciele) był towarzyski, koleżeński, rozumiał człowieka w jego podmiotowości, był mistrzem dialogu¹³. Mówił o tworzeniu Komisji Trójstronnej: „Rzadko będzie tak, że wszystkie trzy strony zgodzą się na wszystko, co jest przedmiotem debaty, ważne jest natomiast, by przynajmniej w części spraw jednak się porozumieć”. Wielokrotnie udowydniał swoją skuteczność, tak było w pracach nad ustawą o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, gwarantującą załogom prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych zachowanie ciągłości nabytych uprawnień socjalnych oraz zwiększającą uprawnienia zakładów pracy do samodzielnego decydowania o charakterze prowadzonej działalności.

W maju 1994 roku, podczas posiedzenia Sejmu RP II kadencji wiceminister Bączkowski przedstawił informację o prowadzonych pracach i działaniach, jakie podjęto od stycznia w celu budowy podwalin nowoczesnego systemu dialogu społecznego. Według przyjętej koncepcji, szansą na skuteczne rozwiązywanie polskich problemów w dziedzinie polityki społecznej może być tylko systematycznie prowadzony dialog rządu z partnerami społecznymi. Z ubolewaniem podkreślił, że „Solidarność” nie uczestniczy w tych negocjacjach, pomimo tego, że jej reprezentacja brała udział w początkowej fazie przygotowań harmonogramu i trybu przeprowadzania negocjacji. Dla Andrzeja Bączkowskiego było to bardzo trudne do zaakceptowania, sam przecież wywodził się z nurtu solidarnościowego. Pomimo wszystko, od lutego 1994 roku powołano sześć zespołów problemowych, które rozpoczęły natychmiast intensywne prace nad gwarancjami socjalnymi dla obywateli. Pierwsze porozumienia w wyniku trójstronnych negocjacji podpisano na zespołach problemowych: ds. ochrony zdrowia i ds. mieszkalnictwa. Nadal trwały prace w zespołach: ds. oświaty, ds. zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu, ds. wynagrodzeń i zabezpieczenia socjalnego oraz zespole ds. reformy ubezpieczeń społecznych. Według Bączkowskiego, powstała w połowie lutego Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych, była dzieckiem Paktu o przedsiębiorstwie państwowym, i przede wszystkim instytucją do systemowego rozwiązywania sporów w celu zabezpieczenia

¹² www.lukow.pl Informacyjna Agencja Radiowa op. cit.

¹³ Bağlajewski A., Bartmiński J., Łaszkiewicz M., Niebrzegowska-Bartmińska S., *Praca ludzka w perspektywie interdyscyplinarnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2018.

tych sporów, które kończą się konfliktami społecznymi i przeradzającymi się w strajki. Zadeklarował także wolę prowadzenia prac w ramach powstałej Trójstronnej Komisji w taki sposób, który najpierw objąłby swoimi pracami najpilniejsze problemy, objęte ogólnokrajowymi postulatami „Solidarności” oraz problemy zgłaszane przez OPZZ, następnie stworzenia z tych problemów katalogu prac na najbliższe miesiące. Mówił: „Sądzę, że praca komisji trójstronnej – która przyniosła dobre efekty w wielu krajach o gospodarce rynkowej – instytucji, gdzie wola kompromisu, ścieranie się poglądów prezentowanych przez związki zawodowe, organizacje pracodawców i rząd przynosi często rozwiązanie sporów, zanim jeszcze przekształcą się w konflikty, rozległe konflikty społeczne i strajki, może – także jako mechanizm stałego dialogu – dać rządowi szansę na uzyskanie szerszego przyzwolenia społecznego dla prowadzonych i planowanych reform. Także owoce, wyniki końcowe negocjacji w sprawie poziomu gwarancji socjalnych, jak już wspominałem, stworzą z pewnością fundament pod szersze porozumienie społeczne i być może po uzupełnieniu, o sprawy gospodarcze dadzą szansę na wynegocjowanie i zawarcie umowy społecznej”¹⁴. Andrzej Bączkowski udowadniał swoją skuteczność i determinację również w pracach nad nowelizacją ustawy Kodeks pracy, podczas których doprowadzono do porozumień w wielu kwestiach. Podczas posiedzenia Sejmu RP II kadencji, w punkcie dotyczącym pierwszego czytania rządowych projektów ustaw dotyczących zmiany ustawy Kodeks pracy, uzasadniając konieczność wprowadzenia stosownych zmian w prawie pracy, stwierdził: „Jest oczywiste, że budowa demokratycznego państwa o społecznej gospodarce rynkowej nie jest możliwa bez nowego ukształtowania ustroju pracy. Jednym z podstawowych aktów konstytuujących ten ustrój jest Kodeks pracy. Reformowanie państwa wymaga zatem także gruntownej przebudowy modelu ustawodawstwa pracy. Konieczne, a zarazem pilne jest ograniczenie roli państwa w regulowaniu warunków zatrudnienia jedynie do stanowienia ustawowych norm ochronnych oraz norm określających powszechnie obowiązujące standardy. Główną rolę w kształtowaniu tych warunków pełnić powinny partnerzy społeczni, a więc pracodawcy i ich organizacje oraz związki zawodowe, poprzez negocjacje i zawierane w ich wyniku układy zbiorowe pracy”¹⁵.

W sierpniu 1994 roku, w wywiadzie dla Rzeczypospolitej¹⁶, Andrzej Bączkowski wyjaśniał: „Chcemy doprowadzić do równowagi pomiędzy prawami pracowników i pracodawców oraz ich organizacji, nie poprzez

¹⁴ 20 Posiedzenie Sejmu RP II kadencji, Archiwum Sejmu RP, 13 maja 1994 r. op. cit.

¹⁵ Archiwum Sejmu RP, 22 posiedzenie Sejmu RP II kadencji, 10.06.1994 r. op. cit.

¹⁶ *Spróbujmy się porozumieć*, Rzeczpospolita, wydanie 256 (256), 29 sierpnia 1994 r.

uszczuplenie praw związków zawodowych, lecz głównie poszerzając uprawnienia pracodawców oraz ich organizacji. Nie ma również mowy o tym, że będziemy próbowali coś narzucać. Zmiany uzgodnimy z naszymi partnerami społecznymi, bo to jest kodeks, na podstawie którego oni działają”¹⁷.

Z myślą o partnerach społecznych starał się o stworzenie jednego miejsca, w którym odbywałyby się negocjacje i spotkania wszystkich uczestników dialogu. W tym celu podjęto decyzję o powołaniu Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”. Decyzją z 30 grudnia 1994 roku, Minister Pracy i Polityki Socjalnej powołał Centrum, które dla realizacji swoich statutowych zadań otrzymało budynek przy ul. Limanowskiego 23 w Warszawie. Właścicielem budynku był Skarb Państwa.

Do 2009 roku CPS „Dialog” było zakładem budżetowym, od 2010 roku, zgodnie z Zarządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Centrum stało się jednostką budżetową podległą ministrowi pracy.

Zgodnie z deklaracją wiceministra Andrzeja Bączkowskiego, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, służyć miało także wszelkim szkoleniom związanym z prawem pracy, polityką socjalną oraz dotyczącym funkcjonowania związków zawodowych i organizacji pracowniczych. Wiceminister miał nadzieję, że w przyszłości w Centrum swe miejsce znajdą „służby” doradztwa, mediacji i arbitrażu. W trosce o zbudowanie kadry zawodowych mediatorów zainicjował w 1996 roku dla partnerów społecznych szkolenia, przekazujące wiedzę w zakresie sztuki negocjacji. Szkolenia te do dzisiaj prowadzone są przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, z udziałem wybitnych specjalistów.

Z udokumentowanych wspomnień uczestników negocjacji wynika, że pozytywny wynik rozmów zawdzięczano między innymi ogromnej determinacji Andrzeja Bączkowskiego. On sam, kiedy został szefem resortu pracy, wyjaśnił na konferencji prasowej w lutym 1996 roku, że nadal będą kontynuowane prace nad ustawami dotyczącymi m.in. reformy ubezpieczeń społecznych. Wspomniął też wtedy o koncepcji powołania rzecznika dialogu społecznego¹⁸. W tym miejscu wypada wspomnieć, że pomysł powołania instytucji rzecznika dialogu społecznego zgłoszony został po latach przez NSZZ „Solidarność”, w trakcie prac nad ustawą o Radzie Dialogu Społecznego, w roku 2015. Pierwsze spotkania w ramach Trójstronnej Komisji z udziałem Ministra Pracy, według ówczesnych uczestników spotkań negocjacyjnych, charakteryzowały się tym, że Minister Bączkowski był bezstronny, potrafił nawiązywać dialog z reprezentantami wszystkich stron. Był

¹⁷ Tamże op. cit.

¹⁸ *Plany nowych ministrów*, Rzeczpospolita, wydanie 670 (670), 10 lutego 1996 r.

człowiekiem koncyliacyjnym. Prowadził dialog z ogromną cierpliwością i jednocześnie z ogromną determinacją starał się doprowadzać do końca rozpoczęte negocjacje. Prawdopodobnie jego postawa i nieugięta wola dogadywania się w sprawach ważnych dla rozwoju rynku pracy, zmuszała wręcz pozostałych do współdziałania w duchu kultury dialogu. To był trudny czas do negocjacji, potrzeba rozwiązywania żywotnych spraw dotyczących rynku pracy, ubezpieczeń społecznych, bezrobotnych, Funduszu Pracy, osób niepełnosprawnych – były według Bączkowskiego – „minami”, które w każdej, niekontrolowanej chwili mogły wybuchnąć. Sama Trójstronna Komisja nie posiadała umocowania ustawowego i zdaniem jej niektórych przedstawicieli, funkcjonowała na jeszcze kruchej podstawie, przypomnijmy na legislacji jedynie rządowej. Pomimo to, oraz wielu różnic w postrzeganiu sposobów i trybu negocjacji, Trójstronna Komisja potrafiła w latach 1995–1996 doprowadzić do wielu porozumień. Jednym z nich było słynne porozumienie w 1996 roku w sprawie wzrostu płac. Propozycje poszczególnych związków zawodowych i rządu różniły się na tyle od siebie, że doprowadziły do kryzysu w negocjacjach. Jednakże, w wyniku ostatecznych uzgodnień, w ostatnim dniu ustawowego terminu, kilka minut po północy doprowadzono do wspólnego stanowiska. Pierwsza Trójstronna Komisja to czas bardzo trudnych interakcji pomiędzy związkami pracodawców i pracowników i rządem, wzmacnianych kolejno argumentami własnych interesów i oczekiwań, mniej było chęci zawierania kompromisów w duchu kultury dialogu.

Przytoczmy w tym miejscu pogląd prof. J. Gardawskiego: „Traktowano partnerstwo jako dostęp do procesu podejmowania decyzji, co mogło wzmocnić pozycję organizacji uczestniczących w dialogu. Ten czysto kalkulacyjny punkt startu był zmiękczonej przez działalność jednego człowieka: Andrzeja Bączkowskiego, praktycznie uczącego partnerów, że mogą wspólnie dokonać ustaleń, które bywają brane pod uwagę przez rząd, że więc dialog społeczny daje wymierne rezultaty, jednak pod warunkiem uzyskania przez partnerów zgody, dojścia do konsensu. Ta ważna lekcja została przerwana, jednak zapoczątkowała kształtowanie w Komisji wzoru kultury kompromisu. Na wiele lat wzór ten został uśpiony, jednak po dekadzie zaczął powracać”¹⁹.

7 grudnia 1996 roku, w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej odbyło się posiedzenie Trójstronnej Komisji, po raz pierwszy bez udziału jej dotychczasowego przewodniczącego Andrzeja Bączkowskiego. W tym dniu, jednej z największych sal ministerstwa, nadano imię zmarłego nagle

¹⁹ Gardawski J., *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*, Katedra Socjologii Ekonomicznej, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2009 r. op. cit.

w listopadzie ministra Andrzeja Bączkowskiego. Czas pokazał, że lekcje A. Bączkowskiego na temat dialogu, opartego na kulturze, konsensusie, porozumieniu i pokojowych uzgodnieniach, nie zostały zapomniane przez uczestników dialogu. Po jego śmierci, Trójstronnej Komisji przewodniczyli kolejno: Maciej Manicki, Tadeusz Zieliński, Longin Komołowski, Jerzy Hausner, Jacek Piechota, Krzysztof Michałkiewicz, Anna Kalata, Joanna Kluzik-Rostkowska, Waldemar Pawlak i historycznie ostatni jej przewodniczący: Władysław Kosiniak-Kamysz.

Warto w tym momencie wspomnieć także o Longinie Komołowskim, autentycznym związkowcu „Solidarności”, którego poczucie odpowiedzialności za sprawy państwowe nadawało sens prowadzenia negocjacji w sposób koncyliacyjny, celowy i umiejętny, unikający zbędnych konfliktów. Pośmiertnie, na wniosek NSZZ „Solidarność”, jednej z sal konferencyjnych Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, nadano imię Longina Komołowskiego.

O „pierwszej” Trójstronnej Komisji dyskutowano szeroko po przeprowadzonych przez CBOS, na zlecenie Programu Społeczno-Gospodarczego PHARE w dniach 21–25 listopada 1994 roku, badaniach na reprezentatywnej grupie Polaków (1162 osoby)²⁰. Tylko 36% badanych знаła strony układów zbiorowych pracy, co jedenasty ankietowany znał członków ówczesnej Trójstronnej Komisji, mniej niż 7% badanych wymieniło prawidłowo strony Trójstronnej Komisji. W wywiadzie dla „Rzeczpospolitej”²¹, historycznie pierwszy szef Trójstronnej Komisji, wiceminister Andrzej Bączkowski stwierdził, że Komisja znana się stała dopiero po podpisaniu porozumień w styczniu i lutym 1995 roku o realnych podwyżkach dla pracowników sfery budżetowej, oraz o maksymalnym wskaźniku wzrostu miesięcznego wynagrodzenia w podmiotach gospodarczych w roku 1995. W wyniku, między innymi powyższych badań, podjęto w Ministerstwie Pracy decyzję o konieczności poszerzania wiedzy wśród pracodawców i liderów związków zawodowych na temat reguł zawierania układów zbiorowych pracy, z uwagi na fakt, iż to właśnie te strony społeczne mogą zawierać zakładowe porozumienia pracy. W kolejnych latach działania pierwszej Trójstronnej Komisji, pomimo oczywistych starań wszystkich stron, coraz częściej negocjacje przenosiły się na ulicę. W 1999 roku, OPZZ podważając sens istnienia Trójstronnej Komisji, zawiesiło swoje w niej uczestnictwo. Wcześniej, w 1998 roku manifestując na czele wielu tysięcy ludzi pracy, kiedy OPZZ przedstawiło „Czarną księgę dialogu społecznego”, wszyscy uczestnicy Komisji zdali

²⁰ CBOS – badanie na zlecenie Programu Rozwoju Społeczno-Gospodarczego PHARE, 21–25 listopada 1994 r.

²¹ *Bez spektakularnych sukcesów*, Rzeczpospolita, wydanie 416 (416), 28 lutego 1995 r.

sobie sprawę z konieczności wprowadzenia zmian w jej pracach. W tym czasie zadawano sobie po raz kolejny pytania, czy Trójstronna Komisja powinna być miejscem do negocjowania postulatów związków zawodowych, wszak miała oceniać przede wszystkim „mechanizmy i instrumenty stosowane w polityce społeczno-gospodarczej”. Jej zadaniem miało być również „formułowanie opinii i wniosków dotyczących jej priorytetów”. Jak wobec tego, gdy w sytuacjach kryzysowych, związki zawodowe wychodziły na ulicę, miała zachować się Trójstronna Komisja? W zależności bowiem od popierania lub nie, kolejnych rządów, OPZZ lub NSZZ „Solidarność” postulowały, strajkowały, formułując żądania i próbując negocjacji poza Trójstronną Komisją. Mając w swoich strukturach różne branże zawodowe, oczekujące od swoich przedstawicieli wstawiennictwa w ich żądaniach, organizacje związkowe stanęły wobec konieczności opowiadania się po stronie kolejnych grup interesu, dylematem było jednak to, że oczekiwania różniły się znacznie. Czym innym były więc żądania głodujących pielęgniarek, czym innym górników lub rolników. W tym czasie odwoływanie się rządu do podjęcia negocjacji poprzez struktury Komisji Trójstronnej, wobec nacisków różnych grup zawodowych, często radykalnie postępujących, jak chociażby „Samoobrona”, nie przynosiło żadnych efektów. Panujące wówczas wśród wielu grup pracowniczych przekonanie, że adresatem wszelkich żądań i postulatów jest państwo, a rząd ugnie się pod ich naciskiem, spowodowało nasilenie się niezdrowych praktyk, polegających na „wzywaniu” przez kolejne branże do rozmów samego premiera. W ten naturalny sposób odsuwano znaczenie Trójstronnej Komisji.

W związku z powyższym, na początku 2000 r., wychodząc naprzeciw oczekiwaniom i potrzebie ustawowego umocowania Komisji, rozpoczęto prace nad projektem ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych. Do dialogu i współpracy partnerów społecznych, stanowiących podstawę ustroju gospodarczego Polski, nawiązywała również wprowadzona w 1997 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. W preambule Konstytucji RP czytamy: „(...) ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot (...)”²². Ideę dialogu społecznego wpisano w art. 20 Konstytucji RP: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”.

²² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483.

Po wielomiesięcznych pracach zespołu roboczego ds. przygotowania projektu ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych zaakceptowany przez Radę Ministrów projekt ustawy trafił pod obrady Sejmu RP. Do Sejmu trafił też drugi projekt, złożony przez posłów Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Ostatecznie 6 lipca 2001 roku została uchwalona ustawa o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego²³. W Rozdziale I „Cel i zadania Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych” art. 1 ust. 1 ustawy czytamy: „Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych, zwana dalej «Komisją», stanowi forum dialogu społecznego prowadzonego dla godzenia interesów pracowników, interesów pracodawców oraz dobra publicznego”.

Ustawa weszła w życie 18 października 2001 roku. Dialog społeczny urósł do rangi ustawowej, zarówno w ujęciu krajowym, jak i regionalnym. Odtąd, obok obradującej w Warszawie Trójstronnej Komisji, powstało 16 regionalnych wojewódzkich komisji dialogu społecznego, będących reprezentacjami terenowymi dialogu społecznego. Relacje pomiędzy Trójstronną Komisją a wojewódzkimi komisjami miały opierać się na współpracy i wymianie doświadczeń. Przewodniczącą Trójstronnej Komisji wyznaczał premier rządu RP spośród członków Rady Ministrów. Sami partnerzy społeczni uzyskali stałą reprezentatywność w organach instytucjonalnych państwa: Radzie Ochrony Pracy, Naczelnej Radzie Zatrudnienia, Radzie Nadzorczej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Radzie Nadzorczej PFRON, czy Narodowym Funduszu Zdrowia (2003 r.), jak również w ich terenowych organach w całym kraju. W wojewódzkich komisjach dialogu społecznego zasiadać mieli przedstawiciele: strony rządowej – wojewodowie, strony pracowników – organizacje związkowych, strony pracodawców – organizacje pracodawców oraz strony samorządowej – marszałka województwa.

Ponadto, 27 czerwca 2002 roku przedstawiciele NSZZ „Solidarność”, OPZZ, Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych, Konfederacji Pracodawców Polskich oraz Związku Rzemiosła Polskiego podpisali porozumienie w sprawie utworzenia Okrągłego Stołu Dialogu Społecznego na rzecz Integracji Europejskiej (OSDSIE). W sierpniu 2002 roku, na Zamku Królewskim w Warszawie, odbyło się inauguracyjne posiedzenie Okrągłego Stołu. Zadaniem powstałego forum miało być prowadzenie szerokiego dialogu i dyskusji na temat obowiązków Polski związanych z jej przystąpieniem do

²³ Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, Dz.U. 2001 nr 100, poz. 1080. Wprowadzone zostały zmiany do ustawy o związkach zawodowych (Dz.U. z 1991 r. nr 55, poz. 234), ustawy o organizacjach pracodawców (Dz.U. z 1991 r. nr 55, poz. 235), ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej (Dz.U. z 1999 r. nr 110, poz. 1255) oraz art. 25 pkt 2 niniejszej ustawy miały wejść w życie po upływie 2 miesięcy od dnia powołania pierwszego składu Komisji.

Unii Europejskiej, przedstawianie wspólnych stanowisk, jak również podejmowanie działań idących w kierunku wdrażania dyrektyw Komisji Europejskiej w obszarze rynku pracy i polityki społecznej.

Wspomnieć w tym momencie również należy kolejną postać dialogu, której oddanie i sposób negocjacji porównywano do pierwszego przewodniczącego Komisji – Andrzeja Bączkowskiego. Jerzy Hausner, przewodniczący nowej Trójstronnej Komisji, był Pełnomocnikiem Rządu do spraw reformy zabezpieczenia społecznego, z uprawnieniami podobnymi do tych, jakie miał Bączkowski, jednak z małymi ograniczeniami. Otóż, Pełnomocnik Rządu, przed przekazywaniem projektów aktów prawnych do rozpatrzenia międzyresortowemu zespołowi do spraw reformy zabezpieczenia, musiał zasięgnąć opinii ministra pracy i ministra zdrowia. Profesor Hausner miał, według ówczesnych uczestników wydarzeń, autorytet wśród członków Trójstronnej Komisji, obok dużej wiedzy na tematy gospodarcze i społeczne, potrafił słuchać i dyskutować z poszanowaniem słuchaczy. Jak wspomniano, nie miał nigdy problemu z dialogiem, był twardym negocjatorem, ale posiadał też dużo pokory i cierpliwości, jak chociażby podczas jednych z negocjacji w sprawie kodeksu pracy, kiedy czekał na ich wynik pod drzwiami sali, w której naradzali się pracodawcy i związkowcy. Bezpośrednio po objęciu funkcji ministerialnej, doprowadził do rozpoczęcia prac nad opracowaniem dokumentu „Zasady dialogu społecznego”, który przyjęty został przez Radę Ministrów w październiku 2002 roku²⁴. Dokument ten określał zasady prowadzenia dialogu społecznego w dwóch wymiarach: poprzez zdefiniowanie podstawowych reguł współdziałania administracji rządowej z partnerami społecznymi oraz poprzez określenie reguł obowiązujących przedstawicieli administracji rządowej w stosunkach z partnerami społecznymi.

W 2003 roku, w obliczu rosnącego bezrobocia i potrzeby podjęcia decyzji w sprawach finansów publicznych, wystąpiła konieczność zmobilizowania stron do podjęcia kolejnych prób zawarcia porozumień społecznych. Efektem rozmów strony rządowej i stron partnerów społecznych, prowadzonych z udziałem ówczesnego wicepremiera, prof. Jerzego Hausnera, było podpisanie przez członków prezydium Trójstronnej Komisji w dniu 15 lutego 2003 roku założeń programowo-organizacyjnych „Paktu dla pracy i rozwoju”. Włożono dużo wysiłku w celu przygotowania założeń do Paktu, sformułowano szeroką agendę, odzwierciedlającą działania rządu, jak również kwestie ważne dla gospodarki i finansów państwa. Jednakże, w wyniku między innymi obawy części przedstawicieli związków zawodowych,

²⁴ *Zasady dialogu społecznego*. Dokument programowy rządu przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 października 2002 roku, Rada Ministrów, Warszawa 2002.

dotyczącej preferowania przez rząd interesów pracodawców, pomysł zawarcia Paktu oddalił się i w maju 2003 roku rozpoczęto negocjacje, w wyniku których, pod koniec 2003 roku strony uzgodniły stanowisko w sprawie niektórych projektów ustaw. Kolejne próby zawarcia paktu podjęto w latach 2006–2007. Ówczesny rząd przedstawił partnerom społecznym Pakt „Gospodarka – praca – rodzina – dialog”. Pomimo powołania zespołu pracującego nad propozycjami programowymi, dotyczącymi m.in. polityki zatrudnienia i instytucji rynku pracy, tworzenia nowych miejsc pracy, zabezpieczenia społecznego, polityki rodzinnej, dialogu, ochrony zdrowia, nie doszło do porozumienia. Pomimo upływu lat i wielu toczących się rozmów, dużą trudnością dla partnerów społecznych pozostało precyzowanie paktów społecznych, będących dużym przedsięwzięciem eksperckim. Zdecydowanie lepiej wyglądało to w tzw. dialogu konsultacyjnym, w którym to partnerzy społeczni skupiali się przede wszystkim na konsultacjach dotyczących projektów aktów prawnych²⁵.

W latach 2001–2015 odbyły się 92 posiedzenia Trójstronnej Komisji, podjęto 41 uchwał. W tym okresie działania Komisji często zależne były od nastrojów politycznych, wspomniane wcześniej podziały na obóz „post-solidarnościowy” i „postkomunistyczny” nadal istniały, często wchodząc w relacje pomiędzy partnerami społecznymi. Sami zaś partnerzy ulegali także pokusom „załatwiania” spraw poza instytucją Trójstronnej Komisji. Nie pomagały w tym relacje, jakie występowały pomiędzy rządem PO i PSL, odcinającym się od strony związkowej, co dla tej strony partnerów społecznych było swoistą nowością. Wszystkie poprzednie rządy „romansowały” kolejno z jednym lub z drugim związkiem, lecz żaden nie odcinał się od nich w tak widoczny sposób. Jedną z decydujących o konflikcie rządu ze związkami zawodowymi spraw był system emerytalny, zakładający między innymi wprowadzenie zmiany proporcji składek odprowadzanych do ZUS i OFE, czy podwyższenie wieku emerytalnego. Szalę goryczy przelała w 2013 roku koncepcja rządu dotycząca przetransferowania do I filara (ZUS) środków finansowych z II filara (OFE)²⁶.

W dniu 26 czerwca 2013 roku, podczas obrad Komisji, trzy organizacje związkowe: NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych oraz Forum Związków Zawodowych, opuszczając posiedzenie, podjęły decyzję o zawieszeniu swojego uczestnictwa w Trójstronnej Komisji, wojewódzkich komisjach dialogu społecznego oraz trójstronnych

²⁵ Zybala A. (red.), *W kierunku dialogu opartego na wiedzy*, MPiPS, Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego, Warszawa 2009.

²⁶ Czarzasty J., *Serpentyny dialogu społecznego*, [w:] Zybala A. (red.), *Polska w dialogu. Tradycja. Zmiany. Porównanie. Perspektywy*, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Warszawa 2012.

zespołach branżowych. Od tego momentu, aż do października 2015 roku, do czasu powołania Rady Dialogu Społecznego, posiedzenia Trójstronnej Komisji odbywały się w niepełnym składzie. Jednakże partnerzy społeczni podjęli się, najpierw w składzie ściśle autonomicznym, potem z przedstawicielami strony rządowej, prowadzenia prac nad propozycjami nowych rozwiązań w obszarze dialogu społecznego. Efektem tych prac stała się *ustawa o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego*, uchwalona przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 24 lipca 2015 roku. Ustawa weszła w życie 11 września 2015 roku²⁷. W dniu 22 października 2015 roku, Prezydent RP Andrzej Duda powołał członków Rady Dialogu Społecznego, która zastąpiła Trójstronną Komisję ds. Społeczno-Gospodarczych. W trakcie spotkania w Pałacu Prezydenckim stwierdził m.in., że liczy na ogromną rolę Rady Dialogu Społecznego w budowaniu lepszej Polski oraz w zapewnieniu krajowi zrównoważonego rozwoju. Dziękując za wprowadzenie do Rady przedstawiciela głowy państwa, jako ważnego i znaczącego gestu wobec Prezydenta RP i Konstytucji podkreślił, że właśnie dialog ma fundamentalne znaczenie w odbudowywaniu w obywatelach solidaryzmu społecznego. Pierwszym przewodniczącym Rady został przedstawiciel strony pracowników, Piotr Duda, Przewodniczący Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”. Rada, zgodnie z zapisami ustawy, miała działać na rzecz poprawy jakości formułowania i wdrażania polityk oraz strategii społeczno-gospodarczych, budowania porozumienia w drodze dialogu partnerów społecznych i strony rządowej. Zadaniem Rady miało być również wspieranie dialogu społecznego na wszystkich szczeblach jednostek samorządu terytorialnego. Prowadzenie dialogu przez Radę miało też zapewnić warunki do rozwoju społeczno-gospodarczego i zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki i spójności społecznej. Do zadań Rady należy w szczególności wyrażanie opinii i zajmowanie stanowisk, opiniowanie projektów założeń projektów ustaw oraz projektów aktów prawnych. Przewodnictwo Radzie Dialogu Społecznego obejmuje przewodniczący Rady, będący naprzemiennie wskazywany przez stronę pracowników, stronę pracodawców i stronę rządową, kadencja przewodniczącego trwa jeden rok. Do jego obowiązków należy również przedstawianie Sejmowi RP i Senatowi RP corocznych sprawozdań z działalności Rady. Pracami Rady kieruje Prezydium, w jego skład wchodzi przewodniczący i wiceprzewodniczący Rady, wiceprzewodniczącymi Rady są szefowie poszczególnych organizacji pracodawców i pracowników oraz

²⁷ Ustawa o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, Dz.U. nr 2015, poz. 1240.

strony rządowej. Zgodnie z zapisami ustawy z dnia 24 lipca 2015 roku o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego powstało Biuro Rady Dialogu Społecznego, stanowiące wydzieloną komórkę organizacyjną państwowej jednostki budżetowej podległej ministrowi do spraw pracy. Biuro Rady Dialogu Społecznego zapewnia obsługę techniczną, organizacyjną i kancelaryjno-biurową oraz ekspercką Rady. Posiedzenia Rady, Prezydium Rady i poszczególnych zespołów problemowych RDS odbywają się w siedzibie Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”. Pracą Biura kieruje dyrektor podlegający przewodniczącemu Rady, który jest powoływany przez ministra właściwego do spraw pracy, na wnioski Rady. Historycznie pierwszym dyrektorem Biura Rady Dialogu Społecznego, zgodnie z uchwałą nr 1 Rady Dialogu Społecznego z dnia 9 listopada 2015 roku, została, powołana z dniem 12 listopada 2015 roku przez ministra pracy – Iwona Zakrzewska – jednocześnie dyrektor Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”.

Rada Dialogu Społecznego, oprócz dużej spuścizny, jaką przejęła po Trójstronnej Komisji wzięła na siebie odpowiedzialność za kulturę dialogu, za budowanie społecznego porozumienia. Została wyposażona w kompetencje, jakich nie miała Komisja Trójstronna, np. w prawo tzw. pośredniej inicjatywy ustawodawczej, czy własny budżet. Pomocne w działaniu stało się również rotacyjne jej przewodnictwo.

Podsumowanie

Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego, w swojej 25-letniej historii było miejscem, w którym spotykali się i debatowali najważniejsi sygnatariusze dialogu społecznego. Niezależnie od stron i podmiotów, które reprezentowali, starali się podejmować rozmowy w duchu kultury dialogu, bliskiej twórcy Centrum, Andrzejowi Bączkowskiemu. On sam, w jednym z ostatnich wywiadów przed nagłą śmiercią, mówił: „Czuję się nie tylko zmęczony, ale w dużej mierze «wypalony» psychicznie. Otóż nie potrafię pracować na pół gwizdka. Zawsze pracuję »na full«. A kilkuletnie funkcjonowanie w ministerstwie, które określane jest przez naszych kierowców jako «ministerstwo pracy i rozpaczy» – to zbyt wiele, jak na przeciętnego człowieka”²⁸.

²⁸ Dobrze zasłużył się Ojczyźnie, Rzeczpospolita, wydanie 908 (908), 9 listopada 1996 op. cit.

Aleksander Małachowski, wicemarszałek Sejmu, na posiedzeniu Sejmu RP, w dniu 8 listopada 1996 roku ogłosił śmierć Andrzeja Bączkowskiego słowami:

Wysoka Izbo! Proszę o ciszę.

Polska poniosła wielką stratę. Zmarł Andrzej Bączkowski, Minister Pracy i Polityki Socjalnej. Wszyscy znaleźmy pana Andrzeja Bączkowskiego jako człowieka prawego, oddanego sprawom publicznym, który w swej działalności, zarówno przed pełnieniem wysokich funkcji państwowych, jak i w czasie ich pełnienia, dawał dowody zaangażowania i poświęcenia sprawom społecznym.

My, ludzie z „Solidarności”, znaleźmy go z czasów, kiedy był działaczem związku, zarówno w jawnym okresie działalności, jak i później, kiedy „Solidarność” pracowała w ukryciu.

Pani Natalia Skapietrow, rzeczniczka prasowa ministra, napisała bardzo pięknie: „Andrzej Bączkowski miał wizję polskiej polityki społecznej z niskim bezrobociem, zreformowanymi emeryturami i rentami, nowym kodeksem zbiorowych stosunków pracy, rozwiązywaniem konfliktów przez rozmowy. Był kimś, kto mógł to zrobić. Pracował dzień i noc. Nie mógł już spać ze zmęczenia. Brał na siebie za dużo.

Myszę, że możemy powtórzyć te staropolskie słowa, iż Andrzej Bączkowski dobrze zasłużył się ojczyźnie.

Uczcijmy jego pamięć chwilą ciszy²⁹.

Andrzej Bączkowski został pochowany na warszawskich Powązkach, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej odznaczył Andrzeja Bączkowskiego pośmiertnie Krzyżem Oficerskim Orderu Odrodzenia Polski za wybitne zasługi w służbie publicznej i państwowej.

Dialog, jakiemu Andrzej Bączkowski poświęcił najlepsze lata swojego życia, często był, jak wspominali jego współpracownicy, „łączeniem wody i ognia”, jednakże w jego osobie był gwarancją nader poważnego traktowania pracowniczych protestów.

Po jego śmierci, jego następcy wielokrotnie podejmowali się prowadzenia rozmów w duchu kultury dialogu, skupienia i wzajemnego poszanowania, starając się zapobiegać konfliktom, otwierając się na dialog, gotowy do zawierania porozumień. Miejsce, które Andrzej Bączkowski przeznaczył dla ludzi dialogu – Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, nosi z dumą jego imię.

²⁹ Archiwum Sejmu RP, 92, posiedzenie Sejmu RP, 9 listopada 1996 r. op. cit.

W ujęciu sumarycznym, w latach 2003–2019 (do października 2019 r.) w CPS „Dialog” zorganizowano 5836 spotkań, w których uczestniczyło 203 071 osób.

W listopadzie 2019 roku wraz z argumentacją, że: „Stosowanie różnych form działania w zakresie poszerzania i upowszechniania wiedzy z zakresu problemów pracy i polityki społecznej podejmowane przez CPS »Dialog« w znaczący sposób przyczyniają się do rozwoju nauki i praktyki w tych dziedzinach, do wdrażania dorobku naukowego do praktyki” – przyznano Centrum, decyzją Prezesa Polskiej Akademii Nauk – Medal im. Wacława Szuberta.

Bibliografia:

- Archiwum Sejmu RP, *Wypowiedzi na posiedzeniach Sejmu RP I kadencji*, 7. posiedzenie Sejmu RP.
- Archiwum Sejmu RP, 20. posiedzenie Sejmu RP, 13 maja 1994 r.
- Archiwum Sejmu RP, 22. posiedzenie Sejmu RP, 10 czerwca 1994 r.
- Archiwum Sejmu RP, 92. posiedzenie Sejmu RP, 9 listopada 1996 r.
- Bridgford J., Carls K., *Dialog społeczny. Podręcznik edukacyjny dla związków zawodowych*, Turin, Italy 2012.
- Baglajewski A., Bartmiński J., Łaskiewicz M., Niebrzegowska-Bartmińska S., *Praca ludzka w perspektywie interdyscyplinarnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Skłodowskiej-Curie, Lublin 2018.
- CBOS – badanie na zlecenie Programu Rozwoju Społeczno-Gospodarczego PHARE, 21–25 listopada 1994 r.
- Czarzasty J., *Serpentyny dialogu społecznego*, [w:] Zybała A. (red.), *Polska w dialogu. Tradycja. Zmiany. Porównanie. Perspektywy*, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Warszawa 2012.
- Dobrze zasłużył się Ojczyźnie*, Rzeczpospolita, wydanie 908 (908), 9 listopada 1996.
- Frieske K.W., *Dialog społeczny: zasady, procedury i instytucje w odniesieniu do podstawowych kwestii społecznych*, IPiSS, Warszawa 1994.
- Frieske K.W., *Dialog wokół wykluczenia społecznego*, Dialog. Pismo dialogu społecznego, Nr 1/2008(18), Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Warszawa 2008.
- Frieske K.W., Machol-Zajda L.M., *Instytucjonalne ramy dialogu społecznego w Polsce: szanse i ograniczenia*, [w:] Frieske K.W., Machol-Zajda L.M., Urbaniak B., Zarychta H. (red.), *Dialog społeczny. Zasady, procedury i instytucje w odniesieniu do podstawowych kwestii społecznych – opracowania PBZ*, zeszyt nr 7, Warszawa 1999.
- Gardawski J., *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*, Katedra Socjologii Ekonomicznej, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2009.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78.
- Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Trójkonna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych, Informator za rok 2012*, Biblioteka Dialogu Społecznego, Warszawa 2013.
- Plany nowych ministrów*, Rzeczpospolita, wydanie 670 (670), 10 lutego 1996 r.
- Spróbujmy się porozumieć*, Rzeczpospolita, wydanie 256 (256), 29 sierpnia 1994 r.

Strona internetowa MRPiPS, *rozdział Dialog społeczny, podrozdział Porozumienia społeczne w Polsce*.

Uchwała nr 7/94 Rady Ministrów z dnia 15 lutego 1994 r. w sprawie powołania Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, zmieniona uchwałą nr 69/96 z dnia 18 czerwca 1996 r. oraz uchwałą nr 144/96 z dnia 17 grudnia 1996 r.

Ustawa o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, Dz.U. nr 2015, poz. 1240.

Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, Dz.U. 2001 nr 100, poz. 1080.

Ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, Dz.U. z 1999 r. nr 110, poz. 1255.

www.lukow.pl, Informacyjna Agencja Radiowa.

Zakrzewska I., *Podręczny słownik dialogu społecznego i wartości pokrewnych*, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Warszawa 2017.

Zakrzewska I., *Systemowy dialog w wolnej Polsce, w trzech odsłonach*, [w:] Zybala A. (red.), *Polska w dialogu. Tradycja. Zmiany. Porównanie. Perspektywy*, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Warszawa 2016.

Zasady dialogu społecznego. Dokument programowy rządu przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 października 2002 roku, Rada Ministrów, Warszawa 2002.

Zybala A.(red.), *W kierunku dialogu opartego na wiedzy*, MPiPS, Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego, Warszawa 2009.

Jacek Męcina

Nowe uprawnienia Rady Dialogu Społecznego w zakresie udziału w procesie stanowienia prawa oraz jego interpretacji

Dialog społeczny, zwłaszcza w Europie traktowany był jako mechanizm gwarantujący włączanie partnerów społecznych w procesy decyzyjne, zwłaszcza w obszarach związanych z polityką społeczną, pracą i zabezpieczeniem społecznym, a z czasem także z kluczowymi decyzjami o znaczeniu gospodarczym. Mechanizmy dialogu, zwłaszcza instytucjonalnego, dość powszechne w krajach europejskich zyskiwały nie tylko mocniejsze ramy instytucjonalne, gwarancje, w tym także konstytucyjne, ale ich efektywność, zwłaszcza w kluczowych momentach kryzysowych okazywała się niezwykle skuteczna w podejmowaniu reform, jak np. w Holandii, Irlandii, Hiszpanii. Państwo zyskiwało jeszcze jedną kluczową wartość – zawierane kompromisy ograniczały konflikty społeczne, zwiększając zakres pokoju społecznego. Dlatego już pod koniec XX wieku dialog społeczny wraz z jego mechanizmami i instytucjami zaczęto traktować jako kluczową formułę zarządzania publicznego, a idea ta upowszechniła się w krajach UE, zyskuje w TFUE gwarancje traktatowe. Równolegle do procesów europejskich przebiegały te procesy w poszczególnych krajach, przy czym w nowych krajach członkowskich, takich jak Polska obserwujemy już w latach 90-tych XX wieku pierwsze próby instytucjonalizacji dialogu społecznego. Przykład Polski wskazuje, że mimo krytycznie ocenianej efektywności mechanizmów dialogu, zwłaszcza w procesie stanowienia prawa, proces poszukiwania większej efektywności instytucjonalnej przebiegał dość dynamicznie, na co wskazują kolejne regulacje z 1994 r., 2002 r. i 2015 r. Dodatkowo wraz z powołaniem, w miejsce Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych – Rady Dialogu Społecznego w 2015 roku już po 2 latach dokonano przeglądu regulacji i zaproponowano nowelizację ustawy, którą ostatecznie przyjęto w 2018 roku. Warto poddać krótkiej analizie te zapisy ustawy, które wprowadzają dla RDS gwarancje uczestnictwa w procesie stanowienia pra-

wa, nie tylko poprzez konsultacje, ale także poprzez własne inicjatywy RDS w zakresie wnoszenia projektów legislacyjnych, proponowania zmian w tym zakresie, wreszcie nowych kompetencji dotyczących interpretacji niektórych przepisów i formułowania zapytania w tym zakresie do Sądu Najwyższego i naczelnich organów administracji¹.

Podstawowym celem ustawy z 2015 roku o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego było wznowienie dialogu społecznego w zmienionej formule prawnej – bardziej dostosowanej do współczesnych wymagań i oczekiwań partnerów społecznych i strony rządowej. Ustawa o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego zakłada dychotomiczne podejście do funkcjonowania Rady, co znajduje odbicie w uprawnieniach zastrzeżonych dla dialogu autonomicznego dwóch stron społecznych: pracodawców i pracowników, oraz dla dialogu trójstronnego z udziałem trzech partnerów, w tym rządu, a więc całej Rady.

Ustawa to efekt zainicjowanych przez związki zawodowe wspólnych prac ze stroną pracodawców, a później z rządem. W Radzie – tak jak w komisji – są reprezentowane strona rządowa, pracodawców i pracowników. Ustawa o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego zakłada także, że w jej pracach uczestniczą również członkowie instytucji publicznych, którzy pełnią rolę doradcą: przedstawiciele NBP, GUS, GIP i Kancelarii Prezydenta. Jak pokazała praktyka, nowa formuła dialogu zmieniła nieco jakość i formy funkcjonowania tej instytucji, choć pojawiło się także kilka nowych i wiele starych problemów związanych z rozwojem dialogu społecznego w Polsce.

Realizując dyspozycję wskazaną w art. 87 ustawy z dnia 27 sierpnia 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, zobowiązującą Radę do dokonania oceny funkcjonowania przepisów ustawy oraz przedstawienia Prezydentowi RP rekomendacji zmian w zakresie zwiększenia samodzielności organizacyjnej Rady, w terminie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, Prezydium Rady 21 listopada 2016 roku uzgodniło podjęcie prac nad ewaluacją obowiązujących przepisów i wypracowaniem koniecznych zmian. Prowadzone przez kilka miesięcy prace koncentrowały się na kilku obszarach, związanych z poszerzeniem kompetencji Rady, zmianą zasad i form jej funkcjonowania, poprawą warunków finansowania wojewódzkich rad dialogu społecznego, wreszcie zmianami proceduralnymi, które miały usprawnić jej funkcjonowanie. Niestety kilka

¹ Niniejsza analiza została wykonana na podstawie Komentarza do ustawy, w którym znajdują się szersze odniesienia do analizowanej problematyki.

kluczowych propozycji nie zyskało zgody strony rządowej, jak w przypadku propozycji rozciągnięcia obowiązku wysłuchania publicznego na projekty poselskie i senackie, czy objęcia procedurą konsultacji społecznych tych projektów. Nie udało się też wypracować modelu wzmocnienia niezależności RDS, dzięki rozszerzeniu kompetencji Biura Rady i dedykowania zadań CPS „Dialog” do obsługi Rady. Nie podjęto też inicjatywy zwiększenia niezależności RDS dzięki powołaniu Rzecznika Dialogu Społecznego, o co zabiegała część organizacji. Kwestie organizacyjne, ważne z punktu widzenia autonomii i aktywności Rady wymagają jednak dalszych prac koncepcyjnych i uzgodnień w gronie samych partnerów społecznych. Podobna uwaga dotyczy rozmów na temat zmiany zasad i kryteriów uzyskiwania reprezentatywności przez organizacje wchodzące w skład RDS. Sukcesem prac nad nowelizacją było za to przyjęcie rozwiązań umożliwiających zwiększenie finansowania wojewódzkich rad dialogu społecznego. Inne wypracowane zmiany nie stanowią niestety o istocie funkcjonowania tej instytucji, mogą za to poprawić sprawność działania i spektrum oddziaływania RDS, a zwłaszcza WRDS. W myśl zaproponowanej nowelizacji ustawy, Rada Dialogu Społecznego uzyskała prawo do opiniowania projektów strategii, projektów programów oraz projektów innych dokumentów rządowych dotyczących planowanych działań Rady Ministrów. Nową kompetencją jest również prawo do występowania przez Radę Dialogu Społecznego do Sejmu i Senatu o umożliwienie przedstawienia Parlamentowi informacji dotyczącej spraw o istotnym znaczeniu dla zadań realizowanych przez Radę. Ustanowiono też nowe zasady do informowania Sejmu i Senatu o działalności Rady. Strona pracowników i strona pracodawców Rady uzyskała nową ważną kompetencję do występowania do ministra właściwego do spraw finansów publicznych z wnioskiem o wydanie interpretacji ogólnej, w przypadku niejednolitego stosowania przepisów prawa podatkowego w określonych decyzjach, postanowieniach oraz interpretacjach indywidualnych.

W projekcie ustawy proponuje się rozszerzenie kręgu osób mogących brać udział w posiedzeniach plenarnych Rady, z głosem doradczym, o przedstawiciela Głównego Inspektora Pracy. Zmianie uległa też procedura głosowania korespondencyjnego, rozszerzając te uprawnienia także na przypadek podejmowania uchwał autonomicznych partnerów społecznych. Wprowadzono też korekty zapisów dotyczących zasad reprezentowania poszczególnych organizacji w Radzie, tak aby w przypadku zmiany składu RDS (np. rozszerzenia o nową organizację), można było dostosować liczbę reprezentantów do zmieniającej się liczby organizacji po jednej ze stron, bez konieczności zmian w ustawie.

Z kolei w ramach wzmocnienia dialogu regionalnego, realizowanego przez wojewódzkie rady dialogu społecznego, doprecyzowano kompetencje WRDS, procedury głosowań, wydawania uchwał, opinii i stanowisk, zasady finansowania ekspertyz i opinii oraz kosztów związanych z podróżami służbowymi i kosztów dojazdu na posiedzenia delegowanych członków WRDS, wykonujących zadania zlecone przez Prezydium WRDS. Zwiększono też pulę środków przeznaczonych na funkcjonowanie WRDS.

Warto jednak podkreślić, że dokonane zmiany wzmocniły zakres kompetencji Rady, zwiększając jej uprawnienia w zakresie konsultacji projektów i podejmowania inicjatyw legislacyjnych oraz w zakresie interpretacji i stosowania przepisów prawnych. Warto też podkreślić, że realna realizacja tych uprawnień często odbiega od ustalonych w ustawie procedur lub zobowiązań. Dlatego ostateczna ocena wpływu ustawy na jakość procesu legislacyjnego i konsultacji wymaga przywołania kilku kluczowych uprawnień RDS.

Ustawa o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego w związku ze zmianą przepisów ustawy o związkach zawodowych uchwalonych w 2018 roku, w istotnym zakresie zmieniała definicję strony pracowników i strony pracodawców. Najważniejsza zmiana ustawy o związkach zawodowych odnosi się do nowych zasad objęcia pełnym prawem koalicji wszystkich osób wykonujących pracę zarobkową, które na gruncie konstytucyjnym i prawnomiędzynarodowym mogą być zaliczane do kategorii pracowników. Zgodnie ze znowelizowaną ustawą o związkach zawodowych, osobą wykonującą pracę zarobkową jest zarówno pracownik w rozumieniu Kodeksu pracy, jak i osoba świadcząca pracę za wynagrodzeniem na innej podstawie niż stosunek pracy, jeżeli nie zatrudnia do tego rodzaju pracy innych osób, niezależnie od podstawy zatrudnienia. Osoby wykonujące pracę zarobkową, zarówno na podstawie umowy o pracę, umowy cywilnoprawnej i na innej podstawie (np. wolontariat) mają takie same uprawnienia do reprezentowania i obrony przez związek zawodowy ich praw i interesów związanych z wykonywaniem pracy. Należy podkreślić, że znowelizowana ustawa o związkach zawodowych umożliwi tworzenie związków zawodowych i wstępowanie do nich osobom wykonującym pracę na podstawie umów cywilnoprawnych oraz osobom fizycznym prowadzącym jednoosobowo pozarolniczą działalność gospodarczą (tzw. samozatrudnionym). Prawo wstępowania do istniejących już związków zawodowych będzie również przysługiwało wolontariuszom, stażystom i innym osobom, które świadczą osobiście pracę bez wynagrodzenia. Nowelizacja gwarantuje także innym niż pracownicy osobom wykonującym pracę zarobkową uprawnienia niezbędne do wykonywania działalności związkowej, jak

możliwość zwolnienia od pracy zawodowej na czas niezbędny do wykonania doraźnej czynności czy szczególnie ochronę działaczy związkowych przed rozwiązaniem lub niekorzystną zmianą umowy. Konsekwencją tej zmiany jest poszerzenie bazy członkowskiej o osoby zatrudnione na innej podstawie niż stosunek pracy, a więc zwiększenie liczebności przez związki zawodowe, co wpłynie na zasady liczenia reprezentatywności organizacji związkowych tworzących stronę pracowników Rady Dialogu Społecznego. Ta sama zasada dotyczyć będzie także liczby pracowników i innych osób wykonujących pracę zarobkową, których zaliczać się będzie do liczenia reprezentatywności organizacji pracodawców tworzących stronę pracodawców. Nowe brzmienie art. 1 ust. 1 ustawy jest konsekwencją dokonanych zmian i ma znaczenie przy definiowaniu strony pracowników i pracodawców Rady Dialogu Społecznego. Definiując w nowej formule Radę Dialogu Społecznego jako forum trójstronnej współpracy strony reprezentującej osoby wykonujące pracę zarobkową, o których mowa w art. 11 p. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych, strony pracodawców, o których mowa w art. 11 p. 2 tej ustawy, oraz strony rządowej, zwanych dalej „stronami Rady” ustawa nie tylko odwołuje się do nowego podmiotowego zakresu funkcjonowania Rady, ale też do konsekwencji tej zmiany. Dotychczas reprezentacja interesów Strony Pracowników i Pracodawców koncertowała się na stosunkach pracy, dziś zgodnie z nowym zakres obejmującym większość podmiotów wykonujących pracę zarobkową i ich zatrudniających przedmiotem współpracy będzie szerszy katalog spraw obejmujący nie tylko stosunki pracy, ale także wszystkie formy zatrudnienia niepracowniczego, związane z tym obszary regulacji w zakresie ubezpieczeń społecznych, opodatkowania, rynku pracy, wreszcie polityki gospodarczej i polityki społecznej. Nowy, znacznie szerszy przedmiotowy zakres współpracy dotyczyć będzie zarówno relacji autonomicznych pomiędzy na nowo zdefiniowaną stroną pracowników i pracodawców, ale także trójstronnych z udziałem strony rządowej.

W ust. 2 ustawy zdefiniowano cel dialogu, to jest współpracę stron na rzecz zapewnienia warunków rozwoju społecznego i gospodarczego oraz zwiększenia konkurencyjności gospodarki z jednej strony i spójności społecznej z drugiej. Tym samym zdefiniowano pozytywnie cel Rady jako równoległe podejmowanie dialogu w kwestiach gospodarczych i społecznych. Cele działalności Rady w sferze gospodarki zdefiniowano ogólnie wskazując na zwiększanie konkurencyjności polskiej gospodarki, co należy traktować jako poprawę zdolności gospodarki narodowej do wytwarzania i sprzedaży dóbr, które mogą być lepsze, bądź tańsze od tych oferowanych przez inne państwa. Konkurencyjność może być mierzona przede wszystkim wydaj-

nością, która zależy w dużej mierze od tempa postępu technicznego w danym kraju, warunków rozwoju przedsiębiorstw na rynku wewnętrznym, ale także poziomu edukacji społeczeństwa i jakości kapitału ludzkiego, polityki gospodarczej prowadzonej przez dany kraj, polityki ekonomicznej i społecznej (np. polityka podatkowa, pieniężna, przemysłowa, energetyczna, edukacyjna, zatrudnienia, ochrony środowiska, zdrowia), poziomu rozwoju infrastruktury, jak i regulacji prawnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej, tradycji handlowych i przemysłowych oraz posiadanych zasobów naturalnych i warunków ich eksploatacji². Z kolei cele społeczne koncentrują się na zwiększaniu spójności społecznej, która jest także złożonym pojęciem i może być badana za pomocą różnych wskaźników. W oparciu o wytyczne OECD można wyróżnić główne typy wskaźników związanych z zasadniczymi aspektami spójności społecznej: samowystarczalność, równość, zdrowie, partycypacja w życiu społecznym i patologie społeczne. Przewodnik Rady Europy po metodologii badania spójności społecznej definiuje ją jako „zdolność nowoczesnego społeczeństwa do zapewnienia długoterminowego dobrobytu dla wszystkich jego członków, w tym zapewnienia równego dostępu do zasobów, poszanowania godności ludzkiej i różnorodności, osobistej i zbiorowej autonomii oraz odpowiedzialnej partycypacji”³. Na określenie spójności społecznej składa się także termin ładu społecznego oraz solidarności i sprawiedliwości społecznej, a te zostały wprost zdefiniowane w ustawodawstwie krajowym i judykaturze. Już w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej szczególne miejsce zajmuje odesłanie do zasad sprawiedliwości społecznej. Szczególne głównie dlatego, że realizuje ona różne cele z punktu widzenia obecności zwrotów ocennych w grupie przepisów dotyczących zasad ustroju Rzeczypospolitej. Po pierwsze, odesłanie to jest w pewien sposób deklaracją aksjologiczną, po drugie, stanowi kryterium wyznaczające kierunki aktywności organów państwa, po trzecie zaś, ogranicza ono konkretne decyzje organów państwowych. Rozwijając ostatnią z wymienionych funkcji zasad sprawiedliwości w ramach grupy przepisów ustrojowych Konstytucji, należy zaznaczyć, że klauzula sprawiedliwości społecznej ma tylko pośredni wpływ na decyzje podejmowane w ramach stosowania prawa, ale przede wszystkim powinna wpływać na decyzje

² Por. Radło M.J., [w:] Radło M.J., *Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki. Uwagi na temat definicji, czynników i miar*, <http://radlo.org/mkg.pdf>, Warszawa 2008, s. 3–4.

³ Por. Council of Europe, 2005, *Concerted Development of Social Cohesion Indicators. Methodological Guide*, Strasbourg: Council of Europe Publishing., Easterly W., Ritzen J., Woolcock M., *Social cohesion, institutions and growth*, Economics and Politics, t. 18, nr 2, 2006, s. 103–120; ESPON FOCI, 2009, *FOCI Future Orientations for Cities. Interim Report*. ESPON Report, Interim, <http://www.espon.eu>

ustawodawcze państwa⁴. Spójność społeczna w znaczeniu przedmiotowym obejmuje takie kategorie polityki społecznej państwa jak zatrudnienie i jego warunki, ochrona przed bezrobociem, informacja, kultura i edukacja, ochrona zdrowia, ochrona środowiska, zabezpieczenie społeczne oraz polityka mieszkaniowa i usługi publiczne. Zakres przedmiotowy definiowania pojęć – konkurencyjność i spójność społeczna – jako zakresu kompetencji Rady można także bardziej szczegółowo określać na podstawie powołanych przez Radę Dialogu Społecznego zespołów problemowych, które obejmują w szczególności prawo pracy, ubezpieczenia społeczne, zagadnienia budżetu, wynagrodzeń i świadczenia socjalne, politykę gospodarczą i rynek pracy, fundusze strukturalne, ochronę zdrowia, zamówienia publiczne, czy usługi publiczne.

Kolejnym celem dialogu społecznego zdefiniowanym w ust. 3 jest aktywność Rady w realizacji zasady partycypacji i solidarności społecznej w zakresie stosunków zatrudnienia. Można wskazać, że ten cel jest uszczegółowieniem zasady spójności społecznej, która w swoim zakresie odwołuje się do zasady partycypacji oraz solidarności społecznej w stosunkach zatrudnienia. Warto jednak podkreślić wyraźny priorytet dla problematyki zatrudnienia, na którą składa się cały zakres stosunków pracy, zarówno indywidualnych jak i zbiorowych, prawa pracy, rynku pracy, polityki zatrudnienia i polityki rynku pracy. Z obszarem tym łączy się także zakres ubezpieczeń społecznych i zabezpieczenia społecznego, wreszcie problematyka wynagrodzeń. Partycypacja pracownicza odnosi się zarówno do udziału pracowników, bezpośrednim lub za pośrednictwem swoich przedstawicieli w zarządzaniu przedsiębiorstwem, jak i udziału w zysku przedsiębiorstwa w różnych formach od akcjonariatu pracowniczego, po formy wynagradzania (premie, nagrody z zysku itp.)⁵. Ten zakres aktywności Rady stanowi tradycyjnie jeden z kluczowych obszarów aktywności Rady od zagadnień związanych z prawem pracy i zatrudnieniem, przez problematykę minimalnego wynagrodzenia, minimalnej stawki godzinowej, wynagrodzeń w sferze budżetowej i kształtowania wynagrodzeń w gospodarce narodowej, po zagadnienia związane z rynkiem pracy, migracjami zarobkowymi, wreszcie aktywną polityką rynku pracy i kształceniem ustawicznym. Dla osiągnięcia spójności społecznej w zatrudnieniu kluczowe znaczeniem ma także obszar ubezpieczeń i zabezpieczenia społecznego, od wieku emerytalnego, modelu

⁴ Śliwka M., *Sprawiedliwość społeczna jako klauzula generalna na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Kultura i Historia nr 27/2015.

⁵ Por. Piwowarczyk J., *Partycypacja pracownicza i jej klasyfikacje*, Zeszyty Naukowe nr 711/2006, AE Kraków, s. 65 i nast.

systemu ubezpieczeń społecznych, wreszcie dodatkowych form ubezpieczenia. Do tych horyzontalnych zagadnień związanych z realizacją zasady partycypacji i solidarności społecznej w zakresie stosunków zatrudnienia dochodzą kwestie zatrudnienia i wynagrodzeń w układzie sektorowym, aby wspomnieć tylko o podnoszonych najczęściej problemach związanych z warunkami wynagradzania w sektorze publicznym od służby zdrowia, edukacji, policji i służb mundurowych po wynagrodzenia w administracji publicznej. Ale przedmiotem dialogu są także kwestie opodatkowania pracy i świadczeń socjalnych, np. w zakresie zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, czy przyszłości pracowniczych programów kapitałowych, które częściowo mają być wspierane środkami publicznymi Funduszu Pracy. Zakres zagadnień składających się na zasady partycypacji i solidarności społecznej w stosunkach zatrudnienia wciąż ulega ewolucji i rozwojowi na nowe obszary analizy m.in. zatrudnienie niepracownicze, nowe zjawiska związane z cyfryzacją i informatyzacją, wreszcie problematykę robotyzacji w procesie pracy. Zagadnienia te będą z pewnością kluczowym obszarem dialogu zarówno w układzie autonomicznym, jak i trójstronnym.

Celem działalności Rady zgodnie z ust. 4 ustawy jest wpływ na formułowanie i wdrażanie polityk oraz strategii społeczno-gospodarczych, które z definicji są domeną działań podejmowanych na poziomie rządowym i samorządowym. Zatem przepis ten gwarantuje Radzie wpływ na formułowanie poszczególnych polityk, prawnego otoczenia ich realizacji i wdrażania oraz monitorowania i oceny efektów poprzez prowadzenie przejrzystego, merytorycznego i regularnego dialogu organizacji pracowników i pracodawców oraz strony rządowej. W treści przepisu zwracają uwagę wymienione trzy przymioty dialogu społecznego, który ma być przejrzysty, zgodnie z zasadą reprezentatywności, jawności i otwartości na inne środowiska nie reprezentowane w Radzie, merytoryczny, ma gwarantować jakość dostępnej i przygotowywanej ekspertyzy oraz prowadzonej debaty, wreszcie regularny, co stanowi zobowiązanie wszystkich stron do regularnej pracy na rzecz osiągania celów dialogu prowadzonego przez Radę, określonych w art. 1. Przepis ten gwarantuje także udział Rady w formułowaniu oraz wdrażaniu strategii gospodarczych i społecznych przygotowywanych w ramach tzw. programowania strategicznego, rozumianego jako kształtowanie procesów społeczno-gospodarczych oparte na opracowywaniu przez państwo i jego organy różnych dokumentów programowych o charakterze strategicznym, które określają ważne dla państwa kierunki rozwoju, zapewniające trwały wzrost gospodarczy oraz działania w innych obszarach gospodarczych i społecznych. Przykładowe strategie społeczno-gospodarcze, na które wpływ powinna mieć Rada dotyczą większości obszarów gospodarczych i społecznych

jak w szczególności sformułowana wcześniej Strategia rozwoju oraz 9 strategii rozwoju, m.in. Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, Strategia Sprawne Państwo, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko. Przepisy ustawy mówią o długookresowej strategii rozwoju kraju, średniookresowej strategii rozwoju oraz o innych strategiach odnoszących się do poszczególnych sektorów, dziedzin i regionów. Strategie odnoszą się do poszczególnych poziomów oddziaływania Rady na poziomie krajowym i wojewódzkim – wojewódzkich rad dialogu społecznego, odnosząc się bezpośrednio do strategii przygotowywanych na poziomie regionalnym. Ustawa z 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁶ określa zasadnicze ramy merytorycznej zawartości strategii, ale pozostawia ich autorom duży margines swobody, zarówno jeżeli chodzi o treść, jak i metodę sporządzania Strategii. Polityka regionalna to całokształt działań władz publicznych, zarówno centralnych jak i terytorialnych, podmiotów prywatnych, różnych instytucji oraz organizacji w regionach, mających na celu zwiększenie konkurencyjności gospodarek regionalnych, zdynamizowanie rozwoju w regionach oraz redukcję przestrzennych dysproporcji rozwoju społeczno-gospodarczego. Zapisy ustawy mówią, że politykę rozwoju prowadzi się na podstawie strategii rozwoju. Strategie rozwoju opracowują podmioty prowadzące politykę rozwoju czyli: Rada Ministrów, samorząd województwa, samorząd powiatowy i gminny. Zgodnie z art. 14a ust. 2 ustawy projekty krajowej strategii rozwoju regionalnego oraz strategii ponadregionalnych opracowuje minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego w konsultacji z jednostkami samorządu terytorialnego oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi. Partnerstwo realizowane w formie umowy z partnerami społecznymi jest określone jako jedna z metod realizacji celów zapisanych w strategiach⁷. Program służący realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności określa, zgodnie z ustawą wybrane cele przewidziane do osiągnięcia zgodnie z umową partnerstwa oraz uzasadnienie ich wyboru, z uwzględnieniem uwarunkowań krajowych lub regionalnych oraz uprzedniej ewaluacji skuteczności i efektywności realizacji tego programu; oczekiwane rezultaty, które mają zostać osiągnięte przez realizację tego programu; opis działań, które mogą uzyskać dofinansowanie w ramach tego programu; plan finansowy oraz system instytucjonalny określający instytucje i podmioty zaangażowane w realizację programu oraz ich powiązania.

⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 1307, 1669.

⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 1307, 1669.

W ust. 5 znalazło się potwierdzenie aktywności Rady na szczeblu krajowym i regionalnym, ale też ważne odniesienie do wspierania rozwoju dialogu społecznego przez Radę na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego. Tym samym potwierdzono, że kompetencją Rady jest obok prowadzenia dialogu w celu i na rzecz zasad określonych w art. 1 ust. 2–4, jest także tworzenie warunków rozwoju dialogu społecznego, nie tylko na poziomie krajowym i wojewódzkim. Tym samym Rada zyskała kompetencje tworzenia warunków rozwoju dialogu na wszystkich szczeblach jednostek samorządu terytorialnego. W tym znaczeniu Rada Dialogu Społecznego nie tylko prowadzi dialog, ale koordynuje jego rozwój i wspiera na wszystkich szczeblach. Potwierdzeniem tych kompetencji są uprawnienia Rady w zakresie występowania do organów władzy i administracji, współpraca z WRDS, wreszcie coroczne przygotowywanie przez RDS i przedkładanie Sejmowi RP sprawozdania z jej działalności.

Rada Dialogu Społecznego uzyskała po ostatniej nowelizacji prawo do opiniowania Wieloletniego Planu Finansowego, projektów strategii, projektów programów oraz projektów innych dokumentów rządowych dotyczących planowanych działań Rady Ministrów. Rozwiązanie to zapewni stromom Rady wpływ na tworzenie innych niż ustawy dokumentów rządowych, w zakresie odnoszącym się do warunków rozwoju społeczno-gospodarczego, zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki i spójności społecznej, realizacji zasady partycypacji i solidarności społecznej, a także poprawy jakości formułowania i wdrażania polityk oraz strategii społeczno-gospodarczych. Wprowadzenie tego zapisu miało rozwiązać wszelkie wątpliwości nt. obowiązków konsultacyjnych rządu, który coraz częściej planując długookresowe działania posługuje się takimi dokumentami jak strategię, czy programy, których charakter prawny może budzić wątpliwości i w praktyce zdarzało się pomijanie tych dokumentów w procesie konsultacji. Jednoznaczny zapis nowego p. 2a w art. 2 ustawy rozwiewa te wątpliwości. Szczególne miejsce wśród dokumentów opiniowanych przez Radę zajmie z pewnością Wieloletni Plan Finansowy. Obowiązek przygotowywania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (WPFP) wynika z art. 104 ustawy o finansach publicznych. Począwszy od 2014 roku WPFP jest opracowywany w nowym układzie i składa się z Programu Konwergencji, do którego przygotowania Polska jest zobowiązana zgodnie z art. 7 rozporządzenia Rady UE 1466/97 oraz określenia celów głównych funkcji państwa wraz z miernikami stopnia ich realizacji.

Zgodnie z ustawą, Rada Dialogu Społecznego ma szczególne uprawnienia w zakresie inicjowania procesu legislacyjnego. Warto podkreślić, że ustawa mówi także o innych zadaniach Rady, która obok prowadzenia

dialogu na rzecz spójności społecznej i konkurencyjności gospodarki, realizacji zasady partycypacji i solidarności społecznej w zakresie stosunków zatrudnienia oraz działań na rzecz poprawy jakości formułowania i wdrażania polityk oraz strategii społeczno-gospodarczych wykonuje inne zadania wynikające bezpośrednio z ustawy jak np. opiniowanie aktów prawnych, szczególnie procedura opiniowania założeń i projektu ustawy budżetowej, ustalania minimalnego wynagrodzenia, szczególnych uprawnień w obszarze opiniowania wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej i waloryzacji wskaźnika wzrostu emerytur i rent po uprawnienia do inicjowania inicjatywy legislacyjnej czy występowania do Sądu Najwyższego, a skończywszy na inicjatywach trójstronnych i dwustronnych w zakresie inicjowania dialogu w ważnych sprawach społecznych i gospodarczych.

Art. 5 i 6 ustawy reguluje uprawnienie o charakterze zdefiniowanym, które przysługują stronie społecznej Rady, zastrzeżone do realizacji w ramach dialogu autonomicznego, który to katalog po nowelizacji ustawy o RDS, został wyraźnie poszerzony o wyrażanie opinii do przygotowywanych przez Radę Ministrów oraz jej członków Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, projektów założeń projektów ustaw, projektów aktów prawnych, projektów strategii, projektów programów oraz projektów innych dokumentów rządowych dotyczących planowanych działań Rady Ministrów w sprawach, o których mowa w art. 1 ustawy. Uprawnienie to łączy się ze zdefiniowanym terminem do wydania opinii, który w zasadzie nie może być krótszy niż 30 dni od dnia przekazania projektu na adres elektroniczny, przy czym może zostać skrócony do 21 dni ze względu na ważny interes publiczny. Terminy określone w przepisie są zbieżne z uprawnieniami reprezentatywnych organizacji pracodawców i związków zawodowych uregulowanych w Ustawie z dnia 23 maja 1991 roku o organizacjach pracodawców z późn. zm. i w ustawie z dnia 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych z późn. zm.⁸

Nieprecyzyjny zakres pojęcia „interes publiczny” oraz jego zmienność w zależności od kontekstu, czy też gałęzi prawa są słabością tej regulacji, która niejednokrotnie pod rządami poprzedniej ustawy stanowiła przedmiot sporu, gdy strona rządowa skracala termin konsultacji powołując się na ważny interes publiczny. Pojęcie to zawsze wiąże się z koniecznością każdorazowego rozpatrywania okoliczności konkretnej sytuacji. Po drugiej stronie mamy zwykle zamiar ustawodawcy, by wprowadzić regulację na tyle elastyczną, która odnosiłaby się do różnorodnych stanów faktycznych niedających się ująć w precyzyjny sposób. W Konstytucji RP zagadnienie interesu

⁸ Dz.U. nr 55 poz. 234–235 z późn. zm.

publicznego ujęte jest w kilku zakresach. Począwszy od najpełniejszego, znajdującego odzwierciedlenie w art. 1 Konstytucji RP, który mówi o Rzeczypospolitej jako „wspólnym dobru” wszystkich obywateli, poprzez inne ogólne ujęcia wskazane w art. 17 czy art. 22, aż do bardziej szczegółowego określenia już konkretnych jego przejawów w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ustawodawca, wyposażając pojęcia zawarte w tekstach prawnych w pewną dozę ogólności, prowadzi do sytuacji, w której organ stosujący przepis dysponuje większą swobodą w procesie decyzyjnym (co nie oznacza jednak pełnej swobody), a ta niedookreśloność pozwala na uelastycznienie procesu stosowania prawa, poprzez konieczność każdorazowego przeanalizowania indywidualnego przypadku i wszystkich towarzyszących mu warunków i okoliczności, uelastyczniając sztywne postanowienia przepisów prawa wyznaczających w tym przypadku konkretne terminy. Przedstawienie w tak ogólny sposób desygnatów pojęcia „interes publiczny” sprzyja uelastycznieniu tej konstrukcji i ułatwia dostosowanie do ulegających ciągłym zmianom potrzeb i rzeczywistości⁹. Katalog ten jednak nie może być uznany za wyczerpujący, a za wchodzące w skład interesu publicznego przyjmuje się także wiele innych wartości, np. jawność życia publicznego, kryzysy gospodarcze i społeczne, kalendarz wydarzeń politycznych, które mogą tłumaczyć decyzję o skróceniu okresu konsultacji.

Ustawa przewiduje, iż w przypadku gdy Rada Ministrów nie uwzględni opinii Rady albo dokona istotnych merytorycznych zmian w projekcie w stosunku do opiniowanego projektu, będzie zobowiązana do przedstawienia swojego stanowiska w treści uzasadnienia projektu skierowanego do Sejmu, o czym musi poinformować Radę. Przepis ten stanowi zatem wzmocnienie procesu konsultacji, gdyż Rada, jeśli przedstawi rządowi opinię, powinna otrzymać uzasadnienie nieprzyjęcia uwag Rady zawartych w opinii. Podobnie, po raz pierwszy, strona rządowa została zobligowana do przedstawienia uzasadnienia istotnych zmian merytorycznych dokonanych w projekcie opiniowanym przez Radę. W praktyce pewnych trudności może dostarczać pojęcie istotnych zmian merytorycznych, które jednak muszą być traktowane elastycznie, skłaniając się do poglądu, że wszelkie zmiany w zakresie podmiotowym i przedmiotowym ustawy, zmiany w określonych w ustawie terminach, będą mieć przymiot istotnej merytorycznej zmiany. Przepis ten stanowi zatem istotne wzmocnienie udziału partnerów społecznych w procesie konsultowania projektów jeszcze przed skierowaniem ich do prac w parlamencie. Niestety w ustawie zabrakło odniesienia się wprost

⁹ Por. Wilczyńska A., *Interes publiczny w prawie stanowionym i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, PPH 2009/6/ s. 48–55.

do sytuacji, gdy wnioskodawcą w procesie legislacyjnym jest Sejm poprzez grupę posłów lub Senat, gdyż zgodnie z uchwałą Regulamin Sejmu, do tych projektów stosuje się przepisy o konsultacji określone m.in. w art. 34 ust. 3 Regulaminu, przez co Rada Dialogu Społecznego i reprezentatywne organizacje pracodawców i pracowników mają często ograniczone możliwości uczestniczenia w procesie konsultacji tych projektów i realizacji prawa do wyrażenia opinii do przygotowywanych przez parlament projektów ustaw.

Kolejnym uprawnieniem zastrzeżonym do realizacji w ramach dialogu autonomicznego, zdefiniowanym w ustawie, jest prawo przygotowywania wspólnie uzgodnionych przez stronę pracowników i stronę pracodawców Rady projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów prawnych, a więc prawo występowania z inicjatywą legislacyjną. Strony dialogu autonomicznego pracodawców i pracowników mogą przygotowywane i wspólnie uzgodnione projekty założeń projektów ustaw albo projekty aktów prawnych pozostające we właściwości Rady przekazać do właściwego ministra wraz z uzasadnieniem i oceną skutków regulacji w celu przedłożenia Radzie Ministrów. Uprawnienie to nie jest inicjatywą ustawodawczą, nie jest bowiem samodzielnym uprawnieniem podjęcia inicjatywy ustawodawczej przez Radę, realizuje ją Rada Ministrów – stąd przyjęto określenie inicjowania inicjatywy legislacyjnej.

Przepis art. 7 ust. 4 ustawy obliuguje organ, do którego został skierowany wniosek, aby w terminie 30 dni przedstawił wnioskodawcy tj. stronie społecznej Rady – związkom zawodowym i organizacjom pracodawców swoje stanowisko, a w razie negatywnego stanowiska to jest nieprzyjęcie inicjatywy, uzasadnił odmowę. Obowiązki informacyjne nakładane, w tym przepisie na Radę Ministrów, recypują obowiązujące rozwiązania, równoważące obowiązek przedłożenia przez wnioskodawcę projektu aktu wraz z uzasadnieniem i oceną skutków regulacji (OSR). Nieprzyjęcie takiego projektu do dalszych prac przez Radę Ministrów wymaga przedstawienia stronie społecznej Rady, w terminie 2 miesięcy od dnia podjęcia decyzji o nie przyjęciu projektu, nie później niż w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania projektu przez właściwego ministra, pisemnego uzasadnienia. Natomiast w przypadku wniesienia projektu ustawy do Sejmu z istotnymi merytorycznymi zmianami w uzasadnieniu projektu powinna znaleźć się informacja zawierająca przyczyny wprowadzanych zmian. Przepisy regulaminu organizacyjnego Rady doprecyzowują, że strona rządowa na najbliższym posiedzeniu Rady informuje o planowanym terminie rozpatrzenia wspólnie uzgodnionego w trybie art. 7 ustawy, projektu założeń, projektu ustawy lub projektu aktu prawnego. W sprawie wniosków, o których mowa w art. 7 ustawy. Rada może – w drodze uchwały – zwrócić się o pilne rozpatrzenie

wspólnie uzgodnionego projektu założeń projektu ustawy lub projektu aktu prawnego.

Ustawa powołuje nie tylko Radę, jako instytucję dialogu społecznego, ale również wojewódzkie rady dialogu społecznego, zwane dalej „WRDS”, które prowadzą dialog w celu zapewnienia warunków rozwoju społeczno-gospodarczego o zasięgu wojewódzkim. WRDS, podobnie jak w poprzednio obowiązujących przepisach ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych wojewódzkie komisje dialogu społecznego, realizują dialog czterech stron: strony pracowników, strony pracodawców, strony rządowej, której reprezentantem jest wojewoda, oraz strony samorządowej, której reprezentantem jest marszałek województwa. Do właściwości WRDS należy wyrażanie opinii i stanowisk w sprawach objętych zakresem zadań związków zawodowych lub organizacji pracodawców, będących w kompetencji administracji rządowej i samorządowej z terenu województwa oraz w sprawach przekazanych przez Radę. W poprzednim stanie prawnym wojewódzkie komisje dialogu społecznego (WKDS) miały możliwość wyłącznie przyjmowania opinii. Opinie WKDS były instrumentem wykorzystywanym w procesie konsultacji, czy to aktów prawa miejscowego, strategii lub programów. Stanowiska i wnioski WRDS mogą mieć szerszy i bardziej uniwersalny charakter, odnosząc się już nie tylko do przedkładanych dokumentów lub informacji, ale także inicjować dyskusje, czy prace organów administracji samorządowej, czy rządowej, wreszcie samych partnerów społecznych. Można sobie wyobrazić, że obok procesu legislacyjnego, który szczególnie oddziaływać może na określony region, czy dominujący w tym regionie sektor, sprawy o zasięgu regionalnym mogą także być włączane na wniosek WRDS-u do agendy krajowej. Do takich spraw należeć mogą kwestie gospodarcze związane z funkcjonowaniem określonych sektorów np. węglowego, motoryzacyjnego, przetwórstwa rolno-spożywczego, ale i sprawy społeczne jak np. funkcjonowanie systemu ochrony zdrowia, uzdrowisk, zanieczyszczenia i ochrony środowiska.

Uprawnieniem i zobowiązaniem Rady jest rozpatrywanie spraw wniesionych pod jej obrady przez Radę Ministrów, ministrów i inne organy państwowe. Ten szeroki zakres kwestii jak i podmiotów uprawnionych do ich wniesienia jest konsekwencją szeroko zdefiniowanych celów i kompetencji Rady Dialogu Społecznego określonych w art. 1 ustawy i stanowi rozwinięcie kompetencji określonych w art. 4 ustawy. Rada, do spraw wniesionych przez uprawnione podmioty przedstawia stanowisko, przy czym brak jest szczegółowego określenia procedury rozpatrywania spraw i przygotowywania stanowisk Rady. Należy zatem uznać, że decyzję o przyjęciu procedury podejmuje Prezydium Rady, które może zdecydować o wniesieniu sprawy

bezpośrednio pod obrady Rady lub skierowaniu do wstępnego rozpoznania i przygotowania stanowiska w sprawie przez właściwy zespół problemowy lub doraźny.

Ustawa przesądza o procedurze przyjmowania stanowisk Rady w formie uchwały, brak natomiast odniesienia do samej treści uchwały w sprawie stanowiska Rady. Wyrażam pogląd, że stanowisko Rady nie musi mieć podobnie jak w przypadkach określonych w art. 4 ustawy charakteru jedno-myślnego i możliwe jest zawarcie w nim treści uzgodnionych przez wszystkie strony, jak i odrębnych poglądów poszczególnych stron lub organizacji. Treść uchwały stanowi bowiem wyłączną kompetencję Rady. Miarą efektywności dialogu prowadzonego przez Radę będzie umiejętność wypracowywania uchwał zawierających oceny i wnioski wspólne dla stron i poszczególnych organizacji, choć moim zdaniem należy dopuszczać także możliwość zawierania w uchwale zdań odrębnych, czy szczegółowych wniosków stron, czy organizacji, pod warunkiem uzyskania akceptacji wszystkich uprawnionych do głosowania zgodnie z procedurą określoną w ustawie.

Uprawnieniem strony pracowników i strony pracodawców Rady jest prawo do występowania ze wspólnym wnioskiem o wydanie lub zmianę ustawy albo innego aktu prawnego w zakresie kompetencji Rady. Wniosek strony społecznej Rady musi mieścić się w zakresie kompetencji Rady, zgodnie z art. 1 ustawy i zostać przyjęty w drodze uchwały. Treść wniosku zgodnie z ust. 2 podlega uzgodnieniu przez stronę pracodawców i stronę pracowników i przyjęciu go w drodze uchwały. Zatem w tym przypadku podkreślono znaczenie wspólnego i uzgodnionego wniosku, co ogranicza tę inicjatywę, tylko do kwestii wspólnych i uzgodnionych przez stronę społeczną. We wniosku obok materii zmiany, zakresu i kierunku powinno znaleźć się również odpowiednie uzasadnienie i sposób oraz harmonogram realizacji wniosku. W tym przypadku jednak nie stosuje się formalnych wymogów o uzasadnieniu i dołączeniu oceny skutków regulacji jak w omawianym wyżej art. 7 ustawy, gdyż *de facto* przygotowanie przedmiotowej inicjatywy legislacyjnej należeć będzie do samego rządu, a dokładnie właściwego ministra. Wniosek jest kierowany do właściwego ministra, który w terminie nie dłuższym niż 2 miesiące od jego złożenia będzie zobowiązany do przedstawienia stanowiska Rady Ministrów. Należy podkreślić, że uprawnienie w zakresie występowania z wnioskiem o wszczęcie inicjatywy legislacyjnej posiadają też samodzielnie związki zawodowe na podstawie art. 20 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych¹⁰ oraz

¹⁰ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 grudnia 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o związkach zawodowych Dz.U. z 2014 r. poz. 167 z późn. zm.

organizacje pracodawców na podstawie art. 16² ustawy z dnia 23 maja 1991 roku o organizacjach pracodawców¹¹. Do właściwego ministra należy ocena zasadności wniosku i możliwości jego realizacji tj. podjęcia odpowiedniej inicjatywy legislacyjnej, choć sama decyzja w formie stanowiska podejmowana jest przez Radę Ministrów. Właściwy Minister przedstawia na piśmie stronie pracowników i stronie pracodawców Rady stanowisko Rady Ministrów w sprawie wniosku. Ustawa przewiduje, że wnioskodawcy będą mogli zwrócić się ze wspólnym wnioskiem strony pracodawców i strony pracowników Rady o przedstawienie stanowiska na najbliższym posiedzeniu Rady. Jak stanowi § 8 Regulaminu organizacyjnego Rady wnioski strony pracowników i strony pracodawców, o których mowa w art. 13 ustawy są przygotowywane wspólnie przez stronę pracowników i pracodawców. Wskazuje też, że wniosek musi zawierać uzasadnienie. W celu przygotowania wniosku strona pracowników i strona pracodawców mogą wystąpić do Biura Rady o zlecenie przygotowania ekspertyzy. Przygotowany wniosek, przed skierowaniem do odpowiedniego organu, jest wnoszony na posiedzenie Rady w celu przyjęcia uchwały strony pracowników i strony pracodawców Rady. Po przyjęciu wniosku w drodze uchwały, Przewodniczący Rady przekazuje go niezwłocznie do właściwego organu do rozpatrzenia.

Istotnym uprawnieniem autonomicznym strony pracowników i strony pracodawców Rady, zdefiniowanym w ustawie jest prawo do podjęcia uchwały o wystąpieniu przez Przewodniczącego Rady do Sądu Najwyższego z wnioskiem o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego, jeżeli w orzecznictwie Sądu Najwyższego lub sądów powszechnych ujawniły się rozbieżności w wykładni prawa. Należy pamiętać, że reprezentatywnym organizacjom związkowym przysługiwało prawo występowania do Sądu Najwyższego z wnioskami o wyjaśnienie przepisów prawa pracy i ubezpieczeń społecznych budzących wątpliwości lub których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie. Uprawnienie to zostało uchylone art. 81 ustawy z dnia 23 listopada 2002 roku o Sądzie Najwyższym¹². Przyznane w ustawie uprawnienie ma znacznie szerszy zakres, gdyż nie zostało ograniczone tylko do kwestii prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, z drugiej strony uprawnienie może być realizowane tylko poprzez uchwałę przyjętą przez stronę społeczną Rady, a więc uzgodnioną przez stronę pracodawców i pracowników.

Ustawa przyznaje stronie pracowników i stronie pracodawców Rady uprawnienia do wspólnego przedstawiania wniosku do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie rozbieżności w wykładni prawa ujawniającej się w orzecz-

¹¹ Dz.U. z 1991 nr 55, poz. 235, z późn. zm.

¹² Dz.U. z 2013 r. poz. 499, z późn. zm.

nictwie sądów powszechnych lub Sądu Najwyższego, co jest istotne dla wykonywania zadań i kompetencji Rady. Przewidziany w tym przepisie instrument nie pozwala na ingerencję w orzecznictwo, a jedynie na zainicjowanie postępowania przed Sądem Najwyższym. Przedmiot wniosku Rady nie został w przepisie zdefiniowany, ale należy zakładać, że dotyczyć on może szerokiego zakresu kwestii wynikających z kompetencji Rady zapisanych w art. 1 ustawy, a więc zarówno ustawodawstwa społecznego, jak i prawa gospodarczego.

Zgodnie § 8 Regulaminu organizacyjnego Rady wnioski strony pracowników i strony pracodawców, o których mowa w art. 14 ustawy są przygotowywane wspólnie przez stronę pracowników i pracodawców. Wniosek musi zawierać uzasadnienie. W celu przygotowania wniosku strona pracowników i strona pracodawców mogą wystąpić do Biura o zlecenie przygotowania ekspertyzy, co ma znaczenie dla zapewnienia profesjonalizacji wniosku kierowanego do SN. Przygotowany wniosek, przed skierowaniem do odpowiedniego organu, jest wnoszony na posiedzenie Rady w celu przyjęcia uchwały strony pracowników i strony pracodawców Rady. Po przyjęciu wniosku w drodze uchwały, przewodniczący Rady przekazuje go niezwłocznie do właściwego organu.

Nową kompetencją będzie prawo do występowania przez Radę Dialogu Społecznego do Sejmu i Senatu o umożliwienie przedstawienia Parlamentowi informacji dotyczącej spraw o istotnym znaczeniu dla zadań realizowanych przez Radę. W tym celu Rada może podjąć uchwałę upoważniającą Przewodniczącego RDS do takiego wystąpienia, a *de facto* przedstawienia odpowiednio Marszałkowi Sejmu i Senatu uchwały RDS. Celem tej propozycji jest promowanie idei dialogu społecznego, szersze informowanie o działalności Rady oraz budowanie poparcia dla wypracowanych przez Radę uchwał. Przedmiotem wystąpienia mogą być sprawy o istotnym znaczeniu dla jej działalności, a w szczególności zgodnie zakresem art. 1 ustawy, a więc w celu zapewnienia warunków rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki i spójności społecznej, realizacji zasady partycypacji i solidarności społecznej w zakresie stosunków zatrudnienia oraz poprawy jakości formułowania i wdrażania polityk oraz strategii społeczno-gospodarczych, a także budowania wokół nich społecznego porozumienia, wreszcie wsparcia prowadzenia dialogu społecznego na wszystkich szczeblach jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie ze wskazanym zakresem może być to każda kwestia gospodarcza lub społeczna, a także sprawa związana z bieżącą polityką rządu, która zdaniem Rady, a więc organizacji pracowników i pracodawców, a także strony rządowej wymaga odniesienia się do niej przez Parlament.

Projektowane zmiany dotyczą również kompetencji do informowania Sejmu i Senatu o działalności Rady. Obok sprawozdania z działalności Rady w roku poprzednim, przedstawianego corocznie do dnia 31 maja, projekt przewiduje przedstawianie przez Przewodniczącego Rady, dodatkowo, informacji o działalności Rady za okres kadencji Przewodniczącego Rady, corocznie do dnia 15 października. Informacja ta będzie podawana do wiadomości publicznej.

Strona pracowników i strona pracodawców Rady mogą podjąć uchwałę o wystąpieniu przez przewodniczącego Rady do ministra właściwego do spraw finansów publicznych z wnioskiem o wydanie interpretacji ogólnej, w przypadku niejednolitego stosowania przepisów prawa podatkowego w określonych decyzjach, postanowieniach oraz interpretacjach indywidualnych, wydanych przez organy podatkowe w takich samych stanach faktycznych lub zdarzeniach przyszłych oraz w takich samych stanach prawnych, w szczególności gdy wydanie interpretacji ogólnej służy realizacji celów Rady, o których mowa w art. 1.

Przepis ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego daje możliwość stronom pracowników i pracodawców Rady Dialogu Społecznego podjęcia uchwały o wystąpieniu przez Przewodniczącego Rady do ministra właściwego do spraw finansów publicznych z wnioskiem o wydanie interpretacji ogólnej, w przypadku niejednolitego stosowania przepisów prawa podatkowego w określonych decyzjach, postanowieniach oraz interpretacjach indywidualnych, wydanych przez organy podatkowe w takich samych stanach faktycznych lub zdarzeniach przyszłych oraz w takich samych stanach prawnych, w szczególności gdy wydanie interpretacji ogólnej służy realizacji celów Rady. Zasadą jest, że o interpretację ogólną może wnioskować każdy, ważne jest, aby wykazał niejednolite stosowanie przepisów prawa podatkowego w określonych decyzjach, postanowieniach oraz innych interpretacjach. Instytucja interpretacji ogólnej jest bardzo rzadko stosowana. Wynika to z faktu, że dotyczy wszystkich podatników w podobnych stanach faktycznych i w takim samym stanie prawnym, a ustalenie takiej sytuacji, oraz skali rozbieżności stanowi dużą trudność. Stąd zasadą jest wydawanie interpretacji indywidualnych, które dotyczą tylko problemu rozliczenia konkretnego podatnika.

Sprawy, które stają na zespołach Rady Dialogu Społecznego co do zasady nie są sprawami indywidualnymi, zostały zgłoszone przez zainteresowanego do reprezentatywnej organizacji – członka RDS, następnie uzgodnione (poparte, potwierdzone) przez inne organizacje pracowników i pracodawców, a to oznacza, że są to sprawy dotyczące większej grupy pracowników lub pracodawców. Odnosząc powyższe do kompetencji wystąpie-

nia z wnioskiem o interpretację ogólną przez Przewodniczącego Rady – możliwość złożenia wniosku o taką interpretację, jednocześnie w imieniu i interesie wielu podatników, pozwoli ograniczyć ilość wniosków o interpretację indywidualną, które to interpretacje mogą się różnić od siebie, pogłębiając rozbieżności. Pozwala wskazać ministrowi finansów, że o rozstrzygnięcie wątpliwości zabiega wielu podatników jednocześnie.

Mateusz Szymański¹

Dialog społeczny w Polsce w opinii przedstawiciela młodego pokolenia. Perspektywa uczestnicząca.

Wstęp

Ostatnie 30 lat jest postrzegane głównie przez pryzmat transformacji gospodarczej i ustrojowej. W tych procesach swoją rolę odegrali także partnerzy społeczni i mechanizmy dialogu społecznego. W tym okresie wypracowano takie porozumienia jak Pakt o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania, czy Pakiet antykryzysowy, powołano Trójkonną Komisję ds. Społeczno-Gospodarczych, a następnie Radę Dialogu Społecznego. W międzyczasie tworzone były zręby dialogu branżowego i regionalnego, które dziś stanowią już okrzepłe struktury. Partnerzy społeczni spełnili swoją rolę w dostosowaniu polskiego systemu prawa pracy i stosunków przemysłowych do wymogów unijnych w przededniu akcesji do Unii Europejskiej i do dziś korzystają z funduszy unijnych budując swój potencjał. Wiele z tych procesów miało miejsce tuż po zerwaniu przez Polskę z systemem komunistycznym. Dlatego też osoby młode, zbiorczo określane jako „milenialsi” i następne generacje, rozumieją i postrzegają dialog społeczny nieco inaczej, bez doświadczenia uczestnictwa w zmianie ustrojowej. Autor, bez wątpienia zaliczający się do wspomnianych już „milenialsów”² chciałby zatem przedstawić perspektywę młodszych osób.

W niniejszym rozdziale dialog społeczny jest definiowany szeroko, nawiązując do definicji MOP³, wedle której dialog społeczny to wszelkiego rodzaju negocjacje, konsultacje lub zwykła wymiana informacji pomiędzy lub wśród przedstawicieli rządu, pracodawców i pracowników, w sprawach

¹ Niniejszy artykuł przedstawia osobiste poglądy autora i nie może być utożsamiany ze stanowiskiem Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”.

² Rocznik '90.

³ MOP – Międzynarodowa Organizacja Pracy.

postrzeganych jako wspólne, dotyczących polityki ekonomicznej lub społecznej. MOP dodaje, że dialog społeczny może przybierać postać trójstronną, gdzie jedną ze stron jest rząd, lub dwustronną, w której udział biorą jedynie przedstawiciele świata pracy i managementu (lub związki zawodowe i organizacje pracodawców). W drugiej formule dopuszczalne jest niebezpośrednie zaangażowanie rządu. Proces dialogu może być nieformalny lub zinstytucjonalizowany, a często stanowi kombinację obu form. Ponadto, dialog może odbywać się na poziomie krajowym, regionalnym lub na poziomie przedsiębiorstwa. Może także obejmować dialog międzysektorowy, sektorowy, lub ich kombinację⁴.

Tym samym, tak rozumiany dialog jest pojęciem szerszym znaczeniowo niż stosunki przemysłowe. Jacek Męcina zauważa, że różne formy uzgadniania interesów obejmowały dawniej relacje pracodawcy i pracowników w stosunkach pracy. Obecnie, powszechne jest uzupełnianie tych relacji o sprawy związane z polityką gospodarczą i polityką społeczną⁵. Koresponduje to z definicją dialogu społecznego, którą opracował Jelle Visser. Odróżnił on dialog społeczny od rokowań zbiorowych. Dialog społeczny dotyczy kwestii ogólnych, systemowych, podczas gdy rokowania koncentrują się na podziale kosztów i korzyści. Dialog społeczny tworzy jego zdaniem warunki do efektywnego procesu rokowań poprzez znalezienie wspólnego zrozumienia ramowych zagadnień⁶. Takie ujęcie determinuje szeroki zakres rozważań i umożliwia na poruszenie wielu aspektów istotnych z punktu widzenia rozwoju dialogu społecznego w Polsce.

Autor opracowania wierzy, że dialog społeczny nie jest reliktem przeszłości i że może przyczynić się do harmonijnego rozwoju społecznego i ekonomicznego. Stoi to w zgodzie z poglądem wyrażonym przez autorów opracowania przygotowanego na potrzeby MOP i MKZZ⁷. Czytamy w nim, że „dialog społeczny jest sam w sobie formą zarządzania, która przynosi konkretne korzyści w kierunku realizacji zrównoważonego rozwoju. Korzyści te są związane z włączającym charakterem procesu dialogu społecznego i sposobem organizacji wzajemnej komunikacji”⁸. Co więcej, wnioski z badań nad zależnościami pomiędzy dialogiem społecznym, a wynikami

⁴ Definicja pochodzi ze strony internetowej MOP: <https://www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/social-dialogue/lang--en/index.htm> [dostęp on-line: 30.09.2019 r.].

⁵ Męcina J., *Wpływ dialogu społecznego na kształtowanie stosunków pracy w III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2010, s. 15.

⁶ Visser J., *Industrial Relations and Social Dialogue*, [w:] *Changing Labour Market in Europe: the Role and Institutions and Policies*, Auer P. (red), 2001, s. 184.

⁷ MKZZ – Międzynarodowa Konfederacja Związków Zawodowych.

⁸ Hermans M., Huyse H., Van Ongevalle J., *Social Dialogue as a Driver and Governance Instrument for Sustainable Development*, ILO-ITUC Discussion Note, KU Leuven HIVA Research Institute For Work And Society, Leuven 2016, s. 5.

ekonomicznymi dowodzą, że występuje pozytywne sprzężenie. Dialog społeczny może przyczyniać się do wyższej produktywności, dzięki wyższym morale kadr, większej stabilności w zatrudnieniu, ograniczonej liczbie konfliktów społecznych, sprzyjaniu podnoszeniu umiejętności, umożliwieniu reform w sposób płynny i sprawny, sprzyjaniu politycznej stabilności oraz koordynacji rokowań płacowych, dzięki czemu stają się one bardziej przewidywalne. Oczywiście, powyższe efekty dotyczą różnych poziomów dialogu i występują one w przypadku wystąpienia określonych warunków⁹.

Ponadto, biorąc pod uwagę wyzwania przed jakimi stoi świat gospodarki i świat pracy, w tym cyfryzację gospodarki, zmiany demograficzne, zmiany klimatyczne i inne, to poszukiwanie rozwiązań sprzyjających równowadze jawi się jako niezwykle istotne. Doświadczenia związane z wykorzystaniem dialogu społecznego w procesach transformacji pozwalają sądzić, że może on ułatwić przejście przez proces przemian i uniknąć ich negatywnych konsekwencji¹⁰. By tak się stało, konieczne jest spełnienie kilku warunków, które dziś stanowią barierę dla rozwoju tego segmentu życia publicznego w Polsce. Niniejsze opracowanie składa się z dwóch zasadniczych części. W pierwszej z nich przedstawiony zostanie stan dialogu społecznego „na dziś”. W dalszej części autor wskaże na obszary wymagające zmian, które w jego ocenie mogłyby sprzyjać wzmocnieniu dialogu społecznego, zwiększeniu jego rozpoznawalności i skuteczności.

Dialog społeczny dwu- i trójstronny – zarys sytuacji

By przedstawić rekomendacje zasadne jest dokonanie diagnozy polskiego dialogu społecznego. Podstawowa uwaga, która musi towarzyszyć czytelnikom niniejszego opracowania dotyczy tego, że należy pamiętać o tym, iż dialog społeczny w Polsce zorganizowany jest na co najmniej kilku szczeblach. Intuicja kieruje uwagę w stronę Rady Dialogu Społecznego działającej na szczeblu centralnym, ale nie można zapominać o takich podstawowych gremiach dialogowych jak wojewódzkie rady dialogu społecznego (dalej WRDS) i trójstronne zespoły branżowe (dalej TZB). Ponadto, funkcjonuje dialog dwustronny, skoncentrowany głównie na poziomie zakłado-

⁹ Grimshaw D., Koukiadaki A., Tavora I., *Social Dialogue and Economic Performance: What Matters for Business – A review*, Conditions of Work and Employment Series No. 89, Genewa 2017, s. 56–57.

¹⁰ Pontusson J., *Between neo-liberalism and the German model: Swedish capitalism in transition*, [w:] *Political economy of modern capitalism. Mapping Convergence and Diversity*, Crouch C., Streeck W. (red.), Londyn 1997, s. 62.

wym. Do instytucji dialogu zalicza się również rady rynku pracy¹¹. Każdy z tych szczebli napotyka na określone bariery, jak również, do każdego z nich przypisać można specyficzne czynniki sukcesu. Niezależnie od analizowanego poziomu kilka zagadnień pozostaje wspólnych i to na nich będzie skupiała się uwaga w niniejszym opracowaniu.

Zacznijmy od dialogu dwustronnego, prowadzonego bez udziału strony rządowej. System rokowań zbiorowych w Polsce jest uznawany za słabo rozwinięty. Dostrzega się spadającą liczbę zawieranych porozumień, czego konsekwencją jest zmniejszenie zasięgu rokowań do poziomu poniżej 20% pracowników¹². Ponadto, tematyka rokowań zbiorowych określona jest wąsko. Rokowania zaś odbywają się na poziomie lokalnym lub na poziomie przedsiębiorstw, a koordynacja została osłabiona po roku 2008. Bazując na danych Eurofound można stwierdzić, że mechanizm rozszerzenia układu zbiorowego choć przewidziany prawem, nie jest stosowany. Również Eurofound podjął się próby opracowania wskaźnika „dobrych stosunków przemysłowych” w Unii Europejskiej. Jest to dość wysublimowane narzędzie statystyczne, na które składają się trzy komponenty, wyrażone konkretnymi miarami: jakość pracy i zatrudnienia, sprawiedliwość społeczna i konkurencyjność przemysłowa. Na nie zaś składają się kolejne kategorie wskaźników. Kilka z nich zasługuje na przedstawienie. Ogólnie, wskaźnik „stosunków przemysłowych” w przypadku Polski wynosił w 2017 roku 39,19 (na 100) i okazał się on wyższy jedynie od Rumunii (36,87. Lider, Dania, uzyskał wynik na poziomie 70,65). Jeden z komponentów tego wskaźnika – „indeks demokracji przemysłowej” – ukształtował się w przypadku Polski na poziomie 28,91 co jest najniższym wynikiem w całej UE. Na ten wskaźnik składa się miara o nazwie „dialog społeczny na poziomie przedsiębiorstwa”. Osiągnął on poziom 55,11. W tym wypadku, wyżej od Polski uplasowały się takie kraje jak Włochy, Cypr, Portugalia, Grecja i Węgry. Jak więc widać przede wszystkim kraje basenu Morza Śródziemnego, mocno poturbowane przez kryzys ekonomiczny, który wybuchł w 2008 roku¹³.

Rozpoczęcie analizy od omówienia systemu rokowań jest o tyle istotne, że poziom pokrycia układami zbiorowymi pokazuje jaki potencjał regulacyjny mają negocjacje zbiorowe. Na to zaś wpływa szereg czynników. Po pierwsze jest to poziom na jakim odbywają się rokowania. Okazuje się, że te kraje, w których rokowania prowadzone są na szczeblu obejmującym

¹¹ Przedstawionego katalogu nie należy traktować za zamknięty. Szeroka definicja MOP pozwala na rozszerzenie zaproponowanego zestawienia. Bez wątpienia jednak, przedstawione struktury dialogu zaliczyć można do tych, które są najważniejsze.

¹² Eurofound, *Collective bargaining in Europe in the 21st century*, Luksemburg 2015.

¹³ Eurofound, *Measuring varieties of industrial relations in Europe: A quantitative analysis*, Luksemburg 2018, s. 26–27.

wielu pracodawców, zasięg układów jest najszerszy i stabilny. Gdy tylko dochodzi do obniżenia stopnia, na którym prowadzone są rokowania, w kierunku indywidualnego pracodawcy, dochodzi do załamania zakresu oddziaływania¹⁴. Drugi czynnik warunkujący wysoki zasięg metody układowej to skuteczne stosowanie mechanizmu rozszerzenia układu zbiorowego. W krajach, w których zasięg wynosi 80% i więcej najczęściej stosuje się administracyjny mechanizm rozszerzenia układu lub instytucje równoważne. Oznacza on, że układ jest stosowany także do tych pracodawców, którzy nie są stroną układu lub członkiem organizacji pracodawców, która podpisała dane porozumienie lub układ¹⁵.

Inne czynniki wpływające na niski zasięg rokowań to słabość organizacji, skomplikowane warunki dotyczące wypowiedzenia układu zbiorowego, w tym tzw. „klauzula wieczności” (choć wydaje się, że orzecznictwo jest w tej kwestii coraz bardziej jasne), a także brak możliwości stosowania klauzul różnicujących¹⁶. Na to nakładają się także inne bariery prawne, jak chociażby definiowanie pojęcia „pracodawca”, rozwinięte i szczegółowe prawodawstwo pracy, promocja zakładowego poziomu rokowań, ocena reprezentatywności i inne¹⁷. Co więcej, transformacja gospodarcza wiązała się z napływem inwestycji zagranicznych do Polski, które nie pozostały bez znaczenia dla stosunków przemysłowych. Badania wykazały, że nie można jednoznacznie potwierdzić zjawiska dyfuzji zachodnich wzorów stosunków przemysłowych w Polsce. Co do zasady, wysuwa się hipotezę, że firmy ponadnarodowe w większości ulegają pokusie oportunistycznej adaptacji w otoczeniu zewnętrznym, które charakteryzuje się skłonnościami do autorytarnego zarządzania¹⁸. Z tego również może wynikać niska kultura układowa.

Podsumowując, jeśli uwzględnimy powyższe informacje, to należy stwierdzić, że system rokowań w Polsce jest dalece nieefektywny, a jego zdolności regulacyjne są minimalne. Rzutuje to m.in. na potencjał państwa do realizacji istotnych celów politycznych, do których rokowania zbiorowe są nieodzowne. Wśród nich znajdziemy choćby takie zobowiązanie jak reali-

¹⁴ Visser J., *Wage Bargaining Institutions – from crisis to crisis*, European Economy Economic Papers 488, European Union, 2013, s. 10.

¹⁵ Schulten T., Eldring L., Naumann R., *The role of extension for the strength and stability of collective bargaining in Europe*, [w:] *Wage bargaining under the new European Economic Governance: alternative strategies for inclusive growth*, Van Gyes G., Schulten T., (red.) Bruksela 2015, s. 389.

¹⁶ Czarzasty J., *Collective bargaining in Poland: a near-death experience*, [w:] *Collective bargaining in Europe: towards an endgame*, Volume I, II, III and IV, Müller T., Vandaele K., Waddington J. (red.), Bruksela 2019, s. 465.

¹⁷ Szczegółowo na ten temat pisze m.in. Czarnecki P., *Bariery prawne w zakresie rokowań zbiorowych w sektorze prywatnym w Polsce*, [w:] *Rokowania zbiorowe w cieniu globalizacji. Rola i miejsce związków zawodowych w korporacjach międzynarodowych*, Czarzasty J. (red.), Warszawa 2014, s. 115–130.

¹⁸ Czarzasty J., *Stosunki pracy i kultura organizacyjna przedsiębiorstw*, [w:] *Rokowania zbiorowe w cieniu globalizacji. Rola i miejsce związków zawodowych w korporacjach międzynarodowych*, Czarzasty J. (red.), Warszawa 2014, s. 180.

zacja Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 przyjętej przez kraje ONZ¹⁹, czy też Europejski filar praw socjalnych²⁰ proklamowany przez wszystkich członków UE.

Jeśli idzie o dialog trójstronny, to tutaj także nie można powiedzieć o tym, że sytuacja jest bardzo dobra, czy nawet dobra. Nieuprawnionym byłoby jednak przedstawianie obrazu w czarnych barwach. Rada Dialogu Społecznego jest ciałem cały czas młodym (powołanie pierwszego składu Rady nastąpiło w grudniu 2015 roku), a z jej powołaniem wiązano duże nadzieje²¹. Liczono, że RDS wniesie nową jakość dialogu i zerwie z negatywnymi doświadczeniami Trójstronnej Komisji. Podstawowy zarzut wobec Komisji dotyczył braku równowagi stron. Przewagę nad pozostałymi stronami posiadał rząd. Zdaniem T. Liszcz „dialog na forum Komisji Trójstronnej nie był bowiem właściwym «dialogiem» partnerów społecznych, lecz «rozmową» trzech stron, w której dominowała strona rządowa”²². W konsekwencji zaczęto uważać Komisję za miejsce, w którym rząd jedynie informuje partnerów o swoich działaniach, a nie angażuje w wypracowywanie decyzji trzech stron. W przypadku Rady, już w trzy lata po rozpoczęciu prac zaczęły pojawiać się opinie negatywne na temat pracy tego forum. Są one głównie skoncentrowane na procesie legislacyjnym i pomijaniu w nim partnerów społecznych²³. Także sprawozdania z prac Rady Dialogu Społecznego²⁴ sugerują, że nie wszystko w dialogu trójstronnym działa tak jak tego oczekiwano. Wspomnieć można m.in. o niepełnej samodzielności organizacyjnej Rady, dziś podporządkowanej w tej sferze stronie rządowej, niewielkim zapleczu osobowym dla Rady²⁵, czy też braku uchwał trójstronnych²⁶.

Bez wątplenia pod rządami ustawy o Radzie Dialogu Społecznego²⁷ (dalej także jako ustawa o Radzie) doszło do wzmocnienia dialogu autono-

¹⁹ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ, A/RES/70/1: Agenda na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030, dokument dostępny on-line: <http://un.org.pl/agenda-2030-rezolucja> [dostęp on-line: 13.10.2019 r.].

²⁰ https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_pl

²¹ Przykładem mogą być wypowiedzi partnerów społecznych przytaczane w artykule internetowym: *Strony dialogu społecznego z nadzieją oczekują powołania RDS*, Prawo.pl, 21.09.2015, <https://www.prawo.pl/kadry/strony-dialogu-spoecznego-z-nadzieja-oczekuja-powolania-rds,265913.html> [dostęp on-line: 18.10.2019 r.].

²² Liszcz T., *Prawo pracy*, Warszawa 2011, s. 504.

²³ Rzemek M., *Pracodawcy apelują o efektywny dialog społeczny*, Rzeczpospolita 28.11.2018, <https://www.rp.pl/Kadry/311289929-Pracodawcy-apeluja-o-efektywny-dialog-spoeczny.html>, [dostęp on-line: 19.10.2019 r.].

²⁴ Sprawozdania są dostępne na stronie internetowej Rady Dialogu Społecznego – www.rds.gov.pl

²⁵ Taką opinię w sprawozdaniu z działalności Rady za rok 2016 przedstawił Piotr Duda, Przewodniczący Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, pierwszy Przewodniczący Rady.

²⁶ Taką opinię w sprawozdaniu z działalności Rady za rok 2016 przedstawiła Henryka Bochniarz, Prezydent Konfederacji Lewiatan, druga Przewodnicząca Rady.

²⁷ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, Dz.U. 2015 poz. 1240, ze zm.

micznego. Zdecydowana większość wyników prac ma postać dwustronnych uchwał strony społecznej. Dotychczas Rada najczęściej reagowała na inicjatywy rządu lub innych instytucji i organów. W przybliżeniu 1/3 (30/83) uchwał strony społecznej Rady odnosi się bezpośrednio do przedstawionego do konsultacji projektu aktu prawnego. Poza możliwością udziału w procesie opiniowania, partnerzy społeczni otrzymali wraz z nową ustawą szerokie instrumentarium wpływania w inny sposób na proces decyzyjny w państwie. Są to: zawieranie porozumień, przygotowywanie wspólnie uzgodnionych projektów aktów prawnych, wnioskowanie o wysłuchanie publiczne, przedstawianie ministrom wspólnych zapytań, występowanie ze wspólnymi wnioskami o wydanie lub zmianę ustawy albo innego aktu prawnego, wystąpienie przez przewodniczącego Rady do Sądu Najwyższego z wnioskiem o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego, wystąpienie do ministra właściwego do spraw finansów publicznych z wnioskiem o wydanie interpretacji ogólnej w zakresie prawa podatkowego, a także zawieranie ponadzakładowych układów zbiorowych pracy²⁸. Strona społeczna tylko w niewielkim zakresie korzystała z poszczególnych narzędzi. Niemniej, zauważyć należy, że na dotychczas przyjęte 83 stanowiska strony społecznej²⁹, 44 z nich to inicjatywy własne partnerów społecznych. Zdecydowana większość z nich mieści się w kategorii „sprawy o dużym znaczeniu społecznym lub gospodarczym” (art. 4 ustawy o Radzie).

Tak więc nie byłoby sprawiedliwe stwierdzenie, że partnerzy są zbyt mało aktywni i nie przedstawiają wspólnych inicjatyw. Te się pojawiają, natomiast sprawczość tych wystąpień pozostaje ograniczona, ponieważ ostateczna decyzja na temat przyjętego wariantu rozwiązania proponowanego parlamentowi należy do strony rządowej, która nie nakłada na siebie zobowiązań unikając uchwał trójstronnych. W ciągu blisko czterech lat funkcjonowania Rada przyjęła tylko dwie uchwały wszystkich stron. Strona rządowa nie jest zatem zainteresowana współudziałem w podejmowaniu decyzji i pozostawia sobie w tym zakresie pełną swobodę. Ponadto, za pewnego rodzaju słabość Rady można uznać fakt, iż Rada oraz partnerzy społeczni rzadko podejmują wspólne uzgodnienia w sprawach, które można byłoby zaliczyć do rdzenia dialogu społecznego, a więc w sprawach związanych z relacjami pomiędzy pracą, a kapitałem. Znacznie częściej są to różnego rodzaju sprawy spoza głównego nurtu. To pokazuje, że w sprawach kluczowych dla stosunków przemysłowych obie strony póki co tylko w niewielkim

²⁸ Katalog wymienia poszczególne instrumenty w sposób hasłowy. Precyzyjne określenia znajdują się w ustawie z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, (Dz.U. 2015 poz. 1240 ze zm.).

²⁹ Stan na 18 września 2019 r.

zakresie są w stanie się porozumieć³⁰. Obecne relacje w RDS można określić jako jednokierunkowe: strona społeczna kieruje do rządu swoje postulaty i czeka na dalsze rozpoznanie sprawy. Rząd przyjmuje pozycję obserwatora, a nie aktywnego uczestnika. Niewiele wskazuje na to, by miało się to zmienić, choć można wyobrazić sobie sytuację, w której inicjatywy dwustronne, wyprzedzające działania władz publicznych zyskiwały by ich poparcie i ostatecznie były przyjmowane jako uzgodnienie trójstronne.

Także inne gremia trójstronnego dialogu społecznego cierpią na podobne problemy. W przypadku trójstronnych zespołów branżowych pojawia się wyzwanie związane z końcem procesu prywatyzacji, co może powodować, że rola przewidziana dla tych zespołów ulega wyczerpaniu. Także i w tym wypadku, nowe wyzwania sprawiają, że rośnie potrzeba dostosowania struktur i roli uczestników oraz samych zespołów. Podobnym problemem jak w wypadku RDS jest rola i postawa wobec dialogu strony rządowej, którą trudno uznać za wspierającą³¹. Za pozytywne uznać można powołanie nowych zespołów branżowych. Takich inicjatyw było jak dotąd siedem, z czego sześć zespołów formalnie rozpoczęło prace. Niestety, wiele wskazuje na to, że tylko w nielicznych przypadkach nowe zespoły funkcjonują w sposób zgodny z zamierzeniami³². Ponadto, jeden z zespołów – zespół dla prowadzenia branżowego dialogu do spraw przemysłu motoryzacyjnego, pomimo skierowania wniosku o powołanie do strony rządowej jak dotąd nie został zwołany. Takie działanie trudno uznać za korzystne dla zaufania stron i jakości dialogu.

Mniej informacji jest dostępnych na temat funkcjonowania wojewódzkich rad dialogu społecznego. Podczas konferencji, która miała miejsce na początku 2017 roku odbyła się dyskusja na temat działania WRDS i ówczesna ocena ich prac była raczej pozytywna. Wskazywano na takie problemy jak niewystarczające środki, brak kultury dialogu, niewystarczającą współpracę pomiędzy regionalnymi organizacjami pracodawców i związkami zawodowymi³³. Na podstawie wniosków, które płyną z innych spotkań, powyższe można uzupełnić o potrzebę większego przełożenia

³⁰ Szymański M., *Rada Dialogu Społecznego – w przededniu zmian*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne, nr 7, 2017, 23–28.

³¹ Szymański M., *Trójstronne zespoły branżowe w Polsce – ewolucja i perspektywy rozwoju*. Artykuł czeka na publikację.

³² Wskazują na to dane dotyczące liczby posiedzeń nowych zespołów. Więcej w: *Informacja z działalności Trójstronnych Zespołów Branżowych 01.01.2018 – 31.12.2018*, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego, Warszawa 2019, s. 5–6.

³³ EZA, *Social dialogue council in Poland and selected European countries – Reinforcement of social dialogue structures at the national and European levels*, <https://www.eza.org/en/publications/project-reports-in-the-educational-year-20162017/shaping-of-labour-relations-through-workers-organisations-which-factors-have-a-direct-influence-on-professional-life/strengthening-social-dialogue-structures/social-dialogue-council-in-poland-and-selected-european-countries-reinforcement-of-social-dialogue-structures-at-the-national-and-european-levels/>, [dostęp on-line: 19.10.2019 r.].

wyników prac WRDS na ostateczne decyzje podejmowane przez władze lokalne i administrację rządową na terenie województw³⁴.

Chcąc zamknąć tę część rozważań użyć można stwierdzenia, że obraz nie jest „zero-jedynkowy”, a prace Rady należy analizować bardzo szczegółowo, uwzględniając kontekst i badając poszczególne efekty prac. Obok wielu słabości Rady i innych gremiów dialogu trójstronnego nie można pomijać elementów pozytywnych. Na forum Rady udało się osiągnąć porozumienie m.in. w takich sprawach jak wprowadzenie minimalnej stawki godzinowej, likwidacji nadużyć wynikających z możliwości podpisywania umowy o pracę do końca pierwszego dnia zatrudnienia, czy też udawało się skutecznie wpływać partnerom społecznym na kształt systemu zamówień publicznych. Rada, a w szczególności jej strona społeczna nieustannie walczy o swoją pozycję w procesie decyzyjnym i zasługuje to na uznanie. Nie można jednak nie zgodzić się z Janem Czarzastym, że słabość systemu rokowań dwustronnych jest sztucznie kompensowana przez ciała trójstronne, które imitują korporatystyczny model stosunków przemysłowych³⁵. Ten system, określanym m.in. jako *fake corporatism*³⁶ prowadzi do sytuacji, w której organizacje zaangażowane w dialog społeczny szukają innych, często nieformalnych dróg dotarcia do osób odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji³⁷. To w oczywisty musi osłabiać dialog zinstytucjonalizowany i podważać zaufanie stron.

Wizja zmian na rzecz wzmocnienia dialogu społecznego

Z powyższych rozważań, choć stanowią tylko zarys materii, wyłania się raczej dość ponury obraz dialogu społecznego w Polsce. Dialog dwustronny, który winien prowadzić do ustaleń w sprawach związanych z zatrudnieniem jest bardzo słaby. Dialog trójstronny zaś, choć funkcjonuje, tak naprawdę nie jest w stanie uzupełnić luki spowodowanej brakiem silnego systemu rokowań zbiorowych i sam boryka się ze swoimi słabościami. Powodów takiego stanu spraw jest z pewnością wiele. Te które przychodzą na

³⁴ RDS, jakość dialogu społecznego zależy od nas wszystkich, <http://rds.gov.pl/bez-kategorii/jakosc-dialogu-spoecznego-zalezy-od-nas-wszystkich/#more-3417>, [dostęp on-line: 20.10.2019 r.].

³⁵ Czarzasty J., *Collective bargaining in Poland: a near-death experience*, [w:] *Collective bargaining in Europe: towards an endgame*, Volume I, II, III and IV, Müller T., Vandaele K., Waddington J. (red.), Bruksel, 2019 s. 465.

³⁶ King L., *Central European capitalism in comparative perspective*, [w:] *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions and Complementaries in the European Economy*, Hancké B., Rhodes M., Thatcher M. (red.), Oxford 2007, s. 309.

³⁷ Sallai D., *European Union Lobbying and the Golden Cage of Post-Socialist Network Capitalism in Hungary*, *Journal of Common Market Studies*, 51, 2013, s. 957.

myśl jako pierwsze i są wspólne dla wszystkich omawianych platform dialogu społecznego to słaba rozpoznawalność instytucji dialogu społecznego jak również jego aktorów, brak precyzyjnej agendy dialogu, ograniczony potencjał uczestników dialogu, niepełna równowaga stron dialogu społecznego i brak zaplecza dla instytucji dialogu, łamanie zasad dialogu, w tym tych, które dotyczą przebiegu konsultacji społecznych i brak wystarczającej ochrony dla praw dotyczących tworzenia i zrzeszania się w związki zawodowe.

Każdy z powyższych problemów nie stanowi wyizolowanej materii. Przenikają się one wzajemnie i nie sposób mówić o nich rozłącznie. Ze względu na rozmiar niniejszego opracowania zostanie podjęta ograniczona próba wskazania propozycji zmian, które potencjalnie, w opinii autora, mogłyby sprzyjać przełamaniu wspomnianych barier dla rozwoju dialogu społecznego.

1) zwiększanie świadomości dialogu społecznego i rozpoznawalności jego aktorów

Wydaje się, że dialog społeczny mimo jego 30-letniej historii w Polsce nadal nie jest silnie zakorzeniony w świadomości społecznej i w systemie politycznym. Szybkie odtworzenie historii dialogu pozwala twierdzić, że był on traktowany dość instrumentalnie. Nie jako czynnik sukcesu i element szerokiej strategii rozwoju, ale raczej jako narzędzie łagodzenia konfliktów, które mogłyby hamować przekształcenia gospodarki. To strajki z początku lat 90-tych, a nie odgórna, programowa decyzja władz, skłoniły do podjęcia decyzji o tym, by tworzyć instytucje dialogu, w tym zespoły branżowe i pierwszą Trójstronną Komisję ds. Społeczno-Gospodarczych³⁸. Do dziś, poza nielicznymi okresami, dialog społeczny traktuje się po macoszemu, raczej jako coś wymuszonego prawem europejskim niż realne dobro mogące wspierać procesy decyzyjne w państwie. Stąd też niewiele miejsca na dialog w przekazie trafiającym do opinii publicznej.

Ten rodzaj myślenia o dialogu i partnerach społecznych przekłada się na to, iż wydaje się, że występuje powszechny brak świadomości na temat tego rodzaju instytucji i jego głównych aktorów. Pewną wskazówką, że tak właśnie może być, jest spadająca rozpoznawalność związków zawodowych³⁹. Dotyczy to nie tylko opinii publicznej, ale też kadr administracji publicznej. Czynnikiem pogłębiającym problem są luki w podstawie programowej nau-

³⁸ Gardawski J., *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*, Warszawa 2009, s. 130–136.

³⁹ O niskim poziomie wiedzy na temat działania związków zawodowych informuje CBOS w Komunikacie z badań nr 87/2017, *Działalność związków zawodowych w Polsce*, Warszawa 2017.

czania, gdzie nie poświęca się wiele uwagi idei dialogu społecznego. Szerzej, nie mówi się w zasadzie o tzw. demokracji w zatrudnieniu, prawach pracowniczych, funkcjonowaniu rynku pracy i instytucjach rynku pracy. Przekaz jest jednowymiarowy – jako pracownik musisz być „zatrudnialny”, co można rozumieć jako „jesteś jednostką i masz zrobić wszystko, by mieć pracę. Jedyny wymiar zatrudnienia to ten ekonomiczny”. Utwierdzanie młodej osoby od najmłodszych lat w takim toku myślowym nie pozostawia wiele miejsca na współpracę, dialog, budowanie relacji i wzajemny szacunek w życiu zawodowym.

Remedium na powyższe problemy powinna być zatem zmiana podstawy programowej kształcenia ogólnego w szkołach ponadpodstawowych. Optymalnym rozwiązaniem byłoby uzupełnienie treści nauczania o wymienione zagadnienia dwóch przedmiotów: wiedzy o społeczeństwie i podstaw przedsiębiorczości. Takie rozwiązania proponował NSZZ „Solidarność” w czasie tworzenia podstawy w związku z reformą systemu edukacji w Polsce w 2017 roku. Niestety, głos tego Związku był jedynym w tej sprawie, co dziwi biorąc pod uwagę, że podczas prac Zespołu problemowego RDS ds. rozwoju dialogu społecznego w 2016 roku zgadzano się co do tego, że podstawę programową należy uzupełnić. Ostatecznie, w proponowanej przez Ministerstwo Edukacji Narodowej nowej podstawie programowej dokonano pewnych korekt, ale nie w stopniu, który być może udałoby się osiągnąć gdyby z podobnymi postulatami wystąpili wszyscy partnerzy. Należy powrócić do dyskusji na ten temat na forum RDS.

Oczekiwana byłaby również większa obecność dialogu społecznego oraz tematyki, która jest przedmiotem prac w ramach dialogu w mediach, zwłaszcza publicznych. Niewiele audycji radiowych i telewizyjnych uwzględnia głos partnerów społecznych. Najczęściej w debatach udział biorą politycy i publicyści, podczas gdy fachowy głos przedstawicieli partnerów społecznych jest pomijany. Oni sami jednak muszą być gotowi do tego by brać udział w tego rodzaju programach i korzystać nawet ze skromnych możliwości jakie istnieją.

Kolejnym problemem związanym z budowaniem rozpoznawalności instytucji dialogu i wiedzy na ten temat jest podział odpowiedzialności za to zadanie. Dziś pewne działania podejmuje w tym zakresie strona rządowa wraz z Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Biuro Rady Dialogu Społecznego, jak i sami partnerzy społeczni. Przy ograniczonej puli środków poszukiwać należy synergii i doprecyzowania podziału działań. Temu służyć mogłaby odrębna instytucja w pełni dedykowana dialogowi społecznemu. O tym więcej w dalszej części niniejszego opracowania.

2) agenda oderwana od bieżących działań rządu

Autor rozdziału miał okazję uczestniczyć ostatnio w seminarium podsumowującym projekt finansowany ze środków europejskich dotyczący konsultacji społecznych w toku prac legislacyjnych. Wydarzenie zostało zorganizowane przez Komisję Krajową NSZZ „Solidarność” (także inne organizacje realizowały podobny projekt). W czasie dyskusji wielokrotnie mówiono o powszechnie znanym fakcie, który powtarzany jest na wszelkich tego rodzaju spotkaniach, mianowicie, iż konsultacje społeczne z organizacjami partnerów społecznych odbywają się po macoszemu, bez przestrzegania zasad precyzyjnie określonych w prawie. To co jednak było swego rodzaju *novum* to wypowiedzi partnerów społecznych odnoszące się do tego jak sobie z tym radzić. Dotychczas najczęściej kierowano apele do strony rządowej, by ta zmieniła swoje postępowanie. W tym wypadku jednak, mówiono głównie o konieczności budowania aliansów i realizowaniu wspólnej, autonomicznej agendy, tak by wyprzedzać działania strony rządowej w sferze legislacyjnej. Wydaje się to być czymś innowacyjnym i może zapowiadać dalsze zacieśnianie współpracy autonomicznej.

W związku z powyższym, tak ważne staje się odpowiednie ustalenie agendy prac. Obecnie Rada przyjmuje swój plan działania w taki sposób, który ma zaspokajać ambicje wszystkich stron. Stąd plany te są dość rozległe i szeroko zakreślone. Przez to trudne do realizacji. Na rok 2019 Rada przewidziała do realizacji dziewięć zagadnień. Wśród nich takie jak przegląd systemu podatkowego oraz pozapłacowych kosztów pracy w Polsce, czy też polityka klimatyczna, energetyczna i ochrony środowiska – wpływ na rozwój gospodarki i bezpieczeństwo socjalne obywateli. Tylko te dwa punkty stanowią olbrzymie wyzwanie, a tak są zarysowane także pozostałe. Podobnie było w latach poprzednich (pierwszy plan prac, na rok 2016 obejmował 17 punktów). Oczywiście, tak zakrojony obszar prac jest trudny do realizacji. Intensywność prac w Radzie utrzymuje się na zbyt niskim poziomie, by w pełni realizować każdy z punktów. Do tego dochodzi problem wąskich kadr, różnic związanych z potencjałem poszczególnych organizacji i środków, które Rada może przeznaczać na współpracę z ekspertami.

Można zatem stwierdzić, że w kolejnych latach bardzo ważne dla dialogu społecznego będzie odpowiednie ustalenie priorytetów. Konieczne jest określanie jasnych i konkretnych celów, które Rada chce osiągnąć. Dyskusje towarzyszące tworzeniu planu prac na rok 2019 pozwalają sądzić, że istnieje świadomość takiej potrzeby wśród wszystkich stron. Można zatem sądzić, że w kolejnych latach plan prac będzie zawierał znacznie mniej pozycji, możliwie wąsko nakreślonych, tak by w pełni je zrealizować i wykorzystać do tego właściwie Radę i jej struktury. Ponadto, przy odpowiednim określeniu

celów i ich realizacji łatwiej będzie komunikować o osiągniętych wynikach. W innym wypadku Rada nie zwiększy skuteczności swoich działań i nadal pozostanie w dużej mierze zależna od agendy rządu.

Nie sposób nie zwrócić uwagi na materię rokowań zbiorowych. P. Czarnecki w swoim opracowaniu stwierdził, że postanowienia układów zbiorowych pracy powtarzają w znacznej mierze treść Kodeksu pracy⁴⁰. Można zatem zastanawiać się nad tym czego mogłaby dotyczyć nowa materia układowa, która przyczyniłaby się do promocji rokowań i dialogu. Wspomniane już wyzwania świata pracy wymuszają poszukiwanie rozwiązań dotyczących nowych obszarów. Uwagę zwracają chociażby takie nowe zagadnienia jak „prawo do rozłączenia” (ang. *right to disconnect*), godzenie życia zawodowego i rodzinnego, w tym przede wszystkim uelastycznienie organizacji pracy dla pracowników sprawujących opiekę nad bliskimi, szkolenia i podnoszenie umiejętności, dostęp do świadczeń pozapłacowych, określanie ścieżek awansu zawodowego, równe traktowanie w zatrudnieniu i wiele innych. Choć absolutnie nie oznacza to odstąpienia od rdzenia stosunków przemysłowych, a więc spraw związanych z płacami i warunkami pracy. Jeśli zaś myślimy o dialogu trójstronnym, to wśród nowych obszarów debaty pojawia się transformacja świata pracy i konieczność przeciwdziałania jej negatywnym skutkom, zapewnienie ochrony socjalnej dla wszystkich, gwarancje zatrudnienia, zapewnienie dostępu do reprezentacji w ramach dialogu społecznego, określenie obszarów inwestycji państwa w celu zapewnienia zrównoważonego rozwoju. To wszystko musi natomiast zawierać pierwiastek godnościowy. Nowa agenda w rokowaniach powinna stawiać człowieka w centrum zainteresowania⁴¹. Model liberalny, nastawiony na podążanie za zyskiem bez oglądania się na inne wartości na dłużą metę okazuje się być niesprawiedliwy i podatny na wstrząsy.

Zbliżenie stron dialogu poprzez współpracę powinno sprzyjać budowaniu zaufania stron dialogu społecznego i przełamaniu negatywnego wzorca wynikającego z generalnego niskiego zaufania społecznego w Polsce. Przywołać tutaj można dane za 2016 rok, z których wynika, że Polacy są społeczeństwem nieufnym. Tylko 23% badanych sądzi, że ogólnie rzecz biorąc, większości ludzi można ufać. Blisko ¾ uważa, że w stosunkach z innymi trzeba być bardzo ostrożnym⁴². Koresponduje to z wynikami „Dia-

⁴⁰ Czarnecki P., *Rozwiązania stosowane w układach zbiorowych w Polsce: analiza dokumentów*, [w:] *Rokowania zbiorowe w cieniu globalizacji. Rola i miejsce związków zawodowych w korporacjach międzynarodowych*, Czarzasty J. (red.), Warszawa 2014, s. 148.

⁴¹ Tzw. „human-centred agenda” – propozycja zawarta w Raporcie Globalnej Komisji MOP ds. Przyszłości Pracy, *Work for a brighter future*, Genewa 2019.

⁴² CBOS, *Zaufanie społeczne*, Komunikat z badań, nr 18/2016, Warszawa, luty 2016, s. 2.

gnozy społecznej”⁴³. Czytamy w niej, że wskaźnik zaufania społecznego nieznacznie się zmieniał, ale w całym okresie od 1992 roku do 2015 roku pozostawał na poziomie 2–3-krotnie niższym od średniej Unii Europejskiej⁴⁴. Przywołać również można rozważania R. Towalskiego na temat roli zaufania społecznego w dialogu społecznym. Autor, w oparciu o przeprowadzone badania twierdzi, że deficyt zaufania w Polsce występuje na wszystkich szczeblach dialogu społecznego⁴⁵. Obserwując prace Rady, można zauważyć, że do przełamania problemu niskiego zaufania doszło w przypadku Zespołu doraźnego RDS ds. zamówień publicznych. Wypowiedzi członków tego Zespołu pokazują, że koncentracja na jednym, wybranym temacie i określenie wspólnych celów przyczyniają się do dobrej współpracy, budowy zaufania i osiągnięcia znaczących sukcesów.

Wzmocnienie wymiaru autonomicznego dialogu będzie także korzystne dla implementacji do polskiego porządku prawnego wyników europejskiego dialogu społecznego. Podobnie, dialog dwustronny będzie niezbędny, biorąc pod uwagę gotowość i wolę zaangażowania się strony społecznej Rady do udziału w procesie Semestru europejskiego⁴⁶. Niedawno przyjęte rekomendacje partnerów społecznych dotyczące wzmocnienia zaangażowania RDS w proces Semestru europejskiego są tego wyrazem. Udział w tej coraz ważniejszej procedurze koordynacji polityk gospodarczych i budżetowych będzie niezwykle istotny, jednak by partnerzy społeczni osiągnęli realny wpływ na ostateczne wyniki, to konieczna będzie ich ścisła współpraca.

3) budowanie potencjału organizacji

Kolejny omawiany obszar to potencjał do prowadzenia dialogu społecznego. W Polsce niewiele wspomina się na ten temat, natomiast na poziomie europejskim jest to jeden z obszarów dyskusji przedstawicieli instytucji UE z uczestnikami dialogu społecznego. Nie wypracowano jak dotąd jednej, powszechnie przyjętej definicji budowania potencjału do prowadzenia dialogu społecznego. Jest on opisowo przedstawiany jako inicjatywy, które pomagają partnerom społecznym podnosić lub poprawiać ich zdolno-

⁴³ *Diagnoza społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*, raport pod red. Czapiński J., Panek T., Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2015.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 361.

⁴⁵ Towalski R., *Zaufanie jako kluczowy zasób w prowadzeniu dialogu społecznego*, *Studia z Polityki Publicznej*, nr 3(15) 2017, s. 61.

⁴⁶ Semestr europejski – procedura, podczas której koordynuje się politykę gospodarczą i budżetową w UE. Jest elementem unijnego zarządzania gospodarczego. Więcej informacji na stronie internetowej Rady Unii Europejskiej, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/european-semester/> [dostęp on-line: 22.10.2019 r.].

ści finansowe, prawne, analityczne, instytucjonalne i polityczne, by mogły prowadzić działalność na każdym poziomie⁴⁷.

J.C. Juncker, do niedawna Przewodniczący Komisji Europejskiej, postanowił uczynić z dialogu społecznego jeden z głównych tematów swojej kadencji. Już w marcu 2015 roku odbyła się konferencja wysokiego szczebla, podczas której partnerzy społeczni i Komisja wspólnie uznali za konieczne omówienie następujących kwestii:

1. większe zaangażowanie partnerów społecznych w ramach europejskiego semestru;
2. silniejszy nacisk na budowanie zdolności krajowych partnerów społecznych;
3. zwiększone zaangażowanie partnerów społecznych w politykę UE i stanowienie prawa;
4. stworzenie mocniejszych powiązań między porozumieniami partnerów społecznych i Programem lepszego stanowienia prawa⁴⁸.

W 2016 roku wydany został dokument pod nazwą „Nowy początek dialogu społecznego”⁴⁹. Stwierdzono w nim, że „dialog społeczny ma zasadnicze znaczenie w promowaniu zarówno konkurencyjności, jak i sprawiedliwości w Europie. Państwa o długiej tradycji dialogu społecznego mają zazwyczaj silniejszą, stabilniejszą gospodarkę i należą przeważnie do najbardziej konkurencyjnych państw Europy”⁵⁰. Dokument został opublikowany po podpisaniu przez wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej do spraw Euro i dialogu społecznego Valdisa Dombrovskisa, komisarz ds. zatrudnienia, spraw społecznych, umiejętności i mobilności pracowników Marianne Thyssen, europejskich międzybranżowych partnerów społecznych (ETUC, BusinessEurope, UEAPME, CEEP) oraz niderlandzką prezydentkę Rady Unii Europejskiej, wspólnej deklaracji, w której podkreślano fundamentalną rolę europejskiego dialogu społecznego jako ważnego składnika unijnej polityki zatrudnienia i polityki społecznej. Określiła również działania, które mają być podjęte przez sygnatariuszy w celu dalszego wzmacniania dialogu społecznego na poziomie unijnym i krajowym⁵¹.

⁴⁷ Aumayr-Pintar C., Blaziene I., *National capacity-building initiatives for social partners: Experiences in five EU Member States*, Published 16 January 2017, <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2017/eu-member-states/national-capacity-building-initiatives-for-social-partners-experiences-in-five-eu-member-states> [dostęp on-line: 26.10.2019 r.].

⁴⁸ KE, *New start for social dialogue – one year on*, 16.03.2016 r., https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-823_en.htm, [dostęp on-line: 27.10.2019 r.].

⁴⁹ Komisja Europejska, *Nowy początek dialogu społecznego*, Luksemburg 2016.

⁵⁰ Ibidem, s. 9.

⁵¹ *A New Start for Social Dialogue*, Statement of the Presidency of the Council of the European Union, the European Commission and the European Social Partners, 27.06.2016 r.

Jednym z elementów tego dokumentu jest zobowiązanie Komisji do tego, że ta będzie dążyła do „analizy, czy wykorzystanie europejskich środków strukturalnych i inwestycyjnych, a w szczególności Europejskiego Funduszu Społecznego i innych ważnych linii budżetowych, może przyczyniać się do wzmocnienia potencjału organizacji krajowych partnerów społecznych poprzez działania ukierunkowane na promocję dialogu społecznego i budowanie potencjału”. Drugim zobowiązaniem Komisji jest „zachęcanie do promocji budowania wiedzy na temat dialogu społecznego i wspieranie budowania potencjału poprzez wzajemne uczenie się, identyfikację oraz wymianę dobrych praktyk”. Ponadto, w stanowisku wezwano państwa członkowskie m.in. do „promowania do budowania i wzmacniania potencjału partnerów społecznych poprzez różne rodzaje wsparcia, w tym zapewnienie ekspertyzy prawnej i technicznej. Powinno to zostać zapewnione na wszystkich istotnych poziomach, w zależności od potrzeby państw i partnerów społecznych, włączając w to działania na rzecz tworzenia trwałych i reprezentatywnych organizacji”. Znalazło to odzwierciedlenie w Wytycznej Rady UE numer 7 dotyczącej zatrudnienia na rok 2018. Czytamy w niej: „Państwa członkowskie powinny zapewnić zaangażowanie partnerów społecznych w odpowiednim czasie i o odpowiednim znaczeniu, w tworzenie i wdrażanie reform i polityk dotyczących zatrudnienia, kwestii społecznych i tam gdzie to istotne, gospodarczych, w tym poprzez wsparcie wzrostu zdolności partnerów społecznych”⁵².

Z powyższego wywnioskować można, że budowanie potencjału partnerów społecznych jest stałym przedmiotem zainteresowania instytucji unijnych. W zamian za wsparcie w tym zakresie, oczekiwany jest aktywny udział strony społecznej w opracowywaniu polityk w zakresie zatrudnienia i spraw społecznych, m.in. poprzez prowadzenie dialogu społecznego. Jest więc on czymś co traktowane jest jako wartość. Obserwacje polskiego dialogu społecznego skłaniają ku refleksji, że w wielu wypadkach dialog społeczny nie jest wartością samą w sobie. Jest to dla strony rządowej raczej pewnego rodzaju hamulec, czy też bariera do podejmowania decyzji w sposób całkowicie nieskrępowany. Z tego też może brać się niskie zainteresowanie wspieraniem partnerów społecznych w tym, by ci mogli być bardziej niż dotychczas aktywni na polu dialogu.

Nie byłoby jednak uzasadnione, by stwierdzić, iż partnerzy społeczni nie otrzymują żadnego wsparcia ze strony władz. Zmiany w ustawie o związkach zawodowych, czy też wprowadzenie dotacji na opłacanie

⁵² Annex to the Proposal for a Council Decision on guidelines for the employment policies of the Member States, COM (2017) 677 final, Brussels, 22.11.2017, s. 3.

składek afiliacyjnych do organizacji międzynarodowych, biorących udział w europejskim dialogu społecznym to niezwykle ważne sprawy. Potrzebna jest jednak kontynuacja tych inicjatyw, szczególnie teraz w okresie programowania wydatków ze środków europejskich na lata 2021–2027. Podstawowym mechanizmem, który pozwala partnerom społecznym na budowanie swojego potencjału do prowadzenia dialogu są środki z Europejskiego Funduszu Społecznego. Trwają obecnie prace nad nową perspektywą unijną. Polska będzie partycypowała w podziale środków. W ramach założeń do Umowy Partnerstwa nakreślone zostały cele priorytetowe, na które polskie władze zamierzają przeznaczać środki⁵³. Niestety, w planowanych działaniach brak tych, które można byłoby jednoznacznie powiązać z działalnością partnerów społecznych i dialogiem społecznym. Dzieje się tak pomimo pozytywnych sygnałów wysyłanych z Brukseli. Wystarczy wspomnieć jeden z fragmentów listu określającego misję wysłanego przez nowo powołaną Przewodniczącą Komisji Ursulę van der Leyen do kandydata na Komisarza odpowiedzialnego za miejsca pracy Nicolasa Schmita, gdzie za priorytet uznawała m.in. promocję dialogu społecznego i angażowanie europejskich partnerów społecznych we wszystkie priorytety Komisji.

Nie sposób nie przywołać opinii partnerów społecznych zasiadających w Zespole problemowym RDS do spraw funduszy europejskich. W korespondencji kierowanej do Ministra Inwestycji i Rozwoju, odpowiedzialnego za środki europejskie, partnerzy zwracają uwagę na brak w projektowanej Umowie Partnerstwa celu tematycznego powiązanego z budową potencjału do prowadzenia dialogu społecznego (cel tematyczny numer 11 w obecnie obowiązującej Umowie Partnerstwa – wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej⁵⁴). Trzeba jednak zauważyć, że Cel Polityki 4 – Europa o silniejszym wymiarze społecznym (*a more Social Europe*), który znalazł się w Założeniach przewiduje m.in. inwestycje we wzmacnianie zdolności instytucjonalnych podmiotów publicznych w udostępnianiu usług publicznych, w tym poprawę dialogu społecznego oraz partycypacji społecznej poprzez budowanie potencjału instytucjonalnego i eksperckiego organizacji pozarządowych oraz partnerów społecznych. Wydaje się jednak, że partnerzy społeczni nie są usatysfakcjonowani takim rozwiązaniem i apelują o zwiększenie zakresu wsparcia. Przede wszystkim, oczekiwane jest, by

⁵³ Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Departament Strategii Rozwoju, Założenia do Umowy Partnerstwa na lata, Warszawa, lipiec 2019, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/76917/zup2021-2027.pdf> [dostęp on-line: 19.10.2019 r.].

⁵⁴ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020, Umowa Partnerstwa, sierpień 2017, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/umowa-partnerstwa/> [dostęp on-line: 13.10.2019 r.].

inwestycje w potencjał stanowiły odrębną część Umowy Partnerstwa, a nie tak jak obecnie, jeden z wielu priorytetów określonych w Celu Polityki numer 4. O potrzebie wyraźnego wyodrębnienia w nowym Europejskim Funduszu Społecznym+ linii budżetowej na działania związane z budowaniem potencjału partnerów społecznych w celu wzmocnienia dialogu społecznego, stosunków przemysłowych i rokowań zbiorowych sygnalizuje także Europejska Konfederacja Związków Zawodowych⁵⁵. Niestety, wiele wskazuje na to, że ESF+ będzie funduszem porównywalnym lub mniejszym niż dotychczas ze względu na poszukiwanie oszczędności w budżecie unijnym⁵⁶. Może być zatem tak, że partnerzy społeczni i ich zdolności do prowadzenia dialogu społecznego zejść na dalszy plan.

Specyfiką dialogu społecznego jest to, że jego znaczenie zależy od jego aktorów. Kluczowe jest, by brały w nim udział organizacje posiadające przymiot reprezentatywności. To gwarantuje, że rezultaty będą mogły zostać powszechnie przyjęte i odpowiednio wdrożone⁵⁷. Organizacje partnerów społecznych w Polsce, by zasiadać w Radzie muszą uzyskać postanowienie sądu o tym, że spełniają kryteria reprezentatywności. W praktyce jednak posiadają zróżnicowane możliwości aktywnego udziału w pracach. Przejawia się to w różnym zapleczu eksperckim, wykonywaniu ekspertyz, posiadaniu zaplecza do udziału w różnych posiedzeniach, powodzeniu działań ukierunkowanych na wyprzedzanie inicjatyw rządowych, i wiele innych. Trzeba także pamiętać o tym, że co do zasady tak związki zawodowe jak i organizacje pracodawców nie obejmują swoim działaniem większości uczestników rynku pracy. Podstawowe dane dotyczące poziomu uzwiązkowania w Polsce pokazują, że tylko około 15% pracowników należy do organizacji związkowych. Poziom zorganizowania pracodawców wynosi zaś w przybliżeniu 20%. W porównaniu do krajów OECD, oba wskaźniki plasują Polskę wśród krajów o najsłabszym poziomie zorganizowania stron stosunków przemysłowych⁵⁸. Dlatego też działania wzmacniające potencjał powinny obejmować szeroki wachlarz działań, z jednej strony ukierunkowanych na

⁵⁵ ETUC Position on the European Commission proposal for the EU budget 2021–2027, Adopted at the Executive Committee Meeting of 25–26 June 2018.

⁵⁶ Decyzje jak dotąd nie zapadły. Wiele wskazuje jednak na to, że dojdzie do zmniejszenia ilości środków przeznaczanych na politykę spójności. Więcej w: Brussels, 9.10.2019 COM(2019) 456 final, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Time to decide on the Union's financial framework for 2021–2027, The European Commission's contribution to the European Council meeting on 17–18 October 2019.

⁵⁷ OECD Employment Outlook 2017, Paris, 2017, https://www.oecd-ilibrary.org/sites/empl_outlook-2017-en/1/2/4/index.html?itemId=/content/publication/empl_outlook-2017-en&_csp_=55459d499ec59fbfddc806ba1252bdeb&itemIGO=oecd&itemContentType=book#chap00004, [dostęp on-line: 29.09.2019 r.].

⁵⁸ OECD, OECD Employment Outlook 2017, Paryż 2017, s. 134–136.

wzmocnienie wymiaru merytorycznego działalności, a z drugiej, obejmować budowanie bazy członkowskiej obu stron dialogu.

Ewentualnym działaniom ukierunkowanym na zwiększenie liczby członków organizacji reprezentujących pracowników oraz pracodawców, biorąc pod uwagę nową sytuację w jakiej znalazła się Rada Dialogu Społecznego, a więc przystąpienie do niej nowej organizacji pracodawców – ZPP⁵⁹ i spodziewany akces kolejnej, towarzyszyć powinna refleksja dotycząca reprezentatywności poszczególnych organizacji. Nie jest tajemnicą, że wejście ZPP do Rady wywołało zamieszanie i wpłynęło na organizację prac RDS. Dalsze poszerzanie liczby organizacji wchodzących w skład Rady, szczególnie po stronie pracodawców będzie rodziło konsekwencje. Postępująca fragmentaryzacja strony pracodawców i obserwacja ostatniego konfliktu, który dotyczy wyłonienia nowego przewodniczącego Rady ze strony pracodawców⁶⁰ skłaniają ku stwierdzeniu, że na poziomie centralnym mamy do czynienia z „konfliktowym pluralizmem” organizacji pracodawców, a nie jak dotąd uważano, po stronie związkowej⁶¹.

W związku z powyższym, w ocenie autora, rozważyć należy zaostrezenie kryteriów reprezentatywności i doprecyzowanie zasad jej weryfikacji. Obecne, dość niskie wymogi, szczególnie po stronie pracodawców sprawiają, że tylko w ciągu dwóch lat strona pracodawców może potencjalnie rozrosnąć się z czterech do sześciu organizacji. Konieczne jest zatem rozważenie zmiany kryterium dotyczącego liczby zatrudnionych wykonujących pracę zarobkową (obecnie na poziomie 300 tys.) na inny wskaźnik, lepiej oddający realia⁶². Wydaje się, że powinno to być podejście holistyczne, które uwzględnia szerszy kontekst działalności organizacji, jak choćby partycypacja w rokowaniach zbiorowych, czy też udział w rynku jej członków. Podobnie, ocena reprezentatywności przez sąd docelowo powinna obejmować szczegółową weryfikację dokumentacji prezentowanej przez organizacje zasiadające w Radzie. To trudny proces i już pierwsze rozmowy na ten temat w ramach Rady unaoczniają z jak delikatną i skomplikowaną materią muszą się mierzyć partnerzy społeczni i rząd. Niemniej, dla dobra Rady i jej oceny w oczach opinii publicznej, jest to konieczne.

⁵⁹ ZPP – Związek Przedsiębiorców i Pracodawców.

⁶⁰ Guza Ł., *Pracodawcy kopią dołki. Sami pod sobą. Klótnie o przewodniczącego RDS to nie wszystko*, 17.10.2019, <https://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/1435349,pracodawcy-rds-lewiatan-pracodawcy-rp-bcc-zpp-zrp.html> [dostęp on-line: 18.10.2019 r.].

⁶¹ O konfliktowym pluralizmie związków zawodowych można przeczytać m.in. w: UNDP, *W trosce o pracę. Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2004*, Warszawa 2004, s. 161–164.

⁶² Tym bardziej, że nie ma regulacji zabraniających przystępować firmom nawet do kilku organizacji pracodawców. Tym samym zatrudnieni w nich pracownicy wliczani są kilkukrotnie do reprezentatywności organizacji wchodzących w skład strony pracodawców Rady.

Kolejnym elementem, o którym nie powinno się zapominać to stałe monitorowanie funkcjonowania poszczególnych elementów systemu dialogu społecznego i wyciąganie wniosków z obserwacji, w celu poprawy działania poszczególnych instytucji. Dziś dzieje się to tylko częściowo. Wiodącą rolę powinien pełnić w tym zakresie Zespół problemowy RDS ds. rozwoju dialogu społecznego. Zespół ten ma w swoim zakresie działania tego rodzaju kompetencje. Niestety, trudno stwierdzić, by ostatecznie były one realizowane. Choć to ten zespół powinien brać na siebie opracowywanie rekomendacji zmian choćby w obszarze rokowań zbiorowych, to ostatecznie tę problematykę przejął Zespół problemowy RDS ds. prawa pracy. Jeśli zaś chodzi o wypracowywanie rekomendacji dotyczących dialogu trójstronnego, to zdecydowanie częściej Prezydium Rady kierowało wniosek o wypracowanie określonych propozycji zmian do zespołu Sekretarzy Prezydium Rady, jako grupy znającej szczegółowe zasady działania Rady oraz pozostałych instytucji dialogu społecznego. Konieczna jest zatem refleksja nad rolą omawianego zespołu w Radzie. W ocenie piszącego te słowa kryje się w nim dużo, jak dotąd nieodkryty potencjał.

4) budowa systemu rokowań

Jedną z zasad przyświecających dialogowi trójstronnemu jest to, że jest on silny dopiero wtedy gdy silny jest dialog dwustronny. W jednym ze swoich raportów Eurofound stwierdza, że „dobrze funkcjonujący bipartyzm jest postrzegany jako szczególnie ważny dla budowy struktur trójstronnych”⁶³. Słabość systemu rokowań należy zatem traktować jako jedną z fundamentalnych przyczyn słabości systemu dialogu ogółem i problemów dialogu trójstronnego w Polsce.

Przełamać należy problemy wskazane w pierwszej części artykułu, gdzie omówione zostały główne problemy dialogu dwustronnego. Konieczne jest przemyślenie regulacji prawnych w tym zakresie, w taki sposób by tworzyć zachęty do podejmowania negocjacji przez strony na poziomie wyższym niż zakładowy. Wydaje się zasadne pozostawianie pewnych obszarów regulacji partnerom, jak choćby w zakresie czasu pracy, czy organizacji pracy. Uruchomienia wymaga ponadto mechanizm rozszerzenia układu zbiorowego, choć przewidziany prawem, w Polsce nie był jak dotąd zastosowany, co wynika w znacznej mierze ze słabości i niechęci organizacji pracodawców do jego zastosowania. Wymagane jest również wsparcie państwa, by dochodziło do zawierania układów zbiorowych na poziomie wyższym

⁶³ European Union Presidency conference, *Tripartism in an enlarged European Union. Challenges and opportunities for social dialogue and tripartism*, Elsinore, 29–30 October 2002, summary, Luksemburg 2003.

niż zakładowy, choćby poprzez wyrażanie poparcia dla idei rokowań zbiorowych. Dziś tego zdecydowanie brakuje.

Nie można tutaj nie wspomnieć o jednej z cech polskiego systemu rokowań zbiorowych, czyli bardzo słabej koordynacji⁶⁴. Pewne wytyczne dla pozostałych poziomów stosunków przemysłowych są oczywiście wysyłane za sprawą określania wynagrodzenia minimalnego jak i minimalnej stawki godzinowej (choć nie zdarza się, by działało się to za sprawą uzgodnienia trójstronnego). Wytyczną może być również wzrost płac w sferze budżetowej. Trudno jednak mówić o tym, by Rada zakreślała szersze ramy wzrostu wynagrodzeń w całej gospodarce. Podobnie, w ramach TZB temat płac w całych sektorach pojawia się rzadko, a jeśli zostanie poruszony, to celem rozmów nie jest ustalenie ich poziomu. W związku z tym, negocjacje najczęściej przenoszone są na poziom zakładowy i o ich wyniku decyduje bezpośredni przetarg pomiędzy zarządem, a związkami zawodowymi. Stąd opis polskiego systemu rokowań jako zdecentralizowanego, gdzie większość negocjacji odbywa się na poziomach poszczególnych zakładów⁶⁵, a o ich skutkach decyduje przede wszystkim siła organizacji związkowych, w tym ich zdolność do mobilizacji.

W takim systemie trudno o zrównoważony rozwój, który nie będzie miał charakteru polaryzacyjnego. Wzrost nierówności dochodowych jest wiązany m.in. ze słabością związków zawodowych i coraz słabszymi systemami rokowań⁶⁶. Polska w tym wypadku nie będzie ostoją egalitarności. Mimo transferów socjalnych uważa się, że Polska jest krajem wysokich nierówności⁶⁷. Dlatego też, polskie władze powinny zacząć dostrzegać korzystny wpływ rokowań i działalności związków zawodowych na parametry płacowe, a co za tym idzie, zmniejszanie zróżnicowania płac w gospodarce i zwiększenie udziału płac w produkcie krajowym brutto.

5) organizacja zaplecza dla dialogu społecznego

W 2009 roku A. Zybala, w opracowaniu przygotowanym na zlecenie rządu przedstawił szereg argumentów przemawiających za tym, że istnieje zapotrzebowanie na zaplecze eksperckie dla dialogu społecznego⁶⁸. Pomimo tego, że upłynęło 10 lat, takie zaplecze nadal nie istnieje, mimo że widać

⁶⁴ Eurofound, *Collective bargaining in Europe in the 21st century*, Luksemburg 2015, s. 39.

⁶⁵ Za zdecentralizowany system polskich rokowań zbiorowych uznał m.in. Eurofound w: *Collective bargaining in Europe in the 21st century*, Luksemburg 2015, s. 39.

⁶⁶ Jaumotte F., Osorio Buitron C., *Inequality and Labor Market Institutions*, IMF Staff Discussion Note, SDN 15/14, 2015, s. 27.

⁶⁷ Blanchet T., Chancel L., Gethin A., *How Unequal Is Europe? Evidence from Distributional National Accounts, 1980-2017*, WID.world Working Paper N° 2019/06, 2019, s. 32.

⁶⁸ Zybala A. (red.), *W kierunku dialogu opartego na wiedzy*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego, Warszawa 2009, s. 31–54.

wyrażnie, że brak wsparcia organizacyjnego i merytorycznego jest przeszkodą, by Rada dialogu społecznego i inne gremia dialogowe mogły pracować intensywniej i by efekty prac mogły być bardziej satysfakcjonujące dla wszystkich stron. MOP twierdzi, że aktorzy dialogu społecznego muszą posiadać umiejętności i wiedzę, by wiarygodnie i skutecznie angażować się w szerokie tematy społeczno-ekonomiczne związane ze zrównoważonym rozwojem⁶⁹. Mamy zatem do czynienia z zagadnieniem, które łączy z jednej strony wewnętrzne funkcjonowanie ciał dialogu jak i potencjał do prowadzenia dialogu samych organizacji. Nie wykluczają się one wzajemnie, a wręcz przeciwnie, w ten sposób może dojść do wzmocnienia dialogu ogółem.

W związku z powyższym i mając na uwadze wcześniejsze uwagi dotyczące rozproszenia odpowiedzialności za funkcjonowanie dialogu społecznego, nie sposób nie stwierdzić, że słabością Rady, ale i całego systemu dialogu, jest brak punktu koordynacyjnego. Każda z platform dialogu społecznego działa samodzielnie. Rada posiada własne Biuro, poszczególne WRDS są jednostkami zupełnie samodzielnymi, TZB natomiast działają pod egidą administracji rządowej i w zasadzie od niej są zależne. Gdy zaś dojdzie do wybuchu niezadowolenia jednej z grup zawodowych i konieczne jest szybkie reagowanie, to najczęściej właściwy minister podejmuje działania na własną rękę. Można mieć wątpliwości, czy jest to system w pełni efektywny. Dlatego też rozważyć należy propozycję NSZZ „Solidarność”, czyli powołanie odrębnej, w pełni niezależnej jednostki budżetowej, która zapewniłaby wymaganą koordynację, wsparcie organizacyjne i eksperckie dla całego systemu dialogu społecznego. W ten sposób udałoby się zapewnić synergii działań.

6) respektowanie prawa do zrzeszania się jako jednego z praw człowieka

Dialog społeczny wzmacniałoby pełne respektowanie prawa dotyczącego zrzeszania się w związku zawodowe i prowadzenia rokowań. Niestety, w tym zakresie widoczne są w Polsce poważne problemy. Każdego roku MKZZ wydaje raport dotyczący łamania praw związkowych „ITUC Global Rights Index”. Tegoroczna edycja klasyfikuje Polskę jako kraj, w którym dochodzi do „regularnego naruszania praw”⁷⁰. Wydawać by się mogło, że zapisane w Konstytucji RP zobowiązanie, iż Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych będzie gwarantowana. Liczne przykłady łamania tej zasady i w wielu wypadkach bezkarność sprawców każą jednak wątpić w to, czy państwo rozumie jak ważne dla

⁶⁹ ILO, *National Tripartite Social Dialogue – An ILO guide for improved governance*, Genewa 2013, s. 212.

⁷⁰ ITUC, 2019 ITUC Global Rights Index. The World’s Worst Countries for Workers, s. 11.

działania związków zawodowych jest zapewnienie tej absolutnie fundamentalnej ochrony. Niedawna zmiana zasad postępowania cywilnego⁷¹, czy też przełamanie monizmu związkowego w służbach mundurowych⁷² to pozytywne sygnały dla ruchu związkowego. Biorąc jednak pod uwagę liczbę problemów, których doświadczają ci, którzy chcą działać na rzecz związków zawodowych, zwłaszcza w sektorze prywatnym, to nie można na tym zakończyć.

Powyższe oczekiwanie nie bierze się znikąd. Prawo do zrzeszania się jest jednym z praw człowieka i fundamentów demokracji. Prawo do tworzenia i zrzeszania się w związki zawodowe zapewniają takie akty prawa międzynarodowego jak Powszechna Deklaracja Praw Człowieka⁷³, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych⁷⁴, dokumenty związane z pracami MOP, Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności Rady Europy⁷⁵ i szereg innych aktów prawa międzynarodowego i europejskiego. Nadzór państwa nad ochroną tych praw, podkreślić należy – praw człowieka, jest absolutną podstawą dialogu społecznego i otwiera drzwi do pełnej realizacji art. 20 Konstytucji, który stanowi, że „społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”.

7) wzmacnianie reguł dotyczących konsultacji społecznych

Elementem wzmacniającym zaufanie stron i tym samym dialog społeczny byłoby przestrzeganie przez rządzących reguł konsultacji społecznych, określonych w aktach rangi ustawowej⁷⁶. W zasadzie wszyscy uczestnicy dialogu podkreślają zgodnie, że jest to poważna bolączka, która ogranicza zaufanie i wiarę w dobre intencje rządu. Kolejne raporty dotyczące procesu legislacyjnego pokazują alarmujący obraz konsultacji, które

⁷¹ Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2019 poz. 1469.

⁷² Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej oraz ustawy o Służbie Więziennej, Dz.U. 2019 poz. 1608.

⁷³ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, przyjęta i proklamowana rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) w dniu 10 grudnia 1948 r., art. 23.

⁷⁴ Uchwalone 16 grudnia 1966 r., podpisane przez Polskę 3 marca 1977 r., weszły w życie 18 czerwca 1977 r.

⁷⁵ Umowa międzynarodowa zawarta przez państwa członkowskie Rady Europy, sporządzona 4 listopada 1950 r. w Rzymie, weszła w życie 3 września 1953 r. Polska przystąpiła do Rady Europy 26 listopada 1991 i tego dnia podpisała Konwencję, która została ratyfikowana 19 stycznia 1993 r. (wtedy także weszła w życie).

⁷⁶ Ustawa o związkach zawodowych, ustawa o organizacjach pracodawców, ustawa o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego.

prowadzone są często w pośpiechu, z ograniczeniem czasu na wyrażenie opinii lub z pominięciem tego etapu, a nawet całkowitym pominięciem procedury rządowej poprzez wykorzystanie ścieżki poselskiej⁷⁷. Do tego dodać należy rezygnację strony rządowej z wymogu opracowywania założeń projektów aktów prawnych w czerwcu 2016 roku⁷⁸. Problem ten narodził się na tyle, że Rada Europejska w ramach ostatniego cyklu Semestru Europejskiego zaleciła Polsce podjęcie w latach 2019 i 2020 działań mających na celu: „poprawę jakości regulacji, w szczególności poprzez zwiększenie roli konsultacji społecznych i konsultacji publicznych w procesie legislacyjnym”⁷⁹.

W związku z tym, pojawia się oczekiwanie by strona rządowa przestrzegała reguł określonych w prawie. Dyskusja na ten temat i zobowiązanie do działania w duchu dialogu jest nieodzowne. Zasadne jest przywrócenie instytucji założeń projektu aktu prawnego, jak również wprowadzenie sankcji za pominięcie reguł konsultacji, jak choćby odrzucenie projektu rządowego przez Sejm⁸⁰. Prowadzenie dialogu w sposób zgodny z regułami byłby wyrazem dobrej woli i podstawy dla budowy dalszego zaufania.

8) zmiana metod pracy

Doświadczenia autora związane z pierwszą kadencją przewodniczącego Rady – Piotra Dudy skłaniają ku kolejnej refleksji – Rada wymaga zwiększenia zakresu prac w oderwaniu od sztywnych ram formalnych. By to było możliwe, potrzebne byłoby wspomniane już zaufanie, ale także rezygnacja z utartych schematów wypracowanych przez lata w Trójstronnej Komisji. Dotyczy to szczególnie osób obsługujących Radę, takich jak Sekretarze i Biuro Rady Dialogu Społecznego. Odformalizowanie prac z pewnością wpłynęłoby korzystnie na pracę zespołów i Prezydium. Intencją nie jest rezygnacja z dokumentacji i wycofanie z obiegu Regulaminu Biura Rady Dialogu Społecznego. Chodzi raczej o to, by prowadzić więcej uzgodnień bezpośrednich, bez korzystania ze ścieżki formalnej. Po prostu, potrzebna jest praca zespołowa.

⁷⁷ Pracodawcy RP, Raport monitoringu legislacji. Podsumowanie VIII kadencji Sejmu (listopad 2015 r. – wrzesień 2019 r.).

⁷⁸ Znowelizowano wtedy uchwałę nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. 2013 poz. 979 ze zm.

⁷⁹ Komisja Europejska, Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2019 r., Bruksela, dnia 5.6.2019 COM(2019) 521 final.

⁸⁰ Wymagałoby to odpowiednich zmian w Regulaminie prac Sejmu.

Podsumowanie

Przedstawione opracowanie zapewne nie jest pełne i wyczerpujące. Autor ma jednak nadzieję, że zostały przez niego zaakcentowane kluczowe obszary dialogu, które trzeba zmienić, by uzyskać realną poprawę sytuacji. Wydaje się, że barierą dla rozwoju dialogu nie są ramy prawne. W mniejszym lub większym stopniu dają one możliwości stronom dialogu, by te dochodziły do wspólnych uzgodnień. W tym zakresie potrzebne byłyby jedynie korekty. To co jest zadaniem najtrudniejszym, ale i warunkującym sukces, jest zmiana sposobu myślenia o dialogu społecznym i organizacjach partnerów społecznych, jak również zmiana kultury dialogu społecznego. By tak się stało, potrzebne jest całe *spectrum* działań, których fundamentem będzie jasne określenie roli dialogu społecznego w procesie decyzyjnym w państwie.

Początkiem dla tego procesu powinna być debata na temat tego czym dla wszystkich uczestników dialogu społecznego jest to pojęcie i jakie cele dialog winien pozwolić osiągnąć. Biorąc pod uwagę życie Rady i poszczególnych instytucji dialogu, nie jest to jasne. Podjęte decyzje i kompromis w tym zakresie pozwoliłyby na podjęcie decyzji o organizacji dialogu społecznego w Polsce, skuteczne programowanie działań wzmacniających potencjał partnerów społecznych, określanie tematyki prac, doboru narzędzi, reform poszczególnych instytucji i prowadzenie działań promujących. Być może należałoby ponownie przemyśleć i zgodzić się na określenie fundamentalnych założeń w oparciu o dokument z roku 2002 „Zasady dialogu społecznego”⁸¹. Został on przyjęty przez rząd, a jego postanowienia kierowane są do administracji rządowej i niektóre z jego postanowień wydają się być kontrowersyjne, jak choćby udział w dialogu społecznym organizacji pozarządowych. Niemniej, ustalenie pewnych wspólnych znaczeń i roli aktorów na wzór tego, co zostało określone w „Zasadach” byłoby niezwykle cenne i ożywcze dla dialogu społecznego. Bez takiego kompromisu, strony nadal będą interpretowały poszczególne działania na swój sposób i nie będą w stanie zbudować stałego zaufania.

⁸¹ Rada Ministrów, *Zasady dialogu społecznego*, Warszawa, 22 października 2002 r.

KONTEKSTY TEORETYCZNE

Juliusz Gardawski

Polski dialog społeczny w kontekście typologii kapitalizmu

1. Różnorodność kapitalizmu a instytucja dialogu społecznego

W niniejszym artykule przyjęta jest perspektywa porównawczej ekonomii politycznej wraz z jej typologiami kapitalizmu, a obok niej perspektywa instytucjonalizmu historycznego, kładącego nacisk na dziedzictwo przeszłości i traktującego z rezerwą metodę racjonalnego wyboru o genezie ekonomicznej, silnie rozpowszechnioną w naukach społecznych dzisiejszej doby. Porównawcza ekonomia polityczna, do której zaliczamy liczne typologie kapitalizmu, poczynwszy od wciąż najbardziej płodnego nurtu *Varieties of Capitalism* Halla i Soskicego (2001) przez teorię Bruno Amablego, Ronalda Coasa, Morawskiego (2000), Kowalika (2000) i wielu innych, pozwala na rekonstrukcję punktową. Zatrzymuje procesy zmian instytucjonalnych i umożliwia rekonstrukcje typów kapitalizmu (nie będę w tym miejscu wchodził w debatę nad wątpliwościami związanymi z pojęciem „kapitalizm”). W tym kontekście warto odwołać się do kategorii typu idealnego Maksa Webera w jego konstruktywistycznej interpretacji (Gardawski, Rapacki 2019). W takim ujęciu typ idealny jest opisem pewnej utopii pozwalającej zrozumieć badany obiekt, jednak za cenę idealizacji oddalających od jego postaci empirycznej czy statystycznej. Z kolei podejście ewolucyjne i historyczne daje wizerunek o niższym poziomie abstrakcji, pozwala na uzupełnienie rekonstrukcji statycznej, jest wrażliwe na nieustanną zmianę zarówno konfiguracji instytucji właściwych danemu systemowi społeczno-ekonomicznemu (czy danej „ekonomii politycznej”) jak i treści samych instytucji. Dodam w tym miejscu, że instytucjonalizmowi historycznemu nadaję interpretację humanistyczną, zgodną z propozycją Marka Granovettera, uznającego wszystkie działania ekonomiczne za działania społeczne. Pozwala to na rezygnację z aksjomatu człowieka ekonomicznego,

motywowanego wyłącznie utylitarną maksymalizacją użyteczności, co oczywiście, nie oznacza że nie są brane na warsztat motywacje racjonalne, dające się analizować metodami dedukcyjnymi, teorią gier itp.

Należy dodać, że współczesne dyskusje na temat pojęcia instytucji znacznie poszerzają jej rozumienie. Nie jest postrzegana wyłącznie jako ograniczenie czy jako narzucane z zewnątrz działającej jednostki (zbiorowości) reguła gry (North 1996), badacz nie koncentruje się na wywieraniu przez nią przymusu, lecz jest traktowana także jako zasób, narzędzie o pewnym zakresie elastyczności (Hall i Thelen 2005; Degg and Jackson 2007). W takiej sytuacji instytucja może ulegać przekształceniom w wyniku intencjonalnych lub nieintencjonalnych działań jednostek lub aktorów zbiorowych. Z przyjętego punktu widzenia zmiany konfiguracji instytucji i ich treści mogą prowadzić do zmiany podtypu kapitalizmu w ramach szerszego typu lub do zmiany samego typu kapitalizmu. Mimo przyjęcia tych uelastyczniających założeń uznajemy, że większość analiz dynamiki kapitalizmu w krajach starej demokracji zachodnioeuropejskiej dowodzi słuszności tezy dywergencyjnej o trwałości typów kapitalizmu i o zmianie raczej częściowej niż całościowej. Odmienna sytuacja właściwa jest krajom nowego kapitalizmu Europy Środkowej i Wschodniej – EŚW.

Z punktu widzenia celów niniejszego artykułu szczególne znaczenie mają te teorie zróżnicowań kapitalizmu, które mogły być przydatne do opisu kapitalizmu krajów EŚW, w szczególności Polski. Wśród wielu z nich, zwrócona zostanie uwaga na trzy. Obok propozycji odnoszącej się bezpośrednio do tej grupy krajów, autorstwa Dorothee Bohle i Beli Greskovitsa (2010), odwołam się od teorii Halla i Soskicego (2001) oraz Nölkego i Vliegentharta (2009).

Skonstruowany przez Halla i Soskicego w ramach teorii *Varieties of Capitalism* (VofC) typ idealny zawiera dwa podstawowe warianty: liberalną gospodarkę rynkową (*Liberal Market Economy* – LME) i koordynowaną gospodarkę rynkową (*Coordinated Market Economy* – CME). Ponadto autorzy pozostawiają miejsce dla mieszanych typów (*Mixed Market Economy* – MME). Nie wnikając w szczegóły: logika idealno-typologicznego wywodu autorów nadaje rekonstruowanym systemom cechy spójności i komplementarności, a także chwytą je w stanie równowagi. Brane na warsztat systemy są ujmowane z perspektywy firm działających na rynku. LME oznacza koordynację głównie za pośrednictwem rynku i konkurencji, co pociąga daleko idące utowarowienie, w tym obejmujące pracę i przedsiębiorstwa; te ostatnie są indywidualnymi graczami na rynku, podlegającymi prawom podaży i popytu. Pociąga to za sobą krótki horyzont planowania, dominującą rolę giełdy jako instytucji bieżąco weryfikującej wartość, niski poziom ochrony

pracy, umowy zbiorowe pracy najwyżej na poziomie firm (o ile w ogóle są zawierane), niski poziom instytucjonalizacji stosunków przemysłowych. Sprawna koordynacja rynkowa wymaga dobrej legislacyjnej ochrony kontraktów. Z kolei CME oznacza koordynację raczej nierynkową, powiązania między firmami, umowy zbiorowe na poziomie ponadzakładowym (branżowym, narodowym), silne związki zawodowe i wysoki poziom ochrony pracy, długi horyzont planowania, finansowanie raczej przez system bankowy niż giełdę. Wysoki poziom instytucjonalizacji stosunków przemysłowych ogranicza konflikt przemysłowy. Światy pracy CME i LME różnią się typem wykształcenia pracowników i jego poziomem (długookresowe zatrudnienie w jednej firmie, wymagające wysokiej specjalizacji, kontra częsta zmiana miejsca pracy i zmiany specjalizacji, a więc kształcenie zawodowe raczej dla zmiennych warunków panujących na rynku niż dla konkretnej firmy). Już ta bardzo uproszczona charakterystyka ukazuje, że domeną dialogu społecznego jest raczej ustrój zbliżony do modelu CME niż LME, chociaż mogą być istotne wyjątki – deficyt porozumień między stroną pracy a stroną kapitału na poziomie lokalnym może utrudniać w rynkowym systemie LME utrzymanie pokoju społecznego i stymulować porozumiewanie się na poziomie krajowym między tymi stronami, jak było w epoce Roosevelta w Stanach Zjednoczonych.

Należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną kategorię teoretyczną typologii Halla i Soskicego – przewagi konkurencyjne typów kapitalizmu. Jeśli dany typ ma trwać, to jego gospodarka musi się cechować pewnymi przewagami na rynku międzynarodowym w zestawieniu z innymi typami kapitalizmu. Osiągnięcia LME to wyścig innowacyjności jako warunek utrzymania się firm na rynku. To oznacza jednak trudności z długookresowym inwestowaniem w innowacyjne rozwiązania, co z kolei jest atutem konkurencyjnym CME. W największym uproszczeniu można określić pierwszy typ jako wytwórcę innowacji wymagających mniejszego nakładu czasu, drugi jako wytwórcę innowacji, które będą efektem długookresowych inwestycji i odpowiedniego finansowania przez system bankowy. Dodajmy, że model Halla i Soskicego syntetyzował wcześniejsze modele kapitalizmu, między innymi teorię Michela Alberta (1994) rozróżniającego kapitalizm nadreński i anglosaski, neoamerykański czy teorię zsuwania się kapitalizmu zachodnioeuropejskiego ku modelowi zdeorganizowanemu (Lasha, Urry 1987). W literaturze odnaleźć można szereg interpretacji systemów działających w krajach EŚW w kategoriach właściwych modelom LME-CME, do tych modeli odwołują się także w niektórych analizach, o hybrydach LME i CME pisali Iankova (2002) czy Mykhnenko (2007).

Zatrzymajmy się obecnie przy ważnej z punktu widzenia analizy kapitalizmu krajów grupy Wyszehradzkiej, w tym Polski, koncepcji Andreasa Nölkego i Arjana Vliegentharta (szerzej na ten temat: Gardawski 2013). Autorzy ci dokonali twórczego rozwinięcia schematu LME-CME, podobnie jak uczynił to Ben Ross Schneider (2009), który opracował na gruncie teorii Halla i Soskicego specyficzny typ kapitalizmu właściwy Ameryce Łacińskiej (Hierarchiczną Gospodarkę Rynkową – *Hierarchical Market Economy* – HME). Omawiani autorzy przyjęli, że kraje grupy Wyszehradzkiej cechują się podobną strukturą instytucjonalną, jednocześnie jest to struktura istotnie odmienna od właściwej Wspólnocie Niezależnych Krajów, krajom Bałtyckim, Słowenii, a także Rumunii. Grupa Wyszehradzka tworzy ich zadaniem typ Zależnej Gospodarki Rynkowej (*Dependent Market Economy* – DME).

Z teorii Halla i Soskicego autorzy modelu DME zaczerpnęli postulat umieszczania w centrum zainteresowania działalność firm i ich otoczenie, ponadto przejęli założenie, że obecność odrębnego typu kapitalizmu może być uzasadniona jedynie pod warunkiem specyficznych przewag konkurencyjnych. Instytucje wewnątrz danych społeczno-ekonomicznych (ekonomii politycznych) wzajemnie się wzmacniają, osiągają stan równowagi, są wobec siebie komplementarne. Jak wspomniano powyżej, taka koncepcja instytucjonalnej komplementarności popada w sprzeczność z aktualnymi paradygmatami, zwykle zakładającymi krytykę funkcjonalistycznych założeń koherentności układu instytucji.

Główny zarzut, jaki dwaj autorzy postawili próbom interpretacji specyfiki krajów EŚW w duchu *Varieties of Capitalism* Halla i Soskicego było to, że teoria VofC w zbyt małym stopniu bierze pod uwagę główną cechę charakterystyczną kapitalizmów krajów EŚW, mianowicie ich zewnętrzną zależność. A oto ogólna charakterystyka DME: „instytucjonalne komplementarności między wykwalifikowaną lecz taną siłą roboczą, transferem technologicznych innowacji wewnątrz transnarodowych korporacji oraz przenikaniem kapitału za pośrednictwem bezpośrednich inwestycji zagranicznych”. Autorzy wychwytyją pewne uproszczenia w innych koncepcjach, akcentujących wprawdzie interakcje między krajowymi typami kapitalizmu a globalnymi sieciami produkcyjnymi, lecz pomijających napięcia klasowe w tych krajach, a także wpływ transnarodowych korporacji na pojawianie się i transformacje ekonomicznych instytucji (2009). Autorzy zaznaczają jednak, że zależna gospodarka rynkowa krajów ECW jest zagrożona ze strony krajów leżących na wschodzie, które mogą z czasem przejąć przewagi konkurencyjne dzisiejszych krajów DME.

Spojrzymy bardziej szczegółowo na porównania LME i CME z DME. Zgodnie z założeniem VofC między instytucjami istnieje silna zależność komplementarna. Są to następujące instytucje:

- a) system finansowy (pierwotne źródło finansowania inwestycji);
- b) zarządzanie korporacyjne (*corporate governance*) i wewnętrzna struktura firm;
- c) wzory stosunków przemysłowych;
- d) system edukacji i podwyższania kwalifikacji (*training*);
- e) preferowany sposób transferu innowacji wewnątrz gospodarki.

Poprzez pojawienie się nowego typu kapitalizmu muszą być spełnione takie warunki jak istnienie alternatywnego w stosunku do innych typów kapitalizmów mechanizmu koordynacji, ściśle związanego z względnie stabilnym układem komplementarnych instytucji rynkowych, które z kolei dają układ specyficznych przewag konkurencyjnych.

Zasadnicza różnica między typami, jak już zaznaczono, odnosi się do mechanizmów rządzących koordynacją wewnątrz gospodarek narodowych. W LME najważniejszą formą koordynacji jest rynek konkurencyjny i formalny kontrakt, w CME zasadniczą rolę odgrywają nierynkowe formy koordynacji (sieci) oraz asocjacje na poziomie narodowym i sektorowym. Co jest w tym kontekście główną cechą DME? Odpowiedź autorów brzmi: fundamentalna zależność gospodarek krajów ECW od decyzji inwestycyjnych korporacji transnarodowych, które tą drogą wnoszą mechanizm koordynacji. W świecie globalizacji transfer mechanizmów koordynacji jest powszechnym, jednak kraje DME są znacznie głębiej zależne od kapitału zagranicznego niż kraje CME i LME, co czyni w ich przypadku egzogenny wpływ nieporównanie silniejszym (Lawrence King wprowadził pojęcie zbliżone do omawianej propozycji, mianowicie „liberalny zależny postkomunistyczny kapitalizm” [2007]).

Międzynarodowe korporacje (TNK) poszukują kombinacji niskich kosztów pracy ze średnim poziomem wiedzy fachowej – to właśnie jest przewagą konkurencyjną DME. Ponadto przewagą krajów EŚW jest zburzenie ładu instytucjonalnego poprzedniego systemu, co otwiera możliwości kreowania takiego ładu instytucjonalnego, który będzie najlepiej odpowiadał interesom TNK. Sytuacja w krajach EŚW była tym bardziej korzystna z punktu widzenia TNK, że w czasach transformacji nie było tam własnej burżuazji o interesach konkurencyjnych w stosunku do interesów TNK. Pod względem tych interesów sytuacja w krajach EŚW była bardziej komfortowa niż w Ameryce Łacińskiej, realizujących model HME. Ważne także było, iż ideologia klasy rządzącej w krajach ECW sprzyjała rozwojowi systemu ekonomicznego, zgodnego z interesami TNK (oczekiwanie, że nastąpi rozwój

ekonomiczny kraju dzięki inwestycjom zagranicznym ułatwiało narzucanie mechanizmów koordynacji). Odpowiednio do tego autorzy modelu DME przyjęli, że typ zarządzania właściwy TNK stał się centralnym mechanizmem koordynacyjnym w DME. Na koniec charakterystyki modelu DME dodajmy, że wprowadzie ogólny udział TNK w produkcji narodowym Polski nie przeważa, jednak to one właśnie mają duży udział w kształtowaniu stosunków pracy w gospodarce, zwłaszcza w przemyśle. Zwracał na to uwagę Krzysztof Jasiecki, z jednej strony wskazując na mniejszościowy udział przedsiębiorstw reprezentujących zagraniczny kapitał w wytwarzaniu dochodu narodowego, z drugiej jednak przyznawał istnienie zasadniczego wpływu tych przedsiębiorstw na mechanizm koordynacji w gospodarce.

Trzecia ważna dla nas koncepcja kapitalizmu w krajach EŚW jest autorstwa Dorothee Bohle i Béli Greskovitsa (2012), autorów książki „Zróżnicowanie kapitalizmu na peryferiach Europy”. Tę nawiązującą do teorii Karla Polanyi’ego propozycję autorzy lokują w relacji wobec fundamentalnego konfliktu między efektywnością ekonomiczną, społeczną spójnością i polityczną legitymizacją, stąd swoją typologię budują w perspektywie zróżnicowanych odpowiedzi na ten konflikt. Typologia skupia się na problemie elit reformatorskich i ich wysiłków, aby gospodarka osiągnęła cele neoliberalne a jednocześnie, aby zachowana była spoistość społeczna i polityczna legitymizacja systemu, zgodnie z zasadami *welfare* kapitalizmu i demokratycznego lub neokorporacyjnego zarządzania. Na tym gruncie formować się mają w krajach EŚW trzy typy kapitalizmu: typ neoliberalny (kraje bałtyckie), typ zakorzeniony neoliberalny (kraje grupy Wyszegradzkiej) i kraj reżimu neokorporacyjnego (Słowenia). Państwa Bałtyckie cechuje ekonomiczny radykalizm przy mizernym kompensowaniu społecznych kosztów transformacji i stosunkowo wąskiej partycypacji obywateli w podejmowaniu decyzji politycznych (znamionuje to, między innymi, dialog społeczny). Kraje grupy Wyszegradzkiej cechuje poszukiwanie kompromisu między transformacją rynkową i zachowaniem społecznej spójności przy bardziej partycypacyjnym (inkluzywnym) systemie demokratycznym. Słowenia ma najwyższy stopień kompensowania kosztów transformacji a ponadto ma rozwinięty system negocjacji społecznych, nastawionych na osiąganie kompromisu. W czasie opracowania typologii (cytowana książka ukazała się w 2012 roku) Chorwacja zbliżała się do reżimu neoliberalnego zakorzenionego, podczas gdy Bułgaria i Rumunia do reżimu neoliberalnego. Autorzy odnieśli się do koncepcji zależnej gospodarki rynkowej, przy tym ich podejście było społecznie i historycznie pogłębione. Rozważali złożone relacje między krajowymi specyfikami a zewnętrznymi wpływami, dziedzictwem przeszłości a kierunkami realizowanej polityki, między instytucjonalnym naśladownic-

twem a innowacjami podejmowanymi w ramach krajowych polityk. W ich podejściu wyraźnie był także akcentowany wątek właściwy ekonomii politycznej, czyli rola elit kierowniczych i odniesienia do kluczowej w tym obszarze analizie Gilla Eyala, Ivana Szelenyiego i Eleonor Townsley (1998) o budowaniu kapitalizmu bez kapitalistów.

Bohle i Greskovits następująco definiowali we wstępie do swojego dzieła trzy kluczowe czynniki, wpływające na zróżnicowanie kapitalizmu w krajach EŚW: po pierwsze, decyzje podejmowane w inicjalnym momencie przez elity polityczne i technokratyczne, które narzucają trajektorię dalszej zmiany instytucjonalnej. Decyzje te są ograniczane zarówno przez dziedzictwo historyczne, jak przez wymogi ekonomiczne i możliwości transformacyjne, oraz relacje między państwem (elitą przywódczą, reformatorską) a społeczeństwem. Wnikliwa analiza autorów kładzie nacisk na sposób w jaki postrzega się przeszłość w momencie podejmowania decyzji transformacyjnej, jak elita postrzega społeczeństwo, któremu przewodzi, jak rozstrzyga kwestię inkluzji społeczeństwa do systemu politycznego. Szeroki materiał porównawczy daje podstawę dla uchwycenia głębokich różnicowań sytuacji Polski, Estonii, Słowenii, by wymienić przykładowo kraje od siebie znacząco odległe.

Drugi czynnik wiąże się z kryzysem transformacyjnym i niepewnością towarzyszącą procesowi kształtowania nowego ustroju. Postać, jaką ostatecznie przyjmował ustrój krajów EŚW, nie była wynikiem dobrze opracowanych planów i wynikiem celowych działań. Lepszym wyjaśnieniem było, zdaniem autorów, odwołanie się do Polanyi'ego kategorii „ruchów” i „przeciwruchów” (*movements and countermovements*), które ścierając się dają układ instytucjonalny ulegający niekiedy petryfikacji i przyjmujący postać niekoniecznie zgodną z intencjami swoich twórców.

W końcu trzeci czynnik to działalność korporacji międzynarodowych i transnarodowych (poza Słowenią). Ich silny wpływ wiązał się z ideologią panującego nurtu neoliberalnego (wartości naczelne to zdecydowane rozszerzanie zakresu relacji rynkowych i daleko idąca prywatyzacja). Elity reformatorskie powszechnie uznawały, że ten kierunek działania nie ma alternatywy. Nie sposób nie zacytować sławnego klausowskiego bon mot: trzecia droga (co w jego ustach oznaczało: każda poza neoliberalną) to najkrótsza droga do trzeciego świata. Ponadto proces transformacji odbywał się pod silnym wpływem międzynarodowych instytucji finansowych i transnarodowych korporacji, zwłaszcza w krajach zadłużonych, jak Polska. Tak więc czynnik, który dla Nölkego i Vliegentharta był dominujący, przez Bohle i Greskovitsa był wprowadzie akcentowany, jednak lokowany na drugim planie.

Na zakończenie tego podrozdziału warto zwrócić uwagę na kwestię „kapitalizmu bez kapitalistów”. Pominę dyskusyjną kwestię klasy drobnotowarowych posiadaczy środków produkcji (w Polsce w okresie transformacji stanowili ok. miliona osób), o których istnieniu autorzy cytowanej książki wiedzieli, lecz pomijali ich rolę ustrojową, skupię się natomiast wokół kwestii segmentu struktury społecznej dominującego pod względem politycznego potencjału w czasie przełomu ustrojowego. Eyal, Szelenyi i Townsley inspirowani przez teorię kapitałów Pierre’a Bourdieu dowodzili, że kapitał polityczny (związki z establishmentem) bardzo się zdewałowował po 1989 roku, z kolei posiadanie kapitału ekonomicznego (dodam – drobnotowarowego) tylko w niewielkim stopniu pomogło wspiać się w górę w klasowej hierarchii, a nową dominującą elitą w Europie Środkowej stali się ci, którzy rozporządzali kapitałem kulturowym, wyrażanym przede wszystkim w wykształceniu. Ci, którzy zawdzięczali swój poprzedni status wyłącznie przynależności do rządzącej partii komunistycznej, przegrali po 1989 roku, na szczycie znaleźli się natomiast ci, którzy oprócz tej przynależności legitymowali się wysokimi kwalifikacjami lub posiadali takie kwalifikacje nie należąc do partii (cytujemy za Davidem Ostem 2007: 54–55).

Omówione powyżej trzy koncepcje dostarczają głównych osi perspektywie, w której będzie opisywana ewolucja polskiego kapitalizmu ostatnich dekad.

Dialog społeczny a ewolucja kapitalizmu

Dialog społeczny według definicji, głównej na świecie instytucji inicjującej w odległej przeszłości a następnie rozwijającej dialog między pracą, kapitałem a rządami, czyli Międzynarodowej Organizacji Pracy: „obejmuje wszystkie typy negocjacji, konsultacji lub prostej wymiany informacji między reprezentacjami rządów, pracodawców i pracowników w sprawach, odnoszących do interesujących ich problemów ekonomicznych i społecznych. Dialog może być realizowany jako proces trójstronny z rządem jako oficjalnym uczestnikiem lub może odnosić się do dwustronnych relacji między pracą i menedżmentem (lub związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców) przy udziale, lub bez udziału rządu. Harmonizowanie interesów może być nieformalne lub zinstytucjonalizowane a najczęściej jest i takie, i takie. Może się odbywać na poziomie narodowym, regionalnym lub zakładowym. Może odbywać się między reprezentacjami różnych grup zawodowych, w ramach sektorów lub łącząc obie płaszczyzny” (Strona internetowa *International Labour Organization*).

W tym krótkim opracowaniu nie będę omawiał szczegółowych zagadnień definicyjnych i historycznych, są one ogólnie dostępne¹, natomiast w dużym skrócie przedstawię jeden aspekt dialogu społecznego, który będzie przydatny w kontekście ewolucji polskiego kapitalizmu.

Złote lata dialogu europejskiego wiązały się z typem kapitalizmu określonego mianem „fordyzmu” przez badaczy francuskiej szkoły regulacyjnej (Gardawski 2009). Chodzi przy tym nie o cały okres fordowskiego rozwoju kapitalizmu, lecz o specyficzny okres fordyzmu po drugiej wojnie światowej. Podstawą fordyzmu był czynnik obiektywny: podział gospodarki, przemysłu i świata pracy na część trzonową i peryferie. Miejscem rozwoju technologii i stosowania nowoczesnej technologii był trzon. Obok tego obiektywnego czynnika obecny był czynnik polityczno-ideologiczny, którego przesłanką była pamięć o wielkim kryzysie lat 30-tych i jego efekcie w postaci faszyzmu. Lęk przed powrotem bezrobocia, buntem mas i zwrócenia się ich ponownie ku faszyzmowi dało niegłoszoną wprost doktrynę inkorporacji klasy pracowniczej do systemu gospodarki rynkowej i demokracji. Operacjonalizowano tę doktrynę legitymizując związki zawodowe i dopuszczając je do stołu, przy którym podejmowano decyzje makroekonomiczne czy raczej należałoby powiedzieć – ekonomiczno-polityczne. Tak więc wielka fabryka ze skoncentrowaną załogą robotniczą, której oferuje się pracę na całe życie stała się przestrzenią funkcjonowania silnych związków zawodowych, które zdobyły prawo do tworzenia instytucji *close shop* (wymóg należenia wszystkich pracowników do związków, akceptowany przez menedżment). Związki dysponowały dzięki temu władzą negatywną (*veto power*) na terenie przedsiębiorstwa. Doktryna ekonomiczna, wzmacniająca związki, to keynesizm z jego popytową drogą rozwoju gospodarczego. Dało to w efekcie względną równowagę pracy i kapitału. Na straży tego ładu stała oligopolistyczna struktura gospodarki i względnie silne państwo narodowe, prowadzące względnie samodzielnie politykę gospodarczą. We wszystkich wysoko rozwiniętych państwach o stabilnej gospodarce rynkowej i utrwalonej demokracji, a więc w całym bez mała kręgu cywilizacji zachodnio-europejskiej powstały instytucje negocjowania ważnych parametrów ekonomiczno-społecznych między rządami a reprezentacjami świata pracy i kapitału. Przybierały one różne formy organizacyjne i były różnie określane (rady, komisje itp.), ale ich główne cele to ochrona warunków pracy i warunków materialnych klasy pracowniczej przed ewentualnie destrukcyjnym działaniem praw rynku. Tym samym instytucje te spełniały kluczową

¹ Między innymi: J. Gardawski (2009, 2019).

ideę Międzynarodowej Organizacji Pracy, mocno potwierdzoną podczas jej filadelfijskiej konwencji (1944 r.), że praca nie jest towarem. Powyżej zarysowałem typ idealny powojennych trzech dekad „złotego” okresu stosunków przemysłowych, który wypada zwięździć informacją o dorobku Philippe’a Schmittera i jego teorii neokorporatyzmu oraz teorii, które głoszone w drugiej połowie lat 60-tych o możliwości pojawienia się w krajach cywilizacji zachodniej nowego typu systemu społeczno-ekonomicznego, właśnie neokorporacyjnego, w którym współpraca reprezentacji świata pracy, kapitału i rządu będzie gwarantem stabilnego porządku rynkowo-neokorporacyjnego (neokorporatyzm nadaje ustrojową rolę korporacjom zawodowym, głównie pracowniczym, ale także organizacjom przedsiębiorców, funkcjonującym w porządku demokratycznym, w odróżnieniu od przedwojennego faszystowskiego korporatyzmu).

Fordyzm w latach 1945–1975 nie zlikwidował różnic ekonomicznych i kulturowych, dzielących społeczeństwa poszczególnych krajów cywilizacji zachodniej: niezmiennie utrzymywały się zwłaszcza różnice między krajami anglosaskimi a skandynawskimi, a także kształtował się specyficzny, bezkonfliktowy typ stosunków przemysłowych w Niemczech i Austrii jako odpowiedź na walki wewnątrz tamtejszej klasy pracowniczej przed okresem nazistowskim. Tym niemniej dopiero kryzys i załamanie fordyzmu, a następnie kolejne fale kryzysów poczynawszy od końca lat 70-tych, wzmocniły zróżnicowania zarówno kapitalizmu jak zróżnicowania instytucji dialogu, łącznie z jego uwiązaniem w niektórych krajach. Wspomniany Philippe Schmitter był współautorem metafory Syzyfa, pisząc pod koniec lat 90-tych, że europejski dialog społeczny rozwija się w rytmie 25 lat (okres powolnego wspinania się, potem załamanie i ponowne wspinanie).

Kryzys fordyzmu wiązał się przede wszystkim z czynnikami obiektywnymi. Kryzysy naftowe powodowały załamanie stabilnego układu państwowo-oligopolistycznego i wywołał nowy wymiar międzynarodowej konkurencji, kapitał w krajach anglosaskich znalazł (jeśli można personifikować kapitał) dobrą reprezentację polityczną, symbolizowaną nazwiskami Margaret Thatcher i Ronalda Regana, która to reprezentacja otworzyła drogę monetaryzmowi i zepchnęła na drugi plan keynesizm. Innowacje technologiczne umożliwiły zstępowanie wielkich fabryk zakładami mniejszymi i ułatwiły delokalizację produkcji. Za tym poszły głębokie zmiany w stosunkach przemysłowych i w rynku pracy, zmniejszyła się koncentracja pracowników, szybko zmniejszała się liczebność wielkoprzemysłowej klasy robotniczej, na rynek pracy weszły nowe grupy – młodzież, zwiększył się odsetek kobiet. Związki zawodowe straciły masy członków, straciły dużą część władzy negatywnej. Nastąpiła głęboka instytucjonalna zmiana w ramach dialogu spo-

łecznego wraz z zanikiem względnej równowagi pracy i kapitału na rzecz drugiego. Badacze szukali nowego terminu na opis dialogu, który zaczął funkcjonować w zasadniczo innym kontekście niż fordowski, neokorporacyjny i pojawiły się różne warianty terminologicznych połączeń „dialogu” i „konkurencyjnej gospodarki”.

Dialog czasów kryzysu fordyzmu czy „postfordyzmu” pełni różnorodne role. Ich cechą wspólną jest jednak to, że wraz z kryzysem fordyzmu ujawniły się głębokie zróżnicowania systemów kapitalizmu, które opisują wskazane w poprzednim podrozdziale koncepcje różnorodności i wielości kapitalizmu. Poniżej przytoczę typologię kapitalizmu, przeprowadzoną przez badaczy Europejskiego Instytutu Związków Zawodowych, wymieniającą wśród kryteriów różnicujących także poziom negocjacji między pracą a kapitałem oraz dialog społeczny (instytucjonalizację roli partnerów społecznych – wiersz siódmy). W pierwszym wierszu dodałem typologię kapitalizmu Jelle Visera z 2009 roku.

Treść tabeli 1 informuje, że w krajach EŚW ściera się etatyzm z liberalną gospodarką rynkową, zaś zinstytucjonalizowany dialog społeczny jest słaby i upolityczniony, podobnie jak słaby jest wpływ partnerów społecznych na politykę publiczną.

Tabela 1. Typologia europejskich modeli stosunków przemysłowych według ETUI (2012) oraz Jelle Visera – kolumna 1 (2009) (%)

Wymiar	Ustrój				
	północno-europejskie	Europa Środkowo-Zachodnia	południowo-europejski (model śródziemnomorski)	liberalno-zachodnio-europejski (model anglosaski)	Europa Środkowo-Wschodnia
1. Typ gospodarki (Jelle Viser 2009)	Koordynowana Gospodarka Rynkowa		Etatystyczna Gospodarka Rynkowa	Liberalna Gospodarka Rynkowa	Etatystyczna lub Liberalna Gospodarka Rynkowa
2. Poziom uzwiązkowienia (2000–2009)	73,1	33,9	23,5	33,2 *	19,8
3. Zakres rokowań zbiorowych (2000–2009)	88,4	83,3	74,7	42,1 *	36,3
4. Dominujący poziom rokowań zbiorowych	sektor	sektor	sektor (FR: firma)	firma	firma

Wymiar	Ustrój				
	północno-europejskie	Europa Środkowo-Zachodnia	południowo-europejski (model śródziemnomorski)	liberalno-zachodnio-europejski (model anglosaski)	Europa Środkowo-Wschodnia
5. Praktyka przedłużania układów zbiorowych	nie (oprócz FI)	tak**	tak**	nie	ograniczony
6. Ustawowa płaca minimalna	nie	tak (częściowo DE)	tak (oprócz IT)	tak	tak
7. Rola partnerów społecznych w kształtowaniu polityki***	instytucjonalizowany	instytucjonalizowany	różny; upolityczniony	doraźnie; problematyka upolityczniona	słabi partnerzy społeczni
8. Rola państwa w rokowaniach zbiorowych	ograniczony	ograniczony; silny legalizm	stan aktywny; relacje klientelistyczne	stan silny, ale jego interwencje są rzadkie	państwo dominujące; silny legalizm

* z wyłączeniem Cypru i Malty,

** w Austrii i we Włoszech: funkcjonalny odpowiednik rozszerzenia,

*** Instytucjonalizowany oznacza istnienie instytucji dialogu społecznego (rady, komisji), która ma wpływ na decyzje makroekonomiczne.

Źródło: ETUI (2012), tabela na str. 57. Tabelę przytoczyłem częściowo.

2. Ewolucja polskiego kapitalizmu. Od „liberalnej gospodarki rynkowej” do ustroju patchworkowego

Rozpocznijmy od czasu przełomu ustrojowego w 1989 roku, od ówczesnej wiosny i jesieni ludów w Polsce i w innych krajach EŚW. Przekształcenie ustroju w naszym kraju było przedmiotem wielu analiz, które podzielimy na „tranzytologiczne” i „legacyjne”. Pierwsze zakładały, że zrzucenie kagańca instytucji narzuconych najpierw przez totalitaryzm komunistyczny (w Polsce panował on w latach 1948–1954/5), a następnie przez autorytarny socjalizm, pozwoli na stosunkowo szybkie odbudowanie (zbudowanie) „normalnego” ustroju demokracji rynkowej. Za tym kryła się często teza modernizacyjna, że zmiana warunków instytucjonalnych wywoła w krótkim czasie realną zmianę ustroju i równoległe zmiany postaw społecznych. Koncepte zaliczone do drugiego nurtu kładły nacisk na to, że instytucje, nawet jeśli zostaną punktowo zmienione albo zastąpione nowymi, będą niosły korzenie ukształtowane w przeszłości a źródło ich względnej trwałości to głównie schematy poznawcze i systemy wartości kształtowane przez dziesięć-

ciolecia poprzedniego reżimu i reprodukowane w kolejnych pokoleniach już po 1989 roku. Tak więc gdy pierwsze koncepcje niosły optymistyczną wiarę w łatwość wejścia społeczeństw w instytucjonalny porządek zachodni, drugie dopuszczały możliwość ukształtowania osobliwego ładu społeczno-ekonomicznego, łączącego elementy gospodarki rynkowej z autorytarną formą rządów politycznych. Przypuszczano, że jeśli nawet nowe instytucje zostaną wprowadzone w drodze naśladownictwa ładu zachodnioeuropejskiego, ulegną deformacjom i będą reprodukowały cechy dawnego reżimu. Proces zmiany widziano w perspektywie grubych dziesięcioleci.

Ten dylemat warto uzupełnić o syntezę autorstwa Bohle i Greskovitsa. Przedstawili oni obawy co do możliwości wejścia krajów EŚW do zachodniego kręgu cywilizacyjnego. Obok ograniczeń „legacyjnych”, na które wskazali w pierwszym rzędzie, przypominali żywione wówczas wątpliwości, czy możliwe jest jednoczesne budowanie demokracji i gospodarki rynkowej oraz czy neoliberalna globalizacja pozostawi szanse dla szybkiego rozwoju przy jednoczesnym utrzymaniu stabilności politycznej. Dodam, że wątpliwości „legacyjne” były zbieżne z wątpliwościami wyrażonymi przez czołowego licencjonowanego opozycjonistę czasów PRL-u, Stefana Kisielewskiego, który w latach 80-tych opublikował na Zachodzie eseje mówiące, że nie będzie możliwe racjonalnie ekonomiczne reformowanie polskiej gospodarki z powodu postaw klasy robotniczej, „przez taki czy owaki socjalizm stworzonej i, nieświadomie zupełnie, w sowieckich pojęciach wychowanej” (Kisielewski 1990: 96).

Inicjalny okres odbudowy polskiego kapitalizmu

Przyjrzyjmy się procesowi tworzenia podstaw instytucjonalnych polskiego kapitalizmu. Działania podjęte wówczas odegrały istotną rolę w kształtowaniu polskiej ekonomii politycznej i wyznaczaniu miejsca dialogowi społecznemu.

Wymienione powyżej wątpliwości, żywione w kręgach intelektualnych, nie paraliżowały młodych reformatorów gospodarki o przekonaniach modernizacyjnych. Pod pojęciem „społecznej gospodarki rynkowej”, do której był przywiązany premier Tadeusz Mazowiecki, rozumieli oni, jak można sądzić, klasyczny projekt ordoliberalny, opracowany jeszcze przed II wojną światową przez Euckena, Rüstowa, Böhma i innych twórców tzw. szkoły fryburskiej. Ich ideą był wolny rynek – wolny od zagrożeń wynikających z koncentracji własności. Podkreślam to, bowiem upraszczając, niemiecki ordoliberalizm został z upływem czasu istotnie wzbogacony przez

socjaldemokratów o partycypację i partnerstwo społeczne. Z pewnością członkowie grupy polskich reformatorów z ówczesnej Szkoły Głównej Planowania i Statystyki nie mieli na uwadze tak rozumianego projektu społecznej gospodarki rynkowej, nie przewidywali także nadania ważnej roli dialogowi ze związkami zawodowymi.

Reformatorzy polskiej gospodarki, którzy podjęli w 1989 roku odpowiedzialność za wydobywanie kraju z kryzysu, projektowali wprowadzenie w życie modelu liberalnej gospodarki rynkowej (jeśli użyć języka teorii *Varieties of Capitalism* Halla i Soskicego [2000]) czy modelu pluralistycznego (jeśli użyć określenia popularyzowanego w polskich naukach społecznych przez Witolda Morawskiego [2000]). Z punktu widzenia tematu naszego artykułu, kwestią kluczową był ekonomicznie racjonalny i techniczno-profesjonalny charakter tego programu.

Przedmiotem sporów jest i z pewnością na długo pozostanie racjonalność modelu formalnie wprowadzanego w życie ustawami przyjętymi 1 stycznia 1990 roku, zwłaszcza ze względu na przeszkody, jakie napotkały niebawem próby wprowadzenia go w życie. Projekt był pod względem ekonomicznym celowo-racjonalny czy instrumentalnie racjonalny, w znaczeniu, jaki Max Weber nadawał pojęciu *zweckrational*, a Jerzy Szacki określał jako aktywność, w której osiąga się maksymalną świadomość zarówno celów, jak i środków. Użyty przymiotnik „racjonalny” odnosi się do paradygmatu ekonomicznego, panującego w tym czasie na świecie, którego społeczno-ekonomiczną treść wyczerpywały postulaty „konsensusu waszyngtońskiego” skodyfikowanego przez Willimasona. Nie wnikając w złożoności, cechą zasadniczą paradygmatu było skupienie się na mechanizmie rynkowym i jego uniwersalizacji (m.in. przedsiębiorstwo stawało się „zwyczajnym” towarem rynkowym). Za tym szło uznawanie za oś gospodarki rynkowej pełną własność prywatną, obejmującą, zgodnie z doktryną prawną, prawo używania obiektu (*usus*), prawo przyswajania korzyści płynących z obiektu (*usus fructus*) i prawo przekształcania formy i /lub substancji obiektu własności (*abusus*). Ten aksjomat stawiał pod znakiem zapytania formy własności wspólnej. Paradygmat był skupiony na ułomnościach instytucji państwa i postulacie prywatyzacji w jak największym zakresie instytucji realizujących politykę publiczną. Z dzisiejszej perspektywy łatwo krytykować tę postać racjonalności ekonomicznej, należy jednak pamiętać, że negatywnym układem odniesienia dla ówczesnych reformatorów Polski było państwo okresu autorytarnego socjalizmu, którego działalność wpędziła kraj w odmet dramatycznego kryzysu, uczyniła z Polski jednym z krajów najbardziej zadłużonych w skali świata (pod pewnymi względami wręcz najbardziej zadłużonego).

Miałem okazję wielokrotnie rozmawiać z ekonomistami, także tymi podejmującymi decyzje o dużej społecznie skali, którzy mieli zdecydowanie krytyczny stosunek do demokracji deliberatywnej w zakresie gospodarki, zwłaszcza takiej deliberacji, w której uczestniczyć miała reprezentacja świata pracy. Pozwolę sobie zmienić na chwilę narrację i odwołać do literatury, do fragmentu książki Kazuo Ishiguro, który opisał test demokracji, jakiemu w latach 30-tych został poddany prosty Brytyjczyk przez przeciwnika demokracji parlamentarnej: „Dobry człowieku, bardzo was proszę, pomóżcie nam. Jakie są rzeczywiście zamiary pana Lawała w związku z jego ostatnimi przemówieniami na temat sytuacji w Afryce Północnej? Czy i wy jesteście zdania, że są to tylko wewnątrzpartyjne rozgrywki Lawała z nacjonalistyczną frakcją w jego własnym stronnictwie? – Bardzo mi przykro, proszę pana, lecz nie mogę służyć pomocą w tej sprawie. – Widzicie panowie (...) Ten oto dobry człowiek nie może służyć pomocą w tej sprawie. (...) – a mimo to (...) nadal upieramy się wszyscy, by decyzje dotyczące tego kraju pozostawały w ręku tego oto dobrego człowieka i milionów jemu podobnych” (Ishiguro 2016: 244–245). Przy wszystkich różnicach sytuacji, czytając ten fragment prozy Ishiguro mam w pamięci oceny dawane związkom zawodowym przez ekonomistów.

Tak więc jesienią 1989 roku został w Polsce ostatecznie dopracowany model, który spełniał wyjściowe warunki liberalnej gospodarki rynkowej. Atutem autorów modelu był wysoki poziom wiedzy teoretycznej. Wielu członków tego środowiska było stypendystami fundacji Fulbrighta w USA. Można powiedzieć, że Amerykanie inwestowali już w latach 80-tych w Polsce w kapitał ludzki, przekazując solidną wiedzę o funkcjonowaniu gospodarki liberalnej i przekonując do niej młodych ekonomistów (w większości członków ówczesnej partii rządzącej)². Dzięki temu w 1989 roku grupa młodych ekonomistów miała przygotowaną koherentną wizję reformy neoliberalnej, znacznie bardziej odpowiadającą ówczesnym wyzwaniom ze strony gospodarki światowej, niż wizja grupy zwolenników samorządu pracowniczego.

Model ten był zasadniczo odmienny od modelu, rozwijanego w latach 80-tych w ramach podziemnej „Solidarności”, którego związek bronił jeszcze podczas obrad Okrągłego Stołu. Związkowy model zawierał następujące zasady:

- a) swobodny rozwój wszystkich form własności w gospodarce, zarówno publicznych, jak prywatnych i spółdzielczych;
- b) przedsiębiorstwa państwowe zostaną przekształcone w przedsiębiorstwa społeczne, tj. pracownicy będą uczestniczyć w zarządzaniu przedsiębiorstwami za pośrednictwem instytucji samorządu pracowniczego;

² O ile dobrze się orientuję, skala tych inwestycji amerykańskich przekraczała pod tym względem inwestycje każdego z rządów zachodnioeuropejskich, w tym niemieckiego.

- c) hierarchiczny system kierowania gospodarką zostanie wyeliminowany, a jego miejsce zajmie regulacja rynkowa;
- d) „nomenklatura” zostanie zlikwidowana, a kadra zarządzająca zostanie wybrana na podstawie kompetencji.

Ponadto założono, że w przyszłości zostanie wprowadzony w Polsce ustrój neokorporacyjny, zostanie utworzona ogólnokrajowa reprezentacja samorządów pracowniczych. Wśród rozwiązań bieżących, przyjętych w 1989 roku, należy wymienić powołanie Komitetu monitorującego wprowadzanie ustaleń Okrągłego Stołu, złożony z przedstawicieli rządu, „Solidarności”, związków zawodowych OPZZ i Kościoła. Proponowany model został nazwany „samorządową gospodarką rynkową o mieszanej strukturze własności”. Model ten miał działać w warunkach umiarkowanej autokracji politycznej.

Model ten był częściowo wprowadzany w życie społeczno-ekonomiczne już w latach 80-tych. Największymi osiągnięciami pierwszej „Solidarności” było wymuszenie na elicie rządzącej PRL wprowadzenia w życie demokracji przemysłowej w postaci samorządu pracowniczego o rozległych kompetencjach (wrzesień 1981 rok)³.

Nietrudno stwierdzić, że zestawienie programu reformatorów, opartego na konsensusie waszyngtońskim, z programem „Solidarności”, wskazuje na trudności „utarcia” między nimi kompromisu. Liczne badania mentalności ekonomicznej, a także proces negocjacji Paktu o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształceń (1992–93) wskazywały jednak, że kompromis był możliwy – czego najlepszym dowodem jest treść tego Paktu. Postawy ówczesnej wielkoprzemysłowej klasy robotniczej sprzyjały reformie rynkowej, a nawet prywatyzacji, pod warunkiem jednak, że nie zostaną naruszone egzystencjalne interesy tej klasy. Poglądy Kisielewskiego na temat

³ W okresie stanu wojennego Rząd PRL zawiesił działalność samorządów pracowniczych, lecz stosunkowo szybko, bo już w 1982 roku zezwolono na wznowienie jego działalności. Samorządy pracownicze były popierane przez podziemną „Solidarność”, cieszyły się dużym uznaniem pracowników, a także były popierane przez liczną grupę inteligencji i to zarówno opozycyjnej, jak legalistycznej (czy może należałoby użyć terminu „legalistyczno-krytycznej”). Na Uniwersytecie Warszawskim powstało seminarium kierowane przez Szymona Jakubowicza, w Instytucie Badania Klasy Robotniczej powstało seminarium kierowane przez prof. Leszka Gilejko, we Wrocławiu działała grupa kierowana przez Jana Koziara, były grupy badaczy zajmujących się samorządem pracowniczym na wybrzeżu, w Poznaniu i w Łodzi, w Warszawie powołano Centrum Studiów Samorządowych, kierowanych przez Kazimierza Mżyka. Profesorowie Ludwik Bar, Witold Nieciński, Witold Morawski, Tadeusz Kowalik, Maria Jarosz, Przemysław Wójcik byli oddanymi zwolennikami samorządu pracowniczego. Wśród zwolenników samorządu byli młodzi pracownicy nauki: Kazimierz Kloc, Jerzy Hausner, Barbara Błaszczuk, Jerzy Indraszkiewicz, Witold Ruskowski, Paweł Gieorgica, Grzegorz Nowacki, a także piszący te słowa (oczywiście to nie jest pełna lista osób zajmujących się wówczas samorządnością pracowniczą). W drugiej połowie lat 80-tych w większości polskich fabryk i zakładów pracy istniały samorządy, co więcej, w 5% największych fabryk (ponad 300 zatrudnionych) istniały samorządy, w których rolę kierowniczą odgrywali przedstawiciele podziemnej „Solidarności”, na co władze PRL przyznawały oczy.

mentalności polskich robotników były w dużym stopniu nietrafne. W 1992 roku, podczas negocjacji Paktu o przedsiębiorstwie udało się znaleźć kompromis, który był, dodam, warunkiem *sine qua non* dalszego procesu reform. Mówiąc w wielkim skrócie – reprezentacja polskiego świata pracy, głównie przemysłowej klasy robotniczej, akceptując rynkowy kierunek reformy, nie zgodziła się jednak na łatwe przerzucenie na jej barki kosztów tej reformy. Badania zespołu z SGH, prowadzone w inicjalnym okresie transformacji, świadczyły o powszechnym wśród robotników poczuciu „porzucenia” i rozczarowania reformą, przy utrzymującej się aprobachie rynku i konkurencji (powszechny był „mit rynku” identyfikowany już we wczesnych latach 80-tych przez Lenę Kolarską-Bobińską). Wraz z upływem lat i publikacją materiałów archiwalnych można dojść do wniosku, że instytucja dialogu społecznego w Polsce nie musiała doświadczyć przeszło trzyletniej przerwy (1990–1994). Powyższy wniosek jest jednak ryzykowny, jego spełnienie w 1990 roku oznaczałoby zapewne pozostawienie zadłużonego kraju na marginesie dominującego wówczas modelu kapitalizmu i utrudnienie negocjacji wsparcia z rynkami finansowymi.

Kończąc ten wątek chcę dodać, że jednym z pośrednich źródeł sukcesu polskiego Okrągłego Stołu było powstanie w Polsce w latach 80-tych zaczątków demokracji przemysłowej, w ramach której dochodziło do negocjacji między administracją i radami pracowniczymi. To była szkoła dialogu, która czyniła pierwsze kroki i powoli kształtowała kulturę kompromisu. Oczywiście polskie społeczeństwo nigdy nie cechowało się wysokim poziomem zaufania, lecz okres pierwszej „Solidarności” a potem powstanie środowiska działaczy samorządu pracowniczego, jej ideologów samorządności pracowniczego, a także jej badaczy, czasowo zwiększyło poziom społecznego zaufania (mimo utrzymującego się dystansu między władzą polityczną a społeczeństwem). Załączki społeczeństwa obywatelskiego rodziły się wówczas, zwłaszcza dzięki działalności osób pogrnicza ówczesnej władzy i społeczeństwa (klasy robotniczej), że przypomnę w tym miejscu postać profesora Leszek Gilejki.

Ewolucja polskiego kapitalizmu i instytucji dialogu społecznego

Obecnie przejdę do omówienia dalszej drogi polskiego kapitalizmu po jego okresie inicjalnym, czyli wprowadzeniu regulacji przedstawiających ustroj na tory liberalnej gospodarki rynkowej. Zarówno z powodów doktrynalnych, jak praktycznych, rząd Tadeusza Mazowieckiego powołał instytucję dialogu społecznego. Względy praktyczne to konfliktowy pluralizm

polskich związków zawodowych i groźba, że związki OPZZ będą kontestowały koszty społeczne reformowania gospodarki. Można sądzić jednak, że dominowały względy doktrynalne, czyli jasna wizja docelowa w postaci liberalnej gospodarki, która zdaniem reformatorów nie mogła i nie musiała być przedmiotem społecznej debaty, nie mówiąc o jej społecznym negocjowaniu.

W obszarze społeczno-ekonomicznym wprowadzenie reformy o liberalnym charakterze oznaczało stopniowe osłabianie związków zawodowych, brak dialogu społecznego, wprowadzenie rynku pracy i rozpoczęcie drogi przekształcania pracy w towar, szybko rosnące bezrobocie oraz, co w kontekście naszych rozważań jest kluczowe – prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych, eufemistycznie określana terminem „restrukturyzacji”. Społeczne nastroje wobec zapowiadanych zmian własnościowych dobrze obrazował rysunek Marka Mleczki: w oddali fabryka, od niej prowadzi kabel do detonatora, przy detonatorze klęczy urzędnik pytający „restrukturyzować?”.

Strajki rozpoczęły się już w 1990 roku, a w 1992 roku powołano pierwsze nieformalne fora dialogu sektorowego na temat prywatyzacji między związkami zawodowymi – wciąż jeszcze silnymi w przemyśle – a branżową administracją (początkowo tylko w górnictwie), jednak było to zaledwie protezą dialogu. Trzeba pamiętać, że fora te powstawały w czasie rządu Jana Olszewskiego pod auspicjami ówczesnego ministra pracy i polityki społecznej, Jerzego Kropiwnickiego, a więc już w czasie, gdy zabrakło w rządzie Leszka Balcerowicza,

Fala strajków w związku z próbami wdrożenia systemu odpowiadającego modelowi liberalnej gospodarki (Grzebyk 2019: 264), może być potraktowana jako forma „przeciw-ruchu” w stosunku do procesu urynkowienia (używając terminologii Karla Polanyi’ego). Już w pierwszym roku liberalnej transformacji pojawiło się silne rozczarowanie społeczne, lecz nie było ono kierowane przeciwko gospodarce rynkowej jako takiej, lecz przeciwko społecznej deprywacji klasy pracowniczej i swoistemu „porzuceniu” jej przez elitę polityczną. Wskazywały na to coroczne badania prowadzone przez socjo-ekonomistów z SGH, finansowane przez Fundację im. F. Eberta w latach 1991–1995 (Gardawski 1992; Gardawski, Żukowski 1994; Gardawski, Gilejko, Żukowski 1994; Gardawski 1996). Podkreślam, że Polacy w większości, a także większość klasy robotniczej nie wycofała poparcia dla rynku i konkurencji w kategoriach ogólnych, nie żądała powrotu do poprzedniego ustroju gospodarczego, mimo rosnącego krytycyzmu wobec „realnego kapitalizmu”. Postawy wobec gospodarki rynkowej przez całe lata 90-te, a także w późniejszym okresie miały charakter „ograniczonego przyzwolenia” (Gardawski 1996).

W tym klimacie Jacek Kuroń publicznie przyznał, że uczynił niesłusznie godząc się na wprowadzenie reformy bez społecznych konsultacji i zaproponował zawarcie paktu społecznego odnośnie dalszego reformowania gospodarki i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. „Pakt o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie restrukturyzacji” był wynegocjowany w stosunkowo krótkim czasie (październik 1992 – luty 1993).

Nie wnikając w szczegóły ustaleń Paktu należy zwrócić uwagę na następujące kwestie ustrojowe, ważne dla tematu opracowania, które były rozstrzygnięte lub inicjowane w Pakcie: możliwość podjęcia przez pracowników decyzji o wyborze drogi przekształceń własnościowych swego przedsiębiorstwa w ciągu pół roku od wejścia w życie wynegocjowanych ustaw i otwarcie różnych ścieżek prywatyzacji; sówite udziały własnościowe dla pracowników prywatyzowanych przedsiębiorstw; złagodzenie warunków leasingu przedsiębiorstw przez spółki pracownicze; zagwarantowanie udziału pracowników prywatyzowanych przedsiębiorstw w zarządzaniu spółkami; uzgodnienie nowelizacji Kodeksu pracy umożliwiające szersze stosowanie układów zbiorowych. Zasadnicze znaczenie z naszego punktu widzenia miał zapis przewidujący utworzenie Trójstronnej Komisji, której zadaniem miało być monitorowanie procesów gospodarczych i podstawowych proporcji makroekonomicznych. Ważne były także inne ustalenia regulujące rynek pracy, mniej ważne z punktu widzenia niniejszego opracowania (np. spory zbiorowe, gwarantowane świadczenia w razie upadłości i niewypłacalności pracodawcy).

Dalsze losy ustaleń Paktu o przedsiębiorstwie państwowym można potraktować jako dobry wskaźnik utrwalania w Polsce liberalnej drogi rozwoju kapitalizmu⁴. Początkowo treść Paktu można traktować, jako zmianę typu kapitalizmu, zejście z drogi liberalnego rozwoju. Praktyka społeczna dowiodła, że nie tylko nie uległa zmianie trajektoria ku liberalizmowi, lecz została wzmocniona. Pisząc o wskaźnikowej roli Paktu o przedsiębiorstwie mam na uwadze opory, w wielu przypadkach skuteczne, jakie napotykało wprowadzenie społecznych ustaleń Paktu: ponad roczne zwlekanie z powołaniem Komisji Trójstronnej, brak powołania instytucji „dyrektora pracowniczego”, niechęć administracji do wspierania ponadzakładowych układów

⁴ Przedmiotem sporu był stosunek Polaków do drogi liberalnego rozwoju. Za Janem Szomburgiem można by powiedzieć, że cechowała się ona „kulturową adekwatnością”, była zgodna z drobno-mieszczańską zindywidualizowaną przedsiębiorczością dużej części Polaków (Szomburg 1994). Taka interpretacja *post factum* jest jednak wątpliwej próby, istniała bowiem wykrystalizowana społecznie alternatywa w postaci ruchu samorządności pracowniczej, której protagonistą był Tadeusz Kowalik (2000) i liczna grupa intelektualistów o socjaldemokratycznej orientacji oraz wielotysięczna grupa „etosowych” działaczy rad pracowniczych (Gardawski 2019: 56). Stąd w wyborze drogi polskiego kapitalizmu w kierunku LME a nie jakiegoś wariantu CME należy się doszukiwać dużego udziału instytucji egzogennych, aktywnych jesienią 1989 r.

zbiorowych pracy, zdecydowane przeciwdziałanie ministerstwa przekształceń własnościowych tworzeniu na gruncie leasingu pracowniczego spółdzielni pracowniczych. Lektura dokumentów związanych z Paktem w konfrontacji z późniejszymi losami zapisów, wskazuje na rozejście się logiki Paktu i logiki realizacji jego zapisów. Ta pierwsza była wyrazem spójnej wizji społecznej gospodarki rynkowej w jej socjaldemokratycznym wariacie, chociaż z naciskiem na indywidualną „rekompensatę za prywatyzację”, druga była wyrazem równie spójnej logiki liberalnej, bliskiej wzorcowi anglosaskiemu.

O tym, że była to alternatywa realna, lub przynajmniej społecznie definiowana jako realna, świadczyć mogą obawy ekonomistów i polityków o rynkowej orientacji, wyrażane przez nich w czasie podpisywania Paktu. Obawiali się oni, że zapisy Paktu staną się podstawą reorientacji nawy polskiego kapitalizmu ku modelowi socjaldemokratycznej społecznej gospodarki rynkowej. Sądziło się, że zamiarem rządu i części związków zawodowych może stać się uczynienie ze scentralizowanych trójstronnych negocjacji głównego elementu stosunków przemysłowych, co by oznaczało wprowadzenie ustroju o charakterze etatystyczno-korporacyjnym. Dawałoby to wprawdzie, jak podkreślano, możliwość uzyskania społecznego kompromisu i pokoju, jednak za cenę hamowania koniecznych zmian strukturalnych i obniżania międzynarodowej konkurencyjności gospodarki. Janusz Lewandowski, czołowa postać grupy gdańskich liberałów pisał wówczas: „Sednem Paktu są koncesje i przywileje, które mają okupić pokój społeczny i przyzwolenie za zmiany. W Polsce kończy się to powiększeniem materialnych i niematerialnych przywilejów pracowniczych, które i tak wyróżniają nas na tle Europy Środkowej i Wschodniej. W skrajnym przypadku umowa ze związkami zawodowymi zamienia w fikcję własność Skarbu Państwa, oddając kompetencje prywatyzacyjne załogom, co oznacza *de facto* zawłaszczenie grupowe majątku narodowego. Mój sceptycyzm wobec paktowania jako socjotechniki zmian ustrojowych bierze się stąd, iż cena jaką płacimy, w postaci strukturalnych wad i obciążeń polskiego modelu kapitalizmu jest zbyt wysoka” (Lewandowski 1994: 46) – (szerzej na ten temat: Gardawski 2019: 100–108).

Literatura polska i o Polsce

Debaty wokół Paktu w latach 1992–1993 zamykały na dwie dekady (do 2013 roku) praktyczny i teoretyczny problem zmian modelu polskiego kapitalizmu, a w jego ramach – zinstytucjonalizowany dialog społeczny.

Nie znaczy to, że nie następowały częściowe zmiany ustroju społeczno-ekonomicznego i nie podejmowano tej problematyki w środowisku badaczy i publicystów, jednak nie sięgały one ewentualnej zmiany typu kapitalizmu.

Dialog społeczny zinstytucjonalizowany w postaci Trójstronnej Komisji, powołanej na mocy rozporządzenia Rady Ministrów w 1994 roku, nie miał wiele wspólnego z pełną obawą wizją ekonomistów, że stanie się głównym miejscem ustalania przez rząd wraz ze związkami zawodowymi polityki w zakresie stosunków przemysłowych. Przeciwnie, w praktyce okazało się, że Trójstronna Komisja (TK) była podporządkowana władzy wykonawczej, zapis rozporządzenia z 1994 roku nie pozostawiał wątpliwości: TK ma być głównie forum komunikacji między rządem a związkami zawodowymi i menedżementem (początkowo w TK zasiadała wyłącznie reprezentacja przedsiębiorstw państwowych), a także forum konsultacji. Funkcje negocjacyjna i opiniotwórcza były istotnie ograniczone przez konieczność konsensusu strony społecznej ze stroną rządową w przypadku wszystkich decyzji TK.

Rząd początkowo traktował Komisję jako instytucję, której można przekazać pewne funkcje odciążając tym samym władzę wykonawczą, oczywiście bez nadawania stronie społecznej uprawnień decyzyjnych. W rezultacie sukcesywnie przesyłano jej zadania, wynikające z trzech ustaw: o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców z grudnia 1994 roku, o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej z grudnia 1994 roku i o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych z sierpnia 1997 roku. Według opinii obserwatorów ustalenia Komisji były pomocne rządowi, zwłaszcza wskaźniki wzrostów przeciętnych wynagrodzeń ustalane w latach 1994-1996. Jak wynikało z analiz, wskaźniki te, chociaż nie miały charakteru obligatoryjnego, jednak w latach 1995-1997 traktowane były przez ok. 30% przedsiębiorców jako obowiązująca w ich firmach granica wzrostu wynagrodzeń. Był jednak także pogląd, zanotowany przeze mnie w rozmowie z wysokim urzędnikiem państwowym w 1998 roku, że TK „nic wtedy nie znaczyła (...) jak chciano zamieść sprawę pod dywan to się mówiło – dać to trójstronnej” (Gardawski 2009: 152).

Podsumowując pierwszy, inicjalny okres działania TK, gdy jej przewodniczącym był Andrzej Bączkowski, można stwierdzić: „rząd oczekiwał pewnego wsparcia w rozwiązywaniu problemów ekonomicznych, zaś związki zawodowe oczekiwały otrzymania stabilnej pozycji w Trójstronnej Komisji. Ta sytuacja nie prowadziła jednak do podnoszenia dialogu do poziomu zawierania paktów społecznych; poza wszystkimi innymi względami, nie było równowagi sił między związkami zawodowymi a rządem, szala zdecy-

dowanie przechylała się na stronę rządu, gdy zaś nastąpiła polityzacja, układ w Komisji zaczął przybierać postać dwustronną. Z jednej strony rząd, sojusznicze związki zawodowe i pracodawcy (...), z drugiej opozycyjny związek zawodowy. Pozycję względnie niezależną, lecz także pozbawioną większych wpływów, grała grupa siedmiu mniejszych central związkowych” (tamże 152–153). Zwichnięcie społeczno-ekonomicznej roli nastąpiło po dwóch latach funkcjonowania Komisji, niedługo przed śmiercią Andrzeja Bączkowskiego. Wynikało ono z upolitycznienia działalności TK, co niezwykle ograniczyło realny wpływ tej instytucji na politykę publiczną w Polsce.

Jak więc można określić miejsce partnerstwa społecznego i zinstytucjonalizowanego dialogu społecznego w polskim kapitalizmie, jak pod tym kątem interpretować typ polskiego kapitalizmu? Obecnie skupię się na niektórych koncepcjach publikowanych w naszym kraju, mając także na uwadze ocenę sytuacji w krajach EŚW (tabela 1). W naukach społecznych przyjmowano korporatyzm i etatyzm jako główne kategorie (zmienne) pomocne w charakterystyce kapitalizmu w krajach EŚW i w Polsce⁵. Rozpoczęną od propozycji Witolda Morawskiego i Jerzego Hausnera. W 2000 roku pierwszy z nich stwierdził, że w Polsce ścierają się dwa nurty: neokorporacyjny (negocjacyjny) oraz pluralistyczny. We wczesnych latach transformacji wyróżnioną rolę odgrywały neokorporacyjne negocjacje, w drugim zaczął dominować pluralizm. Odnosnie przyszłości napisał, że „zapewne, jak zwykle w Polsce, wyłoni się jakaś hybryda” (Morawski 2000: 224). Witold Morawski miał rację w odniesieniu do sytuacji z połowy ostatniej dekady XX wieku i wpływie związków zawodowych (licznie reprezentowanych w Sejmie) na zapisy Kodeksu pracy, jednak realny wpływ związków zawodowych i Trójstronnej Komisji na układy zbiorowe pracy, płacę minimalną, ważne dla świata pracy działy polityki publicznej, nie mówiąc o budżecie państwa, były bardzo ograniczone (pomijając negocjowanie w pewnym okresie wraz z rządem wskaźnika wzrostu wynagrodzeń). Stąd w większości opisów polskiego kapitalizmu autorzy podkreślają słabość lub nawet fasadowość (iluzoryczność) korporatyzmu. Jerzy Hausner definiował ład jako postsocjalistyczny korporatyzm hamujący rozwój. Hausner – wieloletni badacz socjalistycznego korporatyzmu, miał wyjątkowe doświadczenie w obserwacjach niejawnych strategii obrony interesów przez duże korporacje. Wiesława Kozek (2003) określała polski kapitalizm jako słaby korporatyzm i ułomny pluralizm. Jacek Sroka opisywał w swoich tekstach z lat dwutyśecznych polskie stosunki przemysłowe jako niejednoznaczne, zdezorgani-

⁵ Szerzej omawiam te zagadnienia w pracy Gardawski 2013a: 22 i następne.

zowane i hybrydowe (2007). W Polsce, podobnie jak w innych krajach posocjalistycznych, ma zaznaczać się etatystyczna dominacja państwa w stosunkach przemysłowych. Jego zdaniem rozpowszechniony w Polsce typ stosunków przemysłowych to etatyzm i chwiejny korporatyzm. Krzysztof Jasiecki określił polski kapitalizm podobnie, jako model liberalny z elementami posocjalistycznego etatyzmu i neokorporatyzmu, zaś w odniesieniu do zbiorowych stosunków pracy wymienił następujące wskaźniki: niską efektywność Komisji Trójstronnej, niewielki udział układów zbiorowych, małe i spadające uzwiązkowienie, marginalizację samorządu pracowniczego, duże bezrobocie, rozwój „szarej strefy”, pracę tymczasową, umowy cywilnoprawne, rozrost prekariatu (Jasiecki 2013: 387). Można stwierdzić, że jedynie ci badacze, którzy obserwowali polskie stosunki przemysłowe w czasie następującym bezpośrednio po zawarciu Paktu o przedsiębiorstwie, brali za dobrą monetę zwrot ku korporatyzmowi, jak Melanie Tatur (1996) czy poprzednio cytowany Janusz Lewandowski. Zarówno Witold Morawski, jak Leszek Gilejko Jerzy Hausner, Krzysztof Jasiecki, Wiesława Kozek, Jacek Sroka, Andrzej Zybertowicz i inni badacze podkreślali, że polski kapitalizm cechuje etatyzm – dominacja państwa niekrępowanego w podejmowaniu decyzji przez instytucje neokorporacyjne, lecz zarazem państwa względnie słabego.

Ważny komentarz do zagadnienia roli korporatyzmu dały prace Davida Osta, zwłaszcza dwa jego znaczące artykuły (2000 i 2011). Ost zwracał uwagę, że instytucja partnerstwa społecznego służyła głównie uzyskiwaniu zgody związków zawodowych na bardzo społecznie uciążliwe reformy rynkowe. W pierwszym tekście Ost twierdził, że korporatyzm w krajach starej demokracji spełniał, zgodnie z teorią Philippe’a Schmittera, funkcje koordynacyjne i mógł dawać pozytywne efekty z punktu widzenia świata pracy, natomiast w krajach byłego bloku wschodniego był pozorny. W drugim tekście twierdził, że wraz z nowymi zjawiskami, głównie globalizacją, korporatyzm stał się pozorny we wszystkich krajach.

Mierzenie miarami zachodnimi

Porównajmy stan polskiego kapitalizmu z przedstawionymi we wstępie, wybranymi teoriami różnicowania kapitalizmu. Kluczowa propozycja typów idealnych Halla i Soskicego jest często przywoływana do interpretacji polskiego kapitalizmu. Dotyczy to szczególnie modelu Liberalnej Gospodarki Rynkowej (*Liberal Market Economy* – LME), który jednak nie daje się przenieść na grunt polski jako spójna konstrukcja. W naszym kapitalizmie nie są bowiem spełnione kluczowe warunki liberalnego pluralizmu, miano-

wicie nie występuje w dostatecznej skali rynek jako podstawowy mechanizm koordynacji działalności gospodarczej, na którym konkurują ze sobą korporacje w odpowiednim środowisku legislacyjnym. W Polsce TNK nie prowadzi konkurencji na rynku wewnętrznym, nawiązuje specjalne relacje z rządem a ich działalności jest regulowana przez centrale działające za granicą, tam też ze sobą konkurują. Natomiast panujące u nas stosunki przemysłowe i warunki rynku pracy odpowiadają modelowi liberalnemu, są także często kreowane przez TNK (niedopuszczanie do ponadzakładowych umów zbiorowych pracy, opór wobec tworzenia zbiorowej reprezentacji branży, antyzwiązkowe metody zarządzania „zasobami ludzkimi” i inne). Trzeba jednak dodać, że zróżnicowane pochodzenie TNK ma swoje wyraźne odbicie w stosunkach pracy (np. skrajne różnice między sytuacją pracowników w przedsiębiorstwach przemysłu motoryzacyjnego zbudowanych od podstaw przez kapitał niemiecki i kontrolowane, do pewnego stopnia, przez niemieckie związki zawodowe a sytuacją pracowników w amerykańskich przedsiębiorstwach produkujących tabor transportowy, kontrolowanych przez amerykańską giełdę).

Z kolei w przypadku modelu Koordynowanej Gospodarki Rynkowej (*Coordinated Market Economy* – CME) można odnaleźć jego ślady w sieciach państwowych przedsiębiorstw przemysłu surowcowego lub sieciach publicznych placówek budżetowych. W tych przypadkach jest to jednak koordynacja przy decydującym udziale rządu, ograniczonych perspektywach inwestycyjnych i możliwościach kredytowych, a także przy wolontarystycznej dystrybucji środków inwestycyjnych.

Dodam, że ważny w klasyfikacjach kapitalizmu czynnik wykształcenia zawodowego (specyficznie firmowe – CME i ogólnorynkowe – LME) jest wciąż mało wskaźnikowy w Polsce, z racji destrukcji edukacji zawodowej.

Na tle wymienionych typów LME i CME, zaczerpniętych z VofC, istotnie wyróżnia się koncepcja Zależnej Gospodarki Rynkowej (*Dependent Market Economy* – DME) autorstwa Nölkego i Vliegentharta, która jest w dużym stopniu generalizacją empiryczną wyprowadzoną z analizy działających w Polsce i innych krajach grupy Wyszehradzkiej korporacji transnarodowych. Trudno nie zgodzić się z tezą o fundamentalnej zależności większości gospodarek krajów EŚW od decyzji inwestycyjnych korporacji transnarodowych, które tą drogą wnoszą mechanizm koordynacji. W świecie dzisiejszej globalizacji transfer mechanizmów koordynacji jest powszechny, jednak kraje DME są znacznie głębiej zależne od kapitału zagranicznego niż kraje Europy zachodniej, co powoduje w ich przypadku spotęgowanie wpływu egzogenego. Aktualne jest także stwierdzenie autorów modelu DME, że zburzenie ładu instytucjonalnego poprzedniego systemu otworzyło

optymalne możliwości kreowania ładu instytucjonalnego, służącego interesom TNK. Z pewnością ważny jest także, podkreślony przez autorów koncepcji, brak w krajach EŚW własnych, dostatecznie licznych elit biznesu o interesach konkurencyjnych w stosunku do interesów TNK. W tej samej płaszczyźnie można rozpatrywać czynnik ideologicznego wsparcia inwestycji zagranicznych (ideologia klasy rządzącej w krajach EŚW sprzyjała rozwojowi systemu ekonomicznego, zgodnego z interesami TNK). Autorzy modelu DME przyjęli, że typ zarządzania właściwy TNK stał się centralnym mechanizmem regulacji rynku pracy w krajach zdominowanych.

Model Nölkego i Vliegentharta z pewnością pozwala na dobrą interpretację polskiego kapitalizmu, jednak pozostawia pewne luki, które łatwo dostrzec, gdy rozważy się propozycję Bole i Greskovitsa. W ich przypadku nacisk jest położony m.in. na proces zmiany ustroju i jego wpływu na dalszy tok rozwoju kapitalizmu. Ważne było z naszego punktu widzenia nawiązanie do dorobku Karla Polanyi'ego i uczulenie na dialektykę *movement-countermovement*, który w przypadku naszego kraju doprowadził do złagodzenia liberalizmu.

Z tego krótkiego omówienia wynika, że istniejące na rynku naukowym generalizacje empiryczne, teorie i typy idealne dostarczają narzędzi do opisu polskiego kapitalizmu, jednak są one fragmentaryczne, nie dają podstaw do całościowego wyjaśnienia polskiego fenomenu.

Zakończenie. Dialog w kłamrze

Ukształtowany począwszy od połowy lat 90-tych liberalny etatyzm, któremu towarzyszył zinstytucjonalizowany dialog, określanej jako chwiejny lub nawet fikcyjny, trwał do 2013 roku. Ten bez mała dwudziestoletni okres był naznaczony upolitycznieniem i kilkoma wydarzeniami potencjalnie lub aktualnie strukturotwórczymi. Upolitycznienie dotyczyło głównie, chociaż nie wyłącznie, związków zawodowych – rząd o orientacji prawicowej był związany z NSZZ „Solidarność”, lewicowej z OPZZ, co dawało związkowi możliwość omijania (*by pass*) Trójstronnej Komisji czy Rady Dialogu przez bezpośrednie kontakty ze „swoim rządem”. Wyjątkiem były rządy premiera Tuska, które w zasadzie nie wiązały się z żadnym związkiem zawodowym. Podobne upolitycznienie, chociaż na mniejszą skalę, miały miejsce w kontaktach niektórych organizacji pracodawców z partiami politycznymi. W tym przypadku należy jednak dodać, że wszystkie rządy przed 2015 rokiem prowadziły politykę sprzyjającą raczej stronie pracodawców, co nie znaczy że były satysfakcjonowane wszystkie postulaty ich środowiska. Znaj-

dowało to wyraz w czarnych księgach dialogu, redagowanych nie tylko przez związki zawodowe.

Pisząc o wydarzeniach strukturotwórczych mam na uwadze, po pierwsze, przyjęcie przez Sejm w 2001 roku ustawy o dialogu społecznym (Surdykowska 2019: 190). Następnym kluczowym wydarzeniem była próba podjęta w 2003 roku przez wicepremiera Jerzego Hausnera wspólnie z partnerami społecznymi i w ramach instytucji dialogu, programu ambitnych reform transgresyjnych, modernizujących polską gospodarkę. Próba ta nie powiodła się w odniesieniu do celów transgresyjnych, co należy traktować jako wskaźnik funkcji, których instytucja dialogu nie mogła podjąć, a pośrednio tych, które podjąć mogła (Gardawski 2019: 141–150). Wydarzeniem trzecim, na które chcę zwrócić uwagę, był dialog autonomiczny 2009 roku. Okazało się, że w sytuacji zagrożenia głębokim kryzysem partnerzy społeczeni byli w stanie podjąć w trybie autonomicznym (bez udziału strony rządowej) skuteczne negocjacje, zwieńczone Pakietem propozycji ustaw antykryzysowych w 2009 roku, w którym obydwie strony przystały na znaczące ustępstwa (Czarzasty 2019: 178–182). Kolejnym ważnym wydarzeniem, rzutującym na dialog społeczny, były kryzysy dialogu w latach 2011–2013. Rozpoczęły się protestami związków zawodowych wobec polityki elastyczności rynku pracy, przyjętej w momencie rozpoczęcia drugiej kadencji premiera Tuska w 2011 roku. Kryzys dialogu społecznego w okresie tego rządu został spotęgowany przez konflikt między premierem a wicepremierem i przewodniczącym Trójstronnej Komisji, Waldemarem Pawlakiem wokół poziomu płacy minimalnej (rząd zlekceważył wynegocjowane porozumienie partnerów społecznych, wstępnie sygnowane przez wicepremiera). Późniejsze decyzje rządu odnośnie elastyczności rynku pracy doprowadziły do zawieszenia przez związki zawodowe w czerwcu 2013 roku udziału we wszystkich instytucjach dialogu społecznego, włącznie z branżowym i regionalnym. W październiku 2013 roku polski ruch związkowy zaaprobował propozycję „Solidarności”, która zażądała zmiany typu kapitalizmu i zastąpienie w Polsce liberalnego rynku pracy przez rynek koordynowany z kluczowym udziałem związków zawodowych (prawo weta odnośnie prawa pracy). Była to propozycja wymagająca zmiany konstytucji. Wysokie usytuowanie brzegowego poziomu kompromisu – politycznie nierealne – dawało jednak związkom dobrą pozycję przetargową (przyznam, że nie doceniałem wówczas pozytywnych efektów, jakie pośrednio przyniosło związkom to stanowisko). Po decyzji związków powszechnie uznano potrzebę zmian legislacji odnośnie dialogu społecznego, rozpoczęto prace nad nową ustawą, w efekcie której Trójstronna Komisja została zastąpiona przez Radę Dialogu Społecznego (RDS) o rozszerzonych kompetencjach, włącznie z pośrednią inicjaty-

wą ustawodawczą. Nie prowadziło to do zmiany typu kapitalizmu w kierunku koordynowanej gospodarki rynkowej, jednak nadawało RDS potencjalną rolę polityczną. Aktualizacja tej roli wymaga jednak spełnienia dwóch warunków: tworzenia wspólnej platformy przez partnerów społecznych, reprezentujących obydwie strony stosunków pracy, oraz motywacji trzeciej strony, czyli rządowej, do współdziałania z partnerami społecznymi w prowadzeniu polityki gospodarczej i publicznej: jak dowodzi analiza przeprowadzona przez Barbarę Surdykowską, warunki te rzadko są spełniane: „Rada Dialogu Społecznego w bardzo niewielkim zakresie wykorzystwała potencjał instrumentów prawnych, które występują w ustawie” (Surdykowska 2019: 201). Podobnie rzecz się ma z dialogiem sektorowym, między innymi z powodu braku systemu rokowań zbiorowych na tym poziomie (Szymański 2019: 238–239).

Działalność RDS, mimo, że ustawa została przyjęta pod koniec drugiej kadencji premiera Tuska, przypada na czas rządów Prawa i Sprawiedliwości. W odróżnieniu od pierwszej, dwuletniej kadencji koalicji dominowanej przez PiS, podczas której rządy Kazimierza Marcinkiewicza i Jarosława Kaczyńskiego prowadziły nieomal do samego końca konsekwentnie liberalną politykę gospodarczą, tym razem rząd podjął politykę łączenia liberalizmu z etatystycznym paternalizmem przy wyznaczeniu instytucji dialogu społecznego w najlepszym razie roli pomocniczej, robiąc wyjątek – chociaż w ograniczonym zakresie – dla „Solidarności”.

Mimo zasadniczych różnic politycznych, ideologicznych, kulturowych istnieje duże podobieństwo strukturalne, chciałoby się powiedzieć, semiotyczne, między działalnością rządu w pierwszym okresie transformacji (1989–1991) a działalnością rządu, poczynawszy od 2015 roku. W obydwu okresach przyjęto program zasadniczych zmian instytucji, organizacji, wzorów kulturowych, postaw, ról społecznych itd.

W pierwszym okresie transformacji działania miały charakter transgresyjny, były zorientowane na konstruowanie systemu społeczno-gospodarczego odpowiadającego wyzwaniom modernizacyjnym. W takim dziele istniejące grupy interesu, zwłaszcza korporacyjne, które były uformowane przez dotychczasowy system nie mogły pełnić roli partnerskiej. Instytucja dialogu społecznego, zakładająca harmonizację interesów społecznych, musiałaby dopuścić do równorzędnych relacji partnerskich grupy definiowane jako zachowawcze z punktu widzenia zamierzeń transgresyjnych, nie można jej było powołać, ze wszystkimi tego negatywnymi konsekwencjami dla dialogu społecznego.

Poczynawszy od listopada 2015 roku pojawił się ten sam schemat, oczywiście wypełniony odmienną treścią. Celem stało się zbudowanie społeczeń-

stwa o silnej więzi narodowej, które zachowa spoistość w świecie powracających silnych narodowych identyfikacji. W tej sytuacji instytucja dialogu, która łączy partnerów społecznych o skrajnie zróżnicowanej orientacji ideologicznej nie mogła być instrumentem pomocniczym. Nie to jednak było, jak się zdaje, przyczyną rezerwy nowego rządu do zinstytucjonalizowanego dialogu społecznego, lecz raczej stosunkowo spójny plan zmian ustrojowych, co do wprowadzenia których elita PiS, dysponująca większością w Sejmie nie miała wahań. To spowodowało na dużą skalę omijanie ścieżki dialogu przez *by pass* w postaci projektów poselskich. Tym niemniej dialog nie zaniknął, co więcej, zaczął rozwijać się dialog autonomiczny. Nie mógł on wprowdzać wpływać na politykę publiczną, bowiem strona rządowa raczej nie przyłączała się do wspólnych inicjatyw strony społecznej, niemniej partnerzy społeczni wykazali wysoki poziom identyfikacji (zarówno związki zawodowe, jak organizacje pracodawców) z instytucją dialogu.

W obecnej sytuacji pojawiło się wiele niewiadomych odnośnie przyszłości, a artykuł ten powstaje w czasie epidemii. To, co wydaje się pewne, to nadchodząca zmiana, która obejmie zarówno polski kapitalizm, jak instytucję dialogu społecznego. Od powołania Trójstronnej Komisji upłynęło ok. 25 lat – jeśli przypomnieć tekst autorstwa Schmittera (1979) o 25-letnim rytmie przeobrażeń instytucji partnerstwa społecznego – można by oczekiwać zmiany, jednak nie odważyłbym się, przy tylu niewiadomych, prognozować jaka ona będzie.

Bibliografia

- Adamczyk S., *Wyboista droga. Kilka uwag o zaangażowaniu polskich partnerów społecznych we wdrażanie rezultatów europejskiego dialogu społecznego* [w:] Gardawski J., Surdykowska B. (red.) *Ku kulturze dialogu. Geneza i dzień dzisiejszy dialogu społecznego w Polsce*, CPS „Dialog”, RDS, SGH, Warszawa 2019.
- Albert M., *Kapitalizm kontra kapitalizm*, Signum, Kraków 1994.
- Becker U., *Open varieties of capitalism: continuity, change and performances*, Palgrave Macmillan, London 2009.
- Bohle D., Greskovits B., *Capitalist Diversity on Europe's Periphery*, Cornell University Press, Ithaca, London 2012.
- Czarzasty J., *Autonomiczny pakiet anty kryzysowy z 2009 r.* [w:] Gardawski J., Surdykowska B. (red.) *Ku kulturze dialogu. Geneza i dzień dzisiejszy dialogu społecznego w Polsce*, CPS „Dialog”, RDS, SGH, Warszawa 2019.
- Degg R., Jackson G., *Towards a more dynamic theory of capitalist variety*, Socio-Economic Review, vol. 5, nr 1, 2007.
- Eyal G., Szelenyi I., Townsley E., *Making Capitalism Without Capitalists. The New Ruling Elites in Eastern Europe*, Verso, London 1998.
- Hall P.A., Soskice D. (red.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford 2001.

- Hall P.A., Thelen K., *Institutional Change in Varieties of Capitalism*, 2005.
- Iankova E., *Eastern European Capitalism in the Making*, Cambridge University Press, Cambridge 2002.
- Kowalik T., *Współczesne systemy ekonomiczne. Powstanie, ewolucja, kryzys*, Wydawnictwo WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2000.
- Kozek W., *Czy wyłania się model? Problem instytucjonalizacji zbiorowego przetargu w stosunkach pracy* [w:] Kozek W. (red.), *Instytucjonalizacja stosunków pracy w Polsce*, Scholar, Warszawa 2003.
- Gardawski J., *Przyzwolenie ograniczone. Robotnicy wobec rynku i demokracji*, PWN & Fundacja F. Eberta, Warszawa 1996.
- Gardawski J., *Polityka przemysłowa Zależnej Gospodarki Rynkowej*, referat powielony, KES SGH, Warszawa 2013.
- Gardawski J., *Wierność i zdrada* [w:] Kuroń. Przewodnik Krytyki Politycznej, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2014.
- Gardawski J., *Rzemieślnicy i biznesmeni. Właściciele małych i średnich przedsiębiorstw prywatnych*, Scholar, Warszawa 2013a.
- Gardawski J., *Teoretyczno-historyczny kontekst instytucji dialogu społecznego* [w:] Gardawski J., Surdykowska B. (red.) *Ku kulturze dialogu. Geneza i dzień dzisiejszy dialogu społecznego w Polsce*, CPS „Dialog”, RDS, SGH, Warszawa 2019.
- Gardawski J., Żukowski T., *Robotnicy 1993. Wybory ekonomiczne i polityczne*, MPiPS & Fundacja im. F. Eberta, Warszawa 1994.
- Gardawski J., Gilejko L., Żukowski T., *Związki zawodowe w przedsiębiorstwach przemysłowych. Działacze i członkowie związków o swych organizacjach, gospodarce i polityce*, Fundacja im. F. Eberta, Warszawa 1994.
- Gospodarka w kryzysie* [w:] *Raport Polska 5 lat po sierpniu*, V Międzyzakładowa Struktura Solidarności 1985 (Wydawnictwo drugiego obiegu, „podziemne”).
- Grzebyk P., *Dialog społeczny a rozwój prawa strajkowego w Polsce. Od instytucjonalizacji do policentryczności prawa do strajku* [w:] Gardawski J., Surdykowska B. (red.) *Ku kulturze dialogu. Geneza i dzień dzisiejszy dialogu społecznego w Polsce*, CPS „Dialog”, RDS, SGH, Warszawa 2019.
- Hausner J., *Modele systemu reprezentacji interesów w społeczeństwach postsocjalistycznych*, [w:] Hausner J. (red.), *Studia nad systemem reprezentacji interesów*, AE, Kraków 1995.
- Ishiguro K., *Okruchy dnia*, Wydawnictwo Albatros Jerzy Kuryłowicz, Warszawa 2016.
- Jasiecki K., *Kapitalizm po polsku. Między modernizacją a peryferiami Unii Europejskiej*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2013.
- King L.P., *Central European Capitalism in Comparative Perspective* [w:] Hancke B., Rhodes M., Thatcher M., *Beyond Varieties of Capitalism. Conflict, Contradictions, and Complementarities in the European Economy*, Oxford University Press, Oxford 2007.
- Kisielewski S., *Pałę zachód*, Story sp. z o.o., Kościan 1990.
- Lash S., Urry J., *The End of Organized Capitalism*, University of Wisconsin Press, Madison 1987.
- Lewandowski J., *Potrzeba strategii gospodarczej*, „Przegląd Polityczny”, jesień 1994, nr 25.
- Morawski W., *Socjologia ekonomiczna*, PWN, Warszawa 2000.
- Mykhnenko V., *Strengths and Weaknesses of 'Weak' Coordination: Economic Institutions, Revealed Comparative Advantages, and Socio-Economic Performance of Mixt Market Economies in Poland and Ukraine* [w:] Hancke B., Rhodes M., Thatcher M., *Beyond Varieties of Capitalism. Conflict, Contradictions, and Complementarities in the European Economy*, Oxford University Press, Oxford 2007.
- Nölke A., Vliegenthart A., *Enlarging the Varieties of Capitalism. The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe*, World Politics 61, no. 4, October 2009.

- Ost D., *Illusory corporatism in eastern Europe: neoliberal tripartism and postcommunist class identities*, Politics and Society, 4, December 2000, t. 28.
- Ost D., *Kłęska „Solidarności”. Gniew i polityka w postkomunistycznej Europie*, Muza, Warszawa 2007.
- Ost D., *Illusory corporatism ten years later*, Warsaw Forum of Economic Sociology 1(3) Spring 2011.
- Rapacki R. (red.), *Kapitalizm patchworkowy w Polsce i krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, PWE, Warszawa 2019.
- Schmitter, P.C., *Still the century of corporatism?*, [w:] Schmitter P.C., Lehmbruch G. (red.), *Trends toward corporatist intermediation*, SAGE, London, Beverly Hills 1979.
- Schneider B.R., *Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America*, Journal of Latin America Studies, no. 41, Cambridge Univ. Press, Cambridge 2009.
- Sroka J., *Stosunki przemysłowe i dialog społeczny w warunkach globalizacji i europeizacji* [w:] Zarzeczny J. (red.), *Model społeczny zintegrowanej Europy. Nowe wyzwania i perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2007.
- Surdykowska B., *Geneza i funkcjonowanie Rady Dialogu Społecznego. Aspekt prawny* [w:] Gardawski J., Surdykowska B. (red.) *Ku kulturze dialogu. Geneza i dzień dzisiejszy dialogu społecznego w Polsce*, CPS „Dialog”, RDS, SGH, Warszawa 2019.
- Szymański M., *Tripartite sectoral committees in Poland – evolution and development prospects* [w:] Warsaw Forum of Economic Sociology, (Forthcoming) 2019.
- Tatur M., *Towards Corporatism?: The Transformation of Interest Policy and Interest Regulation in Eastern Europe*, [w:] Dietrich E.J., Schmidt G., Withley R. (red.) *Industrial Transformation in Europe: Process and Contexts*, Sage, London 1995.
- Visser J., *The quality of industrial relations and the Lisbon Strategy*, [w:] *Industrial relations in Europe 2008*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2009.

Włodzimierz Pańków

Kryzys dialogu społecznego czy kryzys demokracji? (Rzecz o systemie partii [koalicji] hegemonicznej)

1. Ewolucja systemów politycznych świata: w kierunku systemu partii (koalicji) hegemonicznej. Przyczyny, istota, przejawy, przykłady.

Uważam, że dość oczywistych względów, że zjawiska i problemy kryzysu dialogu społecznego nie można oddzielić od znacznie bardziej podstawowego – i równie powszechnego w obecnym świecie – zachodnim, wschodnim czy arabskim – kryzysu współczesnych systemów politycznych, a w szczególności – kryzysu rozwoju demokracji, na różnych poziomach, oraz trudności i ograniczeń procesów demokratyzacji większości krajów Wschodu i Zachodu.

Jak pamiętamy – jeśli pamiętamy – Wielka Transformacja, której początki przypadły na przełom lat 80-tych i 90-tych (1989–1993), a która objęła większość krajów postkomunistycznych, w tym – postsowieckich, przebiegała pod trzema zasadniczymi hasłami: niepodległości dla krajów i narodów należących w poprzednich latach do Wielkiego Obozu bądź, wręcz, do tzw. Związku Sowieckiego, ich demokratyzacji oraz wprowadzenia gospodarki rynkowej, na miejsce uprzednio istniejącego systemu gospodarki nakazowo-rozdzielczej, zbudowanej hierarchicznie, na ogół silnie scentralizowanej i podejmującej w poprzednich 20 latach próby międzynarodowej integracji, co objawiło się m.in. w powołaniu tzw. Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG), a nawet wprowadzeniu do rozliczeń między „integrowanymi” krajami czegoś na kształt wspólnej waluty pod nazwą „rubla transferowego”.

W pierwszej fazie Wielkiej Przemiany najważniejsze okazały się – z ćwierćwiekowej perspektywy – owe dążenia niepodległościowe, które zostały proklamowane nawet przez przywódców samej Rosji, która na pewien czas zaprzagnęła nie tylko przestać być głównym nadzorcą w swoim Wielkim

Obozie, ale wręcz zadeklarowała wyjście ze ZSRS i przekształcenie się w Federację Rosyjską, tzn. państwo w pełni niepodległe, wielopodmiotowe, a nawet, w miarę możliwości – zdecentralizowane. Jak się okazało – nie na długo, nawet krócej niż na dekadę.

Gdy chodzi o innych „więźniów” Wielkiego Obozu – to wycofywali się oni zarówno z tego „obozu”, jak i z samego ZSRS bardzo skwapliwie, gdyż ich elity „zasmakowały” w rządzeniu i już od dawna dążyły do poszerzenia marginesu wolności, w miarę jak kostniała i obumierała ideologia komunistyczna (marksistowska?), w imię której tworzono – na ogół w drodze militarnego podboju, ale też ideologicznej indoktrynacji – węższe lub szersze „międzynarodówki”. Myślę, że w pewnych dekadach osiągały one taki zasięg i rozmach, że można było wręcz mówić o „komunistycznej globalizacji”, równoległej do tej zachodniej (szczególnie chodzi o okres, w którym relacje pomiędzy największymi komunistycznymi potęgami, tzn. „atomowym” ZSRS i Chińską Republiką Ludową, miały poprawny charakter).

Tak czy inaczej, lata 90-te XX wieku przyniosły niepodległość kilku dziesiątkom większych, średnich i małych państw, należących uprzednio do Wielkiego Obozu (komunistycznego), Związku Sowieckiego i Socjalistycznej Republiki Jugosławii; na początku wspomnianej dekady rozłączyły się i rozpoczęły niezależny byt państwowy nawet Czechy i Słowacja.

Gdy chodzi o proklamowane – nie bez inspiracji zachodnich liderów, ekspertów i instytucji finansowo-gospodarczych – na przełomie dekad (lat 80-tych i 90-tych) hasło urynkowania (marketyzacji) gospodarek uprzednio działających w reżimie nakazowo-rozdzielczym, to również i w tym wymiarze nastąpiły stosunkowo szybkie przemiany (gdy się to ujmie w perspektywie historycznej). W jednych krajach, takich jak Polska, Węgry, była Niemiecka Republika Demokratyczna czy Kraje Bałtyckie – przemiany te miały wręcz „szokowy” charakter, w innych przebiegały i wciąż trwają znacznie wolniej niż w tej pierwszej grupie.

Powrót rynków (nazywanych „wschodzącymi”), najczęściej w wersji zdeformowanej, by nie powiedzieć – zdegenerowanej, był stosunkowo łatwy, gdyż w jakimś sensie istniał on i funkcjonował nawet w najbardziej stotalitaryzowanych krajach, takich jak Rosja, Kazachstan czy Białoruś, nie mówiąc już o krajach „peryferyjnych”, takich jak była Niemiecka Republika Demokratyczna, kraje bałtyckie, Węgry, Polska czy kraje Zakaukazia. Tam rynki funkcjonowały „pokątnie”, na obrzeżach oficjalnej gospodarki, przez dziesiątki lat, często wzmacniane przez... obecność zasobnych baz i jednostek Sowieckiej Armii.

Niemal wszędzie blokady i ograniczenia procesów urynkowania gospodarek związane były i są ze zjawiskami monopolizacji, nadmiernej kon-

centracji działalności gospodarczej oraz dążeniem rządzących, o różnych orientacjach – ale najczęściej postkomunistów – do utrzymania państwowej kontroli nad procesami tworzenia i dystrybucji dóbr i usług. W ciągłej walce Rynku i Państwa póki co zwycięzca wcale nie jest oczywisty, a tam, gdzie walczą dwie wspomniane siły (mechanizmy) – na ogół zwyciężają lokalni oligarchowie i/lub potężne, międzynarodowe korporacje.

Przegranymi na tych zdeformowanych rynkach okazali się głównie konsumenci, gdyż obfitości dóbr na „wschodzących” rynkach towarzyszy ograniczona ich dostępność i jakość. Ta pierwsza związana jest z finansową marginalizacją dziesiątków – jeśli nie setek – milionów byłych pracowników różnych podmiotów „uspołecznionych” gospodarek, zlikwidowanych bądź „zracjonalizowanych”, przy zastosowaniu wyłącznie czysto ekonomicznych kryteriów „racjonalności”. Aktualnych, zubożałych konsumentów stać na kupowanie niskiej jakości, tanich towarów, popularnie nazywanych „tandetą”, produkowanych przez wytwórców azjatyckich (Chiny, Wietnam), o poziomie jakości zbliżonych do „bubli”, powszechnie znanych z epoki komunizmu.

Choć to nie miejsce na żarty, to warto przypomnieć jedną ze starych anegdot z cyklu pytań do Radia „Erewań”: Pytanie: „czym był komunizm?” Odpowiedź: „to był najkosztowniejszy (społecznie) sposób przejścia od kapitalizmu do... kapitalizmu”. Paradoks polega na tym, że nowymi kapitalistami zostali najczęściej byli... komuniści.

Powracając do głównego wątku naszych rozważań, to wydaje się, że w ostatnim ćwierćwieczu Wielkiej Przemiany w najniższym stopniu zrealizowane zostało hasło demokratyzacji czy też „rozwoju demokracji”, choć, obok niepodległości, miało ono chyba największą „nośność społeczną” dla tzw. mas, które w pierwszych latach Wielkiej Przemiany przez jakiś czas – najczęściej krótki – w niej uczestniczyły lub próbowały uczestniczyć, nawet w Rosji (nie mówiąc o Polsce, Czechach czy Węgrzech). Wydaje się, że można wręcz mówić o tym – szczególnie w warunkach trwającego już od prawie 6 lat Wielkiego Kryzysu gospodarczo-społecznego – że demokracja stała się „wielką przegraną” zachodzących przemian.

Jakie są objawy i przyczyny zablokowania lub też kryzysu prawdziwych mechanizmów demokracji – bo procedury oficjalnie niemal powszechnie obowiązują – zarówno we wszystkich państwach Wschodu, postkomunistycznych i, w szczególności, postsowieckich, jak i we wielu krajach Zachodniej Europy?

Gdy chodzi o kraje postkomunistyczne, to działają co najmniej dwie grupy czynników, zresztą ściśle ze sobą związane.

Pierwszy, dość oczywisty, związany jest z ich dziedzictwem politycznym, i to we wszystkich wymiarach: prawnym, obyczajowo-kulturowym,

instytucjonalnym, mentalnym, psychicznym itp. O ile w przypadku dążeń niepodległościowych można powiedzieć, że czerpały one – i czerpią – „pożywkę” z wielowiekowej tradycji narodowych, czasowo zdeformowanych i stłumionych siłą i kłamstwem, ale żyjących „w narodach” Wielkiego Obozu i Związku – to na kształt przyjmowanych rozwiązań ustrojowych – ustaw, instytucji, procedur i standardów – także tych „demokratycznych”, największy wpływ mieli „aktorzy” polityczni rodem z poprzedniej formacji, niekiedy wspierani przez mniej lub bardziej kompetentnych „ekspertów” lub po prostu hochsztaplerów z umownego Zachodu, wiedzących świetnie, jak pewne rzeczy i problemy są rozwiązywane na tzw. „całym świecie”.

I chociaż takie rozwiązania w świecie zachodnim różnią się bardzo – według makro-regionów, a nawet poszczególnych krajów, których są dziesiątki – w tamtym czasie najmodniejsze i najbardziej zalecane były te, które wywodziły się z krajów anglosaskich, i które kojarzone były z nazwiskami Margaret Thatcher („żelazna dama”) i Ronalda Reagana („kowboj Żelazna Pięść”). Ich cechą dominującą był woluntaryzm i arbitralność władzy, a nie nadmierne upodmiotowienie społeczeństwa („czy ono w ogóle istnieje?”) i jakieś poważne formy dialogu!

Powyższa filozofia rządzenia była – dla niemal wszystkich „transformatorów” i „reformatorów” z krajów postkomunistycznych oraz ich doradców – bardzo bliska i „naturalna”; nawet tacy polscy konsekwentni demokraci i zwolennicy upodmiotowienia społeczeństwa, jak Jacek Kuroń czy Ryszard Bugaj „czasowo” zawiesili swoje przekonania i ulegli tej filozofii („reaganizmowi”, „tatcheryzmowi”).

Takim wyborom sprzyjała bardzo druga grupa czynników, którą najkrócej można by nazwać „wymogami – lub wymaganiami – transformacji ustrojowej”, a które zostały nawet do pewnego stopnia „skodyfikowane” w tzw. „Porozumieniu (Konsensusie) Waszyngtońskim”, którego treści i zasady powoli i z opóźnieniem docierały do zainteresowanych „aktorów”, szczególnie „aktorów społecznych”. Ponieważ w procesach transformacji i wprowadzaniu niezbędnych, według autorów tego porozumienia, reform (prywatyzacja, komercjalizacja, marketyzacja itp.) liczył się czas i tempo przemian – zarówno charakter tego Porozumienia, jak i warunki jego realizacji sprzyjały wprowadzaniu bardziej imperatywnego niż interakcyjnego modelu przemian ustrojowych – politycznych i gospodarczych; niewiele w nim było miejsca na negocjacje i dialog. Chodziło bardziej o „działanie przez zaskoczenie” i „terapię szokową”, w warunkach swego rodzaju „społecznej amnezji”.

Takie „grzechy pierworodne” popełniły „wschodzące demokracje”, na starcie prodemokratycznych przemian, gdy – po otwarciu lub osłabieniu

barier celnych – zadziałał „taran rynku” i gdy rozpoczęła się „nawała ognio-wa” dobrze rozwiniętego zachodniego „PR-u” i handlowej reklamy. Zaczęła się „realna” – a nie wyidealizowana przez ekonomistów i publicystów – globalizacja zachodniego typu, z bardzo poważnymi jej konsekwencjami, zarówno dla kształtu powracających lub rodzących się demokracji, jak i dla procesów dialogu społecznego. Do tego tematu jeszcze powrócę w dalszych partiach tekstu.

Można jeszcze dodać: jak było na początku – tak też już zostało, a kryzys finansowo-ekonomiczny, który wybuchł na Zachodzie pod koniec drugiej „dekady wolności”, w 2008 roku, wzbogacił zestaw czynników blokujących i ograniczających dążenia prodemokratyczne i zmierzające do upodmiotowienia społeczeństw postkomunistycznego Wschodu!

To, co powiedziałem wyżej na temat „eksportu”, a nawet narzucania określonych rozwiązań ustrojowych bliższym lub dalszym „suwerennym” podmiotom politycznym – mniej lub bardziej godnym nazwy państwa – ma miejsce nie tylko w ramach „globalizacji typu zachodniego”. Innym – obok USA, Wielkiej Brytanii czy Republiki Federalnej Niemiec – „generatorem” czy „eksporterem” swoich rozwiązań politycznych, w rodzaju „sterowanej” czy „suwerennej demokracji”, stała się Rosyjska Federacja, która próbuje je narzucić krajom Azji Środkowej, Kaukazu, no i oczywiście, Ukrainie, która próbowała realizować projekt realnej, pluralistycznej demokracji, co naraziło ją już drugi raz na ostry konflikt – ostatnio militarny – z jej wielką „sąsiadką” i „protektorką”. W poprzednich latach, w kilku krajach – Gruzja, Kirgistan, Uzbekistan – te rosyjskie dążenia do narzucania swoich wzorów i rozwiązań ustrojowych wywołały już podobne reakcje jak w Ukrainie.

Tak czy inaczej, w strefie rosyjskich wpływów szanse pluralistycznej demokracji w stylu zachodnim są raczej mizerne, a co najmniej – ograniczone; najlepiej ilustruje to przykład Białorusi.

Jest rzeczą znaną, że kierunki oddziaływań, „przepływów” i za-pożyczeń rozwiązań ustrojowych nie są oczywiste. Imponujące sukcesy go-spodarcze ciągle „ludowych” Chin – które przekształciły swój system komu-nistyczny w reżim neofaszystowski, w stylu III Rzeszy Hitlera – skłoniły Rosjan do zahamowania „nadmiernej” demokratyzacji, a nawet decen-tralizacji swego państwa. Z kolei względna stabilność polityczna systemu politycznego Federacji Rosyjskiej i Białorusi staje się atrakcyjna dla części przywódców państw Europy Środkowej (Niemcy, Węgry, Polska).

A wszystkie te systemy umocniły i wciąż umacniają tę stabilność po-przez ograniczanie pluralistycznej demokracji, z realną i działającą w nor-malnych warunkach, opozycją, poprzez budowanie ustroju, który ja nazywam „systemem partii (koalicji) hegemonicznej”, działającym wedle tota-litarnej zasady: „Raz zdobytej władzy nikomu nie oddamy!”.

W ramach tego systemu brakuje miejsca na poważny dialog społeczny, jawny, otwarty i prowadzony według klarownych reguł, z poważnymi konsekwencjami dla tzw. „mas”; najlepszym dowodem na to był w Polsce proces uchwalania ustawy o przesunięciu wieku przechodzenia na emeryturę, gdy całkowicie zignorowano miliony podpisów ludzi przeciwnych tej operacji. Nieco podobnie zostały „załatwione” inne rozwiązania związane z emeryturami, w formie tzw. Otwartych Funduszy Emerytalnych, które zostały praktycznie zlikwidowane z pominięciem interesów milionów ich klientów, w imię „konieczności finansowych państwa”.

System partii (koalicji) hegemonicznej¹ stanowi złagodzoną wersję czy też „względnie pozytywną” mutację systemu mono-partii „polimorficznej” czyli totalitaryzmu typu komunistycznego. Różni się on od tego drugiego systemu głównie tym, że zarówno formalnie, jak i realnie dopuszcza on istnienie opozycji – choć jej istnienie w formie partii czy innych „korzeni demokracji” nie jest oczywiste i konieczne. Chodzi o to, żeby taka ewentualna opozycja, nawet gdy jest zorganizowana w partię(ę), nie miała szans i warunków przejścia władzy od partii (koalicji) hegemonicznej, aktualnie – i najczęściej długo – rządzącej.

Osiągnięciu tego celu służą odpowiednie rozwiązania strukturalne, instytucjonalne i proceduralne, narzucone przez partię (koalicję) hegemoniczną, procesy komercjalizacji mechanizmów wyborczych („elity władzy wybierają pieniądze, a nie ludzie”), a także określone nastawienia psychiczne dominujące wśród takich czy innych „opozycjonistów”, „oburzonych” czy „pokrzywdzonych”, które wykluczają dążenia do przejścia przez nich władzy w danym kraju.

O ile struktury i procedury działania systemu monopartii „polimorficznej” służyły kontrolowaniu wszelkich sfer życia społeczeństw poprzez ich odgórną instytucjonalizację, o tyle system partii (koalicji) hegemonicznej służy głównie zablokowaniu kanałów i procesów artykulacji interesów szerszych środowisk społecznych, w jakimś sensie upośledzonych (proletariatu, salariat, prekariatu, środowisk młodzieżowych i „schyłkowych”, itp.).

Gdy się przyjmuje imperatywny – a nie interaktywny – model transformacji albo przewycięzania kryzysu finansowo-gospodarczego, to system partii (koalicji) hegemonicznej może zostać uznany, przez polityków o skłonnościach autorytarnych – a takich jest większość – za najbardziej

¹ Pierwowzorów tego rodzaju systemu można szukać w dalszej lub bliższej przeszłości. Tego rodzaju system ukształtował się dawno temu w Meksyku, rządzonym przez długie dziesiątki lat przez Partię Instytucjonalno-Rewolucyjną, w innej wersji trwał on dość długo w Chile Pinocheta, a w Europie niewątpliwie prekursorem był system stworzony przez S. Berlusconiego, oparty na wykorzystywaniu prywatnych mediów, a szczególnie – telewizji.

odpowiedni do rozwiązywania problemów związanych z tymi procesami czy zjawiskami. I taką wydaje się dominująca skłonność i tendencja u większości przywódców państw i społeczeństw, mających przed sobą tego typu problemy do rozwiązania. Ich wspólną cechą jest raczej ignorowanie i kształtowanie opinii publicznej, w tym także oczekiwań opozycji, niż liczenie się z nimi w jakimkolwiek poważnym zakresie. Hegemonia oznacza tu przede wszystkim dominację w wymiarze kulturowym i informacyjno-edukacyjnym, trochę jakby według filozofii i wskazań Gramsciego, tego „Machiavellego naszych czasów”.

Jest oczywiste, że w takim systemie, wszelki poważny dialog społeczny, w jakichkolwiek możliwych jego formach i na wszelkich poziomach – państwa, regionu, firmy czy instytucji – jest zastępowany monologiem władz.

2. Rosnąca przewaga kapitału nad pracą i władzy nad społeczeństwem

Przemiany z okresu przełomu lat 80-tych i 90-tych XX wieku stanowiły znaczący krok w procesie realnej globalizacji. Kolejnymi krokami było otwieranie rynków państw muzułmańskich, zapoczątkowane militarnym wkroczeniem Zachodu, a głównie Stanów Zjednoczonych, do Iraku i Afganistanu – oczywiście, pod hasłem demokratyzacji – oraz „seria” anty-autorytarnych rewolucji w tych państwach, zapoczątkowana w Tunezji i trwająca do dzisiaj. Objęły one takie wielkie i/lub bogate kraje, jak Egipt czy Libię, trwa w Syrii, jakieś jej przejawy obserwujemy także w Turcji – która już była otwarta, od dość dawna, na procesy globalizacji, politycznej i gospodarczej.

Piszę słowo „globalizacja” z naciskiem na „realna”, gdyż nie chodzi o jakiś wyidealizowany proces gospodarczy czy wręcz cywilizacyjny, opisywany w rozmaitych „wykładach”, licznych publikacjach naukowych lub quasi-naukowych lub też „pogaduchach” ideologów i entuzjastów tego procesu, który objął także najbardziej ludne i dynamiczne kraje świata, takie jak Chiny, Indie, Brazylię czy Rosję, wywołując dramatyczne lub wręcz tragiczne skutki, ekonomiczne i społeczne, dla obecnego i co najmniej następnego pokolenia wielu setek milionów ich obywateli.

Nie sądzę by ktokolwiek był kiedyś w stanie sporządzić realny bilans tej fazy globalizacji – są tacy, którzy uważają, że trzeciej, ale ja sądzę, że należy dodać również „globalizację komunistyczną”, która w swoim czasie – w latach 50-tych do początków lat 90-tych – objęła niemal połowę ludzkości

– w tym Chiny, Związek Sowiecki, Wietnam i Koreę Płn., oraz kilkadziesiąt krajów, nie tylko europejskich, ale afrykańskich i łańcisko-amerykańskich, z Kubą na czele.

Chciałbym tu zwrócić uwagę jedynie na niektóre aspekty i skutki tej ostatniej, największej „fali” globalizacji, która aktualnie ogarnia już niemal cały ludzki świat, patrząc z perspektywy nie tylko jej centrów i beneficjentów, ale także z punktu widzenia mieszkańców krajów peryferyjnych oraz rozmaitych kategorii jej ofiar, głównie o statusie „plebejskim” czy „proletariackim”, cokolwiek by te pojęcia znaczyły. Bo „fala” jak to „fala” – jednych, wyposażonych w odpowiednie środki, choćby deskę surfingową, może wynieść w górę i popchnąć „do przodu”, a innych po prostu „zatopić”, jak nagle i niespodziewane tsunami...

Dla zrozumienia prawdziwych skutków i sensu tej realnej globalizacji potrzebne jest uwzględnienie i opis głównego zjawiska, które jej towarzyszy, tzn. nasilenia i tak zawsze charakterystycznej dla kapitalizmu i rynków (towarowych i usługowych, finansowych, intelektualnych i rynków pracy czyli pracowników, itp.) nieograniczonej, tj. pozbawionej barier, mobilności wszelkich liczących się na tych rynkach zasobów oraz procesów i zjawisk z nią związanych (elastyczność, „nomadyczność”, zmienność itp.). Globalizacja przekształciła świat i wciąż go kształtuje w taki sposób, że stał się on jednym, ogromnym oceanem, po którym pływają rozmaite „obiekty”, które tylko na jakiś czas „cumują”, zarzucają kotwice i „stabilizują” znajdujące się w ich dyspozycji zasoby, niezbędne dla prowadzenia takiej czy innej aktywności (produkcyjnej, usługowej, naukowo-badawczej, wynalazczej itp.).

Na „pokładach” tych „obiektów” znajdują się, oczywiście, także zasoby ludzkie (modne dzisiaj określenie, tak jak dla myśli wojskowej – „siła żywa”), od których oczekuje się dzisiaj, w warunkach globalizacji, głównie dyspozycyjności, mobilności (we wszelakim sensie tego słowa), elastyczności (także w rozmaitych sensach), a więc takich cech, które wymagają poświęcenia ważnych ludzkich wartości, takich, jak przywiązanie do rodziny, wierność, solidarność z podobnymi do siebie, osobista lojalność wobec kolegów czy współpracowników z „centrali” takiej czy innej firmy.

Powszechny, „strategiczny outsourcing” tak modny w warunkach globalizacji, często oznacza dyslokację firm i ich pracowników, a więc sprzyja rozrywaniu więzi społecznych, kształtujących się we wszelkich formach współpracy produkcyjnej, usługowej, naukowo-badawczej czy marketingowej. Te świadome „zabiegi” mogą skutecznie blokować procesy integrowania się różnych kategorii pracowników, nie tylko „szeregowych”, mogące służyć artykulacji ich interesów, a także procesy społecznej mobilizacji, której określony poziom jest niezbędny do ich realizacji. Doświadczeni

i „światli” kapitaliści i inni pracodawcy są od dziesiątków lat skuteczni, gdyż należy to do elementarza strategii regulowania i rozgrywania konfliktów dotyczących warunków pracy i płacy.

Ponadto w wielu korporacjach i instytucjach nasila się tendencja do artykułowania indywidualnych interesów według zasad stosowanych niemal od zawsze i powszechnie w instytucjach militarnych, tzn. po „szczeblach” hierarchicznych, co zapewnia przewagę szefów, bezpośrednich lub pośrednich, w konfrontacji z indywidualnymi roszczeniami poszczególnych, „osamotnionych” pracowników. Stwierdziliśmy powszechność tego rodzaju „praktyk artykułacyjnych” w naszych badaniach już w 1998 r. i opisaliśmy w książce opublikowanej w ISP².

Globalizacja oraz wywoływane przez nią procesy i stwarzane warunki niszczą – i to w skali globalnej – „aktorów społecznych”, których działania i presje w nieodległej przeszłości – jeszcze 40–50 lat temu – zapobiegały kryzysom społeczno-gospodarczym lub pomagały w usuwaniu ich skutków. Píše o tym bardzo celnie w swej świeżo opublikowanej książce francuski socjolog, Alain Touraine³.

Niewątpliwie owe zjawiska nie dotyczą w takim samym stopniu właścicieli i menedżerów wielkich, ogólnościowych korporacji, którzy w warunkach stwarzanych przez procesy globalizacji są tym bardziej zdolni do zwiększania swej – i ich kapitałów – „naturalnej” mobilności i tworzenia rozmaitych „układów sieciowych”, z udziałem szefów innych korporacji, liderów państw czy urzędników międzynarodowych instytucji finansowych i/lub gospodarczych. Teraz tym łatwiej „integrują się” w skali międzynarodowej, tak jak czynili to w czasach istnienia różnych „granic” i blokad, wykorzystując coraz sprawniej i skuteczniej nowoczesne technologie przesyłania informacji i dyslokacji kapitału. Zdobywają w ten sposób radykalną przewagę nad „pracą”, której poszczególne segmenty są zmuszone głównie do rywalizacji, w warunkach nadmiaru rąk i głów do pracy, a nie do współpracy w wymiarze międzynarodowym.

Zjawiska sygnalizowane przez niego nie dają się do końca wytłumaczyć, gdyż z jednej strony koszty zbiorowych działań rewindykacyjnych wyraźnie zmalały dzięki dość daleko posuniętej – choć, oczywiście, nierównomiernej liberalizacji systemów politycznych na Zachodzie, a także, mimo wszystko, na Wschodzie i Południu, a do tego nastąpił wręcz skokowy rozwój technik komunikacyjnych (mobilna telefonia komórkowa, Internet, tradycyjna łączność telefoniczna itp.), ułatwiających procesy integrowania

² Gardawski J., Gąciarz B., Mokrzyszewski A., Pańków W., *Rozpad bastionu, Związki zawodowe w prywatyzowanej gospodarce*, ISP, Warszawa 1999.

³ Touraine A., *Po kryzysie*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2014.

się i mobilizowania pojedynczych „aktorów”. Jednak fakty empiryczno-historyczne, choćby wzięte z tak zrewoltowanych od lat krajów, jak Grecja czy Hiszpania pokazują realne trudności z uformowaniem się skutecznych „aktorów społecznych”, zdolnych do realizacji swych zbiorowych celów i interesów. Także minione ćwierćwiecze naszych prorynkowych i „pro-demokratycznych” przemian – i powołanych przez te przemiany struktur, mechanizmów i procedur – sygnalizuje podobne tendencje, które pozwalają rozmaitym instancjom władzy lekceważyć czasami bardzo masowe akcje protestu i masowo popierane postulaty.

3. Kształtowanie się anty-dialogowej kultury dyktatu aktorów silniejszych i bardziej zasobnych

Style rządzenia w systemach partii (koalicji) hegemonicznej zastępują dialog społeczny czymś, co można by ironicznie nazwać „demokratyczną dyktaturą” bądź „dyktatem władzy” (wedle ludowego porzekadła: „Pocałujta w d.ę wójta”), które w przypadku państw-członków Unii Europejskiej uzasadniane są tzw. normami czy standardami unijnymi, leżącymi poza kompetencjami instytucji tych państw. Mogą to być, oczywiście, także wymogi Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Banku Światowego itp., uzasadniające takie czy inne „dziejowe konieczności”, choćby takie, jak podniesienie wieku emerytalnego czy obniżenie wieku powszechnej scholaryzacji.

Możliwość odwołania się każdego rządu do wyższych instancji lub jakichś nadrzędnych norm prawnych czy obowiązujących standardów wytrąca argumenty „aktorom społecznym” działającym wciąż głównie na poziomie poszczególnych państw, co stwarza „efekt bezradności”, wciąż utrwalający się i przechodzący w trwały stan psychiczno-mentalny; „aktorzy” ci, mimo, że są „powszechnie oburzeni”, nie dążą do przejęcia władzy, gdyż są świadomi, że w rezultacie mogą znaleźć się w takim samym położeniu, jak aktualnie rządzący ich państwem.

Stąd być może bierze się fakt, że bardzo rzadko owi zrewoltowani i protestujący czasami przez miesiące, a nawet lata „oburzeni” podejmują jakieś formy dialogu z rządzącymi celem wyartykułowania swoich żądań i postulatów; na ogół zatrzymują się oni na „progu instytucjonalizacji” swoich działań, trochę podobnie, jak czynili to – z innych powodów – polscy robotnicy w trakcie rewolt poprzedzających Rewolucję Solidarności, która ten próg zdołała przekroczyć, po uświadomieniu nieskuteczności działań nieustrukturalizowanych i niezinstytucjonalizowanych.

W przeciwieństwie do epoki nazywanej fordyzmem, która – pod wpływem dramatycznych przykładów i doświadczeń związanych z obaleniem „demokratycznego kapitalizmu” przez ruchy i systemy totalitarne – charakteryzowała się dążeniami do instytucjonalizacji konfliktów przemysłowych i społecznych, poprzez tworzenie warunków dla względnego równoważenia interesów i poziomu ryzyka dla pracodawców i pracobiorców na drodze dialogu i negocjacji – obecna fala globalizacji stworzyła anty-dialogową i asymetryczną kulturę dyktatu, w której silniejsi i bardziej zasobni „społeczni aktorzy” pogłębiają i utrwalają swoją przewagę władzy, wpływów i, właśnie, zasobów nad swoimi „partnerami”, czemu sprzyjają procesy i mechanizmy generowane przez globalizację, o których pisałem wyżej.

Dość powszechne kiedyś – jako skuteczna forma walki o pracownicze i społeczne interesy – zbiorowe działania rewindykacyjne zostały zastąpione we współczesnym świecie strategiami indywidualnymi czy też „indywidualistycznymi”. Mobilność społeczna, głównie horyzontalna, wymuszana i umożliwiana przez procesy globalizacji, stała się ich głównym elementem, o czym świadczą zarówno doświadczenia Polski, jak i naszych dwóch najbliższych „sąsiadek” – Litwy i Ukrainy. Drugim przykładem popularności takich strategii jest „praca na własny rachunek” czyli drobna i średnia przedsiębiorczość, tak powszechna w krajach europejskiego Południa – na czele z Grecją, Hiszpanią i Portugalią – a także w Irlandii i Polsce. Niestety, nie zawsze sprzyja ona dobrej kondycji gospodarek tych krajów, o czym się raczej milczy, ani też skutecznej integracji ich społeczeństw.

Ale są także pozytywne przykłady efektów powszechności tego rodzaju strategii, takie jak Izrael czy Wietnam...

Prawdę mówiąc, w najbliższej perspektywie nie widzę czynników, które mogłyby wyhamować powyższe tendencje. Dopóki istniał obóz komunistyczny, nazywany także „socjalistycznym”, tzw. „żarłoczny kapitalizm” starał się ograniczyć nierówności społeczne i regulować związane z nimi konflikty w cywilizowany, „humanitarny” sposób – przez dialog i negocjacje – aby zapobiec wejściu swoich państw i społeczeństw na drogę, na którą weszła carska Rosja, a potem republiki Związku Sowieckiego, faszystowskie Włochy i Niemcy hitlerowskie, Chiny, Wietnam, Korea Płn. czy, równolegle, kraje Europy Środkowo-Wschodniej i Kuba.

Gdy do większości tych krajów powrócił mniej lub bardziej „żarłoczny” czy „dziki” kapitalizm – a jest on raczej bardziej „dziki” – osłabły lub zanikły przyczyny, dla których kapitałiści mieliby ograniczać swoje apetyty i dzielić się ograniczonymi dobrami z setkami milionów przedstawicieli coraz mniej zdolnego do walki i wywierania presji na pracodawców „salaria-tu”, proletariatu „prekariatu” czy nawet tzw. „klasy średniej”, która miała być społeczną bazą „demokratycznego kapitalizmu”.

Kazimierz W. Frieske

Demokracja partycypacyjna w stosunkach pracy

Stare kłopoty i nowe dekoracje

W ciągu ostatnich pięciuset lat radomski kościół farny był przebudowywany zbyt wiele razy, aby można było utrzymywać, że w jego murach zaklęty jest duch Konstytucji Nihil Novi, ale warto zdawać sobie sprawę z tego, że kluczowa dla niej formuła – *nihil novi sine communi consensu* – powszechnie znana jako fraza „nic o nas bez nas” to nie tylko model demokracji parlamentarnej, to także dość elementarna formuła politycznej, obywatelskiej partycypacji¹. Rozbieżność opinii historyków dotyczących tego, jak się ta formuła odcisnęła na polskich dziejach to kwestia osobna, akurat ten spór można skwitować stwierdzeniem banalnym: „miało być tak pięknie, a wyszło, jak wyszło” – wszak kolejna, obieguwa fraza, na przykład w wersji pochodzącej od Niemcewicza, mówi rodakom o tym, że:

„... Ten to nieszczęsny nierząd, to sejmów zrywanie

Kraj zgubiło, ściągnęło obce panowanie...

... I my sami byliśmy nieszczęść naszych winą!”²

Bliższy – choć ciągle nie dość szczegółowy – wgląd w sens tej tezy sugeruje, że jest ona interpretowana opacznie, wszak do ikonografii współczesnych sporów politycznych wszedł też transparent zbieżny z przekonującą, choć wielce odmienną od najbardziej rozpowszechnionej, interpretacją, wedle której „Nie rządem Polska stoi, ale swobodami obywateli”³. Tyle dowiadujemy się m.in. z wielce pouczającego tekstu M. Malinowskiego: „... Podstawowa zasada, na której w XVI wieku zbudowano potęgę Rzeczypo-

¹ Ponieważ prawa ogólne i ustawy państwa dotyczą nie pojedynczego człowieka, lecz ogółu narodu, przeto na tym walnym sejmie radomskim wraz z wszystkimi królestwa naszego pralatai, senatorami, panami i posłami ziemskimi za słuszne i sprawiedliwe uznaliśmy jako też postanowiliśmy, że od tąd na przyszłe, wieczne czasy nic nowego (*nihil novi*) stanowione być nie ma przez nas i naszych następców bez wspólnej zgody senatorów i posłów ziemskich, co by było z ujmą i ku uciążeniu Rzeczypospolitej oraz z czyjąkolwiek szkodą i krzywdą prywatną, tudzież zmierzało ku odmianie prawa ogólnego i wolności publicznej.

² Niemcewicz J.U., *Powrót posła*, Wyd. Siedmioróg, 2018.

³ Por. obcyjezykpolski.pl/polska-nie-rzadem-stoi-ale-swobodami-obywateli/

spolitej, głosiła, że nie rządem Polska stoi, a swobodami obywateli i nic nowego bez nas... Należało to rozumieć w ten sposób, że Polska stoi, czyli »jest silna«, nie tym, co postanowią arbitralnie rządzący, jakie ustawy przez nich stanowione zostaną przeforsowane i wejdą w życie, tylko swobodami, prawami, obyczajami, przywilejami ludzi; że o sile Polski nie stanowi potęga władzy, ale wolność obywateli”⁴, dodając przy tym, że jest to interpretacja, którą popularyzuje m.in. były prezes TK, sędzia J. Stępień. Powody, dla których interpretacja ta jest uznawana za swoiste „odkrycie” polega na dostrzeżeniu tego, że w masowej wyobraźni szlachecka demokracja kojarzy się z „nierządem”. Współczesny historyk, A. Nowak objaśnia w ten sposób: „... wybrany król zawrzeć musiał umowę z wyborcami. Na tym polega istota wolnego ustroju, której całkowicie nie rozumieli historycy owładnięci obsesją XIX-wiecznej szkoły krakowskiej... Ta obsesja widzenia dziejów Polski wyłącznie przez pryzmat katastrofy rozbiorów i tłumaczenie tej katastrofy osłabieniem królewskiego samodzielnictwa przez złowrogą »oligarchię magnacką« i prowokowaną przez nią »szlachecką anarchię« ...”⁵. Jest to „odkrycie” także i dlatego, że „stańczykowska” wizja XVI-wiecznej Polski – w drugiej połowie wieku XX stała się częścią masowej indoktrynacji – na co nader trafnie zwróciła uwagę A. Sucheni-Grabowska: „...W dobie wtórnej, komunistycznego zniewolenia doktryna Stańczyków nadawała się do zręcznej manipulacji, gdyż dostarczała dobrych recept przeciw infekcjom niepodległościowym. Kształtowała wizerunek szlachcica – ziemianina: przegranego powstańca i wiecznego konspiratora, warchołę – opozycjonistę, zacofanego ksenofoba i ciemnięcydła ludu...”⁶. Więc, wygląda na to, że wyłożony przez A. Nowaka sens artykułów mielnickich z 1501 roku sprowadza się do stwierdzenia, że „... jeśli król... okazałby się tyranem, złamał przysięgę koronacyjną, działał bezprawnie, przeciwko państwu i ze szkodą dla Rzeczypospolitej... wtedy poddani mają prawo do protestu: indywidualnego i zbiorowego... aż do wypowiedzenia posłuszeństwa złemu władcy... strażnikami prawa i wolności mieli zostać senatorowie... To był ruch w dobrym dla wolności kierunku... już dojrzewały ambicje także »młodszych braci-szlachty« tu traktowanych jeszcze jak manipulowany przez króla tłum... W owym »tłumie« dojrzewały ambicje, by stać się wolnymi obywatelami, swoją wolność zabezpieczającymi”⁷.

⁴ Malinowski M., *O przekręcaniu i błędnym rozumieniu niektórych frazeologizmów*, *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis, Studia Linguistica* 2013, s. 204.

⁵ Nowak A., *Dzieje Polski*, t. IV, Biały Kruk 2019, s. 87; kontestacja dorobku „szkoły krakowskiej” ma zresztą osobną literaturę.

⁶ Sucheni-Grabowska A., *Wolność i prawo w staropolskiej koncepcji państwa*, *Arcana*, vol. 38, 2001, s. 15–16.

⁷ Ibidem s. 91.

Ponad dwieście pięćdziesiąt lat później, w czasach już bezpośrednio poprzedzających schyłek brytyjskiej epoki kolonialnej w Ameryce Północnej, w zupełnie odmiennym klimacie politycznym, gospodarczym i społecznym pojawiła się nader podobna fraza, której autorstwo przypisywane jest dość powszechnie bostońskiemu prawnikowi, Jamesowi Otisowi: *no taxation without representation*. W tym przypadku kłopot nie polega na jej interpretacji – ta jest dość oczywista – lecz na ustaleniu jej pochodzenia i gospodarczego kontekstu. Otóż, Otis miał się nią posłużyć w 1761 r. w toku wielogodzinnej mowy przed sądem mającym rozstrzygnąć legalność tzw. *Writs of Assistance*, które pozwalały brytyjskiej służbie celnej ... *to search any place, anytime, for evidence of smuggling...*⁸. Przypomniał to John Adams, jeden z „Ojców Założycieli” i drugi prezydent Stanów Zjednoczonych w liście do biografa Otisa, W. Tudora, datowanym na 1818 r. i w rezultacie ten drugi starannie akcentował tezę, wedle której właśnie Otisowi należy przypisać frazę mówiącą, że ...*taxation without representation is tyranny...* Jakkolwiek by nie było, w tym, że taki właśnie był jego pogląd upewnia fragment drukowanego pamfletu *The Rights of the British Colonies Asserted and Proved* z 1764 r., w którym pisał on, że „... *no parts of His Majesty's dominions can be taxed without their consent...*”⁹. I w tym przypadku „wyszło, jak wyszło”, to jest, skończyło się wydaniem *The American Colonies Act* z 1766 r., bardziej znanym jako tzw. *Declaratory Act*. Sens tych przepisów wyjaśniała ich preambuła, wedle której ... szło w nich „... o lepsze zabezpieczenie zwierzchności Korony i Parlamentu Wielkiej Brytanii nad królewskimi koloniami w Ameryce...”¹⁰. Prawda, miały one też swoich przeciwników, jednym z nich był Charles Pratt, który przekonywał, że – jego zdaniem – ... *taxation and representation are inseparable; – this position is founded on the laws of nature; it is more, it is itself an eternal law of nature...*, ale pogląd ten podzieliło zaledwie czterech jego parlamentarnych kolegów¹¹. Oczywiście warto pamiętać, że idzie tu o to, co działo się na poziomie przepisów prawnych i niekoniecznie odpowiadało praktyce. Na przykład, Paul Johnson przekonuje, że egzekucja tych przepisów udawała się Brytyjczykom bardzo marnie, zwłaszcza, że nie była wspierana przez lokalne władze poszczególnych kolonii, zaś koszty ściągania podatków okazywały się kilkukrotnie większe, aniżeli płynące z nich dochody. W rezultacie, pisze Johnson, „... jest wielce prawdopodobne, że kolonialna Ameryka była naj-

⁸ Trickey E., *Smithsonian Magazine*, May 5, 2017.

⁹ Bell J. L., <https://allthingsliberty.com/2013/05/no-taxation-without-representation-part-1/>

¹⁰ W oryginale: *An act for the better securing the dependency of his majesty's dominions in America upon the crown and parliament of Great Britain*.

¹¹ Bell J.L., <https://allthingsliberty.com/2013/05/no-taxation-without-representation-part-2/>

mniej opodatkowanym krajem w historii...”¹². Co więcej, nie było przecież tak, że kolonialne elity były pozbawione wpływu na to, co działo się w brytyjskiej polityce, bo przecież do Londynu wędrowało wielu ich przedstawicieli. Jednym z nich – dzisiaj pewnie powiedzielibyśmy jednym z „agentów wpływu” – był przecież Benjamin Franklin, oficjalnie zabiegający o interesy najpierw Pensylwanii, później także Georgii, New Jersey, and Massachusetts¹³.

Wszystko to nie miałoby zapewne większego znaczenia dla prowadzonego dalej wywodu, gdyby nie to, że to, że dialog społeczny – czegokolwiek by się o nim nie powiedziało – jest jednak jedną z instytucjonalnych form społecznej partycypacji i warto zdawać sobie sprawę z tego, że również współcześnie jest ona uważana za część demokratycznej kultury politycznej, choć wgląd w dzieje partycypacyjnych koncepcji zarządzania społeczeństwa demonstruje m.in. to, że nie są one oczywiste i niekontrowersyjne. Najkrócej: w sporach o dialog społeczny można bez większych kłopotów odnaleźć takie wątki, które są obecne w sporach historyków o *nihil novi*. Więcej nawet, jeśli partycypacja rozumiana jako udział obywateli w procesach podejmowania decyzji publicznych jest współcześnie uznawana za jeden z kluczowych wymiarów obywatelskiej wolności to trzeba byłoby też uznać, że instytucje dialogu społecznego stanowią jedną z form realizacji tej wolności – na jej akcentowaniu jest przecież współcześnie skoncentrowane liberalne credo, na niej budowana jest ciągle popularna koncepcja *governance*, etc. Gdyby zatem miało się okazać, że liberałowie chcą kontestować partycypacyjną interpretację wolności w imię ochrony rozmaitych wolności gospodarczych i ochrony prawa własności, to – nie jest wykluczone – można byłoby zarzucić im dotkliwą niekonsekwencję. Na jej dostrzeżeniu nie warto jednak budować prób zrozumienia bieżącej polityki, bo przecież grzech ideologicznej niekonsekwencji zdaje się być w praktycznej polityce grzechem dość powszechnym.

Nie jest zatem wykluczone, że – nieco w charakterze przestrogi – warto opowiedzieć anegdotę wprawdzie już historyczną, ale jest to historia bliska naszej współczesności. Otóż, w końcu lat 70-tych ubiegłego wieku, ówczesny kierownik Zakładu Prakseologii IFiS PAN, prof. Tadeusz Pszczółowski, składał urodzinową wizytę prof. Tadeuszowi Kotarbińskiemu po czym opowiadał o jej przebiegu. Wedle jego relacji, zapytany o aktualną sytuację w nauce odpowiedział, że robi się ona, powiedzmy, coraz trudniejsza. Reakcja prof. Kotarbińskiego była dość znamienna – miał on ciężko

¹² Johnson P., *A History of the American People*, HarperCollins Publishers 1997, s. 80.

¹³ Por.: Leo Lematy J.A., *Franklin, Benjamin*, American National Biography Online, February 2000.

westchnąć i powiedzieć swemu imiennikowi: „no tak, Panie Tadeuszu, ale, czy w 1910 roku mogliśmy myśleć o tym, że będziemy mieli w Warszawie polski uniwersytet?”. Uogólniając: spory o urządzenie wspólnego domu warto oczywiście prowadzić zdając sobie przy tym sprawę z tego, że nie wszystkim będzie się w nim żyło wygodnie, ale na to, aby miały one jakikolwiek sens, trzeba pierwiej ten dom mieć! Nie bez powodów przecież strony dialogu społecznego chętnie posługują się frazą mówiącą o „społecznym partnerstwie”, co wskazuje nie tylko na technologię „dialogowania” i dążenie do „wentylowania” rozmaitych społecznych napięć, lecz także podporządkowuje je jakiemuś minimum wspólnie podzielanych wartości. To przecież jedni z najbardziej znanych eksponentów demokracji deliberatywnej, A. Gutman i D. Thompson wskazywali na to, że deliberacja jest możliwa jedynie w granicach wspólnie akceptowanych wartości podstawowych – skąd już tylko krok do stwierdzenia, że ludzka wspólnota, przy jej całej aksjologicznej złożoności, budowana jest jednak na jakimś elementarnym, konsensusie moralnym¹⁴. Albo – wypada dodać – dostrzeganiu jakiejś elementarnej wspólnoty interesów bądź funkcjonalnej współzależności.

Strażnicy i kontestatorzy publicznych konwencji

Niemalże osiemdziesiąt lat temu Kurt Lewin zastanawiał się nad tym, dla jakich powodów ludzie jedzą to, co jedzą, a też i nad tym, w jaki sposób należałoby się zabierać do zmian w ich kulinarnych predylekcjach¹⁵. Jak to z pracami Lewina często bywało, stosunkowo niewielkie studium empiryczne poświęcone wzorom żywienia i możliwościom ich zmiany¹⁶ przyniosło m.in. ideę tzw. *gatekeeping*, którą następnie na rozmaite sposoby wykorzystywało kilka następnych pokoleń badaczy. Dla dwóch powodów jest to idea interesująca. Pierwszy z tych powodów sprowadza się do możliwości systematycznego obserwowania rozmaitych mechanizmów kontroli społecznej, kształtujących obszary publicznych debat w sprawach uznawanych za mniej czy bardziej warte dyskusji: o tym przesądzają „strażnicy”, którzy jedne z tych spraw uznają za doniosłe, inne zaś za albo mało ważne, albo niewłaściwie sformułowane czy oparte na przesłankach uznanych za fałszywe,

¹⁴ Gutmann A., Thompson D., *Democracy and Disagreement*, Harvard University Press, 1996.

¹⁵ Lewin K., *Psychological Ecology*, przedruk [w:] Giesking J.J., Mangold W., Katz C., Low S., Saegert S., *The People, Places and Space Reader*, Routledge 2014.

¹⁶ Pełny raport z tego badania, *The Problem of Changing Food Habits. Report of the Committee on Food Habits 1941–1943*, 1943, można znaleźć wykorzystując następujący adres: www.nap.edu/catalog/9566/the-problem-of-changing-food-habits-report-of-the-committee [dostęp luty 2020].

etc. Jednym ze zbanalizowanych „kagańców myśli” jest, na przykład, to, co uznawane zostaje za „politycznie poprawne” na poziomie języka czy na poziomie elementarnych założeń teoretycznych. Z biegiem czasu zainteresowanie tą problematyką przyniosło też szereg badań poświęconych tzw. *agenda setting*, tj. badań nad mechanizmami wprowadzania rozmaitych spraw do obszarów publicznych dyskusji bądź do ich wycofywania¹⁷. Powód drugi jest ten, że – mimo wszystkich wysiłków „moderatorów”, „administratorów” czy innych kontrolerów tego co dzieje się w internecie – jego pojawienie się oznaczało, że sama idea *gatekeeping* w oczywisty sposób przeszła, a w każdym razie najwyraźniej przechodzi, do lamusa historii, ale też i demonstrowała ułomność takich mechanizmów kontroli naszego życia zbiorowego, które mają chronić nas nie tylko przed falami bzdur, lecz także przed masowym „hejtem”, nienawistnym mobbingiem, etc. Odpowiedź na pytanie o to, czy – i jakiej mierze – korzyści z internetowego uwolnienia myśli z kagańca nakładanego przez strażników tej czy innej poprawności przewyższają to, co kryje mroczna strona internetu to kwestia osobnej dyskusji, tu wystarczy powiedzieć, że właśnie dzięki internetowi możliwe staje się prezentowanie i takich opinii, które wyraźnie kłócą się z rozmaitymi ortodoksiami. Gdyby ktoś chciał się przekonać o tym, jak bardzo te ortodoksje spłaszczają nasze myślenie wystarczy zajrzeć do Wstępu poprzedzającego wywód Rogera Scrutona z książki „Głupcy, oszuści i podżegacze. Myśliciele nowej lewicy”¹⁸, w którym autor opisuje swoje przygody w świecie uniwersyteckich establishmentów.

Tu idzie jednak o coś zdecydowanie innego, to jest o ortodoksje ekonomiczne, które świat stosunków pracy, zwłaszcza zaś świat idei dialogu społecznego spłaszczają poprzez arbitralnie przyjmowane założenia mówiące o tym, że władza w gospodarce jest prostą i niekwestionowaną konsekwencją zasady stanowiącej podstawę liberalnej koncepcji ładu gospodarczego, to jest zasady prawa własności. Stąd bierze się przecież fundamentalna dystynkcja wyznaczająca ramy dialogu społecznego: „właściciele” (lub ich reprezentanci) vs „pracownicy” (lub ich reprezentanci). Otóż – przekonuje Dani Rodrik, skądinąd znany harwardzki ekonomista – sprawy wcale nie mają się tak prosto i pisze, że ta dystynkcja opiera się na dość nieoczywistych

¹⁷ Jedne z ciekawszych badań tego rodzaju to praca P. Shoemaker i jej zespołu, por. Shoemaker P.J., Eichholz M., Kim E., Wrigley B., *Individual and Routine Forces in Gatekeeping*, *Journalism and Mass Communication Quarterly* 2001, vol. 78, nr. 2, s. 233–246; praca ta jest istotna m.in. w tej mierze, w jakiej wyklada się w niej to, co w mechanizmach „gatekeeping” jest najważniejsze, choć już odległe od wstępnych intuicji Lewina: „... w komunikacji masowej »gatekeeping« można traktować jako proces, w którym konstruowany jest obraz rzeczywistości przekazywany przez media...” s. 233.

¹⁸ Zysk i S-ka, 2018.

założeniach. Najważniejsze z nich sprowadza się do tezy mówiącej, że „właściciele”, w praktyce „pracodawcy”, to ci uczestnicy stosunków pracy, którzy biorą na siebie całe ryzyko gospodarowania. O tym, że jest to teza oczywiście fałszywa pisało się wiele, wtedy zwłaszcza, gdy krytycy deregulacji rynku pracy wskazywali na to, że jednym z jej celów jest przerzucenie rozmaitych ryzyk związanych z gospodarowaniem na pracowników – zwalnianych i zatrudnianych odpowiednio do bieżącego popytu na pracę, decyzji dotyczących kierunków rozwoju przedsiębiorstwa, etc. Znany polski ekonomista, prof. Marek Bednarski zwykł w tych przypadkach posługiwać się metaforą „zabawy w przeciąganie liny” mając zapewne na uwadze to, że wygrywają w niej ci, którzy zgromadzą więcej instytucjonalnych zasobów pozwalających na chronienie się przed rozmaitymi ryzykami gospodarczymi. Istotna myśl Rodrika jest jednak inna, ta mianowicie, że zatrudnienie to coś daleko więcej, aniżeli tylko wykonywanie pracy opłacanej w granicach określonego kontraktu: bywa przecież, że ryzyka pracowników mają charakter społeczny, taki zatem, który standardowa, ekonomiczna teoria rynku pracy uwzględnia bardzo niechętnie: to, na przykład, związane z utratą zatrudnienia ryzyko utraty zawodowej tożsamości czy przesunięcia z hierarchiach statusu społecznego – na przykład, do kategorii „ludzi zbędnych”, których opisywał niegdyś Stefan Czarnowski. Nie jest wykluczone, że dla CEO dobrze ulokowanych w korporacyjnych establishmentach ryzyka tego rodzaju są pomijalne, ale nie są one przecież pomijalne dla znakomitej części ich podwładnych. Trzon myśli Rodrika, sprowadzający się do stwierdzenia, że „zatrudnienie” to coś dużo więcej aniżeli tylko „wykonywanie pracy” nie jest zresztą szczególnie odkrywczy, zgoda niedawno przywołał tę tezę znany interpretator i historyk myśli Keynesa, Robert Skidelsky, uzasadniając swój sceptycyzm dotyczący tzw. „telepracy”. Mówił on m.in., że „... wszystkie badania pokazują, że jedną z najbardziej cenionych korzyści płynących z zatrudniania jest to, iż pozwala ono na budowanie więzi społecznych powstających w miejscu pracy...”¹⁹.

Stąd już tylko jeden krok do stwierdzenia, że – wbrew szeroko rozpowszechnionemu mniemaniu – przedsiębiorstwa powszechnie uznawane za „prywatne”, (a zatem także władza w tych przedsiębiorstwach), są takie dalece mniej, niżby się wydawało – w gruncie rzeczy, są to, (lub powinny być), podmioty publiczne, do których należy stosować reguły *governance*

¹⁹ Skidelsky R., Project Syndicate, 17 marzec 2020, https://www.project-syndicate.org/onpoint/ps-say-more-robert-skidelsky?utm_source=Project%20Syndicate%20Newsletter&utm_campaign=1b5bf93e27-sunday_newsletter_22_03_2020&utm_medium=email&utm_term=0_73bad5b7d8-1b5bf93e27-104962937&mnc_cid=1b5bf93e27&mnc_eid=a6a2a53fb3&barrier=accesspaylog [dostęp marzec 2020]

obowiązujące w systemie politycznym. Krok taki wykonała stosunkowo niedawno I. Ferreras, która skądinąd cieszącą się znakomitymi recenzjami książkę rozpoczęła tak: „... książka dotyczy podstawowego napięcia pomiędzy kapitalizmem i demokracją, napięcia na tyle silnego, że może ono doprowadzić nasze demokratyczne społeczeństwa na skraj przepaści... życie w zachodnich, demokratycznych społeczeństwach rodzi oczekiwanie, że ludzie mają wpływ na to, co dzieje się w gospodarce i w ich miejscach pracy i oczekiwanie to nie może być spełnione w warunkach, w jakich współczesne przedsiębiorstwa są zarządzane... Współcześnie bycie obywatelem i bycie pracownikiem oznacza, że trzeba żyć w świecie sprzeczności pomiędzy demokratyczną kulturą naszych społeczeństw i rzeczywistością miejsca pracy... nasza demokratyczna kultura skłania obywateli do myślenia, że mają oni wpływ na przebieg swojego życia natomiast ich doświadczenie w miejscu pracy przekonuje, że są jedynie czynnikami produkcji...”²⁰. Tytuł książki mówi wyraźnie o tym, jak jej autorka chciałaby rozwiązywać tak zarysowany problem, zaś roztropność proponowanego przez nią rozwiązania polegającego – najkrócej rzecz ujmując – na korporacyjnym dzieleniu władzy między pracodawców i pracowników z całą pewnością nie jest oczywista i można sobie łatwo wyobrazić cały szereg argumentów krytycznych, takich, na przykład, jak „argumenty z merytokracji” czy właśnie „argumenty z własności”. Niezależnie od tego, skoro problem wraca, to można rozsądnie przypuszczać, że – skoro pomija ona takie instytucjonalne rozwiązania dręczącego ją problemu, jak „rady pracownicze” czy „rady pracowników” – że nie jest z nich zadowolona. Cokolwiek się w tych sprawach powie, zdaje się nie ulegać wątpliwości to, że i Rodrik i Ferreras rejestrują problem, z którym trzeba się będzie – prędzej czy później – zmierzyć, a też i to, że każda próba tego rodzaju, a było ich przecież niemało, powinna brać pod uwagę dotychczasowe doświadczenia obywatelskiej/pracowniczej partycypacji: zarówno te dobre, jak i te złe. O pierwszych nie warto wiele mówić, są one dość oczywiste, jeśli chce się akcentować partycypacyjną formułę wolności obywatela/pracownika. Drugie mają tę podstawową wadę, że uruchamiają szereg istotnych kosztów transakcyjnych, są zatem gospodarczo antyefektywnościowe. Ale, powie ktoś, nie widać powodów, dla których efektywność gospodarowania miałaby zostać uznana za kluczową wartość w zmieniającym się świecie stosunków pracy. Czy w tym świecie może obowiązywać pamiętana sprzed stuleci zasada *nihil novi?*

²⁰ Ferreras I., *Firms as a Political Entities. Saving Democracy through Economic Bicameralism*; Cambridge University Press 2017.

Nie wszystko, co się świeci...

Rzecz jednak nie tylko w tym, że partycypacyjne koncepcje budowy nowego ładu stosunków pracy obciążone są rozmaitymi efektami zewnętrznymi wpływającymi na efektywność gospodarowania. Nawet, gdybyśmy powiedzieli sobie, że nie jest to najważniejsze kryterium, wedle którego należy oceniać instytucjonalne formuły, wedle których zorganizowana jest współcześnie aktywność gospodarcza, to i tak można bez trudu wskazać na rozmaite kłopoty, jakie nastreśla idea pracowniczej partycypacji. Jeden z nich jest łatwo uchwytne i sprowadza się do wskazania na to, że nadal nasze myślenie jest porządkowane przez tradycyjną dychotomię ostrego podziału pomiędzy pracownikami i pracodawcami/ właścicielami/ inwestorami, etc. Trzymając się tej dychotomii nie tylko nie wychodzimy poza bardzo już zużyty – i wcale nie jest takie pewne, że nadal poznawczo pożyteczny – schemat analityczny, lecz także zakładamy heurystyczną fikcję. Sprowadza się ona do tezy mówiącej, że każda ze stron stosunków pracy to mniej czy bardziej jednorodna całość spajana wspólnymi interesami, choć najprostsze obserwacje każą myśleć, że jest to teza empirycznie wadliwa. Co więcej, jest to teza empirycznie wadliwa na każdym możliwym poziomie agregacji. Prawda, zdarza się, że związki zawodowe mówią jednym głosem, że organizacje pracodawców wspólnie prezentują uzgodnione wcześniej stanowisko, ale przecież nie jest to ich codzienność. To samo można powiedzieć o funkcjonowaniu instytucji pracowniczej partycypacji na poziomie przedsiębiorstw: wgląd w ich co wiemy o tzw. „współzarządzaniu” skłania raczej do myślenia, że rozmaite formuły rad pracowniczych są instytucjami wielce konfliktotwórczymi, takimi, w których ścierają się interesy rozmaitych grup pracowników – tych, którym zależy przede wszystkim na maksymalizacji wynagrodzeń i tych, którzy mają na uwadze zwłaszcza bezpieczeństwo zatrudnienia czy inwestowanie w przyszłość swoją i zatrudniającej ich firmy, tych wykonujących prace proste i łatwych do zastąpienia, i tych wyspecjalizowanych, i dysponujących kwalifikacjami ważnymi dla przedsiębiorstwa, etc. Z całą pewnością sprzyja temu pluralizm rozmaitych form zatrudnienia pracowników stanowiący pochodną deregulacji rynku pracy: dla jednych ważna jest umowa o pracę na czas nieokreślony i związane z nią korzyści, takie zwłaszcza, które przekładają się na kredytową wiarygodność, dla drugich liczą się korzyści doraźne i w „prekaryjnych” formach zatrudnienia poruszają się niczym ryby w wodzie – nawet, jeśli jest to woda w niewielkim i mocno zamulonym akwarium. O tym, że to samo dotyczy pracodawców przekonują bieżące spory o szczegóły tzw. „tarcz antykrzysowych”

demonstrujące to, że jednym z nich zależy – mimo wszystko – na utrzymaniu poziomu zatrudnienia i towarzyszącym temu dotacjom, innym na „wakacjach” w spłacaniu kredytów, jeszcze innym na ulgach zmniejszających koszty stałe funkcjonowania ich firm, etc. Wszystko to jednak sprowadza się do stwierdzenia mówiącego, że rozmaite sploty interesów gospodarczych, dodatkowo komplikowane przez rozmaite napięcia w ramach administracji publicznej – tu akurat wystarczy przywołać pełzający konflikt pomiędzy administracją samorządową i administracją centralną – powodują, że koncepcja partycypacji „partnerów społecznych” staje się instytucjonalną fikcją, zaś jej realia to lobbying rozmaitych chwiejnych, tworzonych ad hoc grup interesów z większymi czy mniejszymi efektami, które przebijają się na powierzchni publicznych debat. Jeśli to – choćby w jakimś stopniu trafna – charakterystyka stanu rzeczy, to wypadaloby się pogodzić z tym, że często dekretowany uwiad dialogu społecznego nie jest konsekwencją złej woli którejkolwiek z jego stron: ma swoje źródła strukturalne powodujące, że jest zastępowany przez lobbying rozmaitych doraźnie powstających grup interesów.

Nacisk na dialog społeczny rozumiany jako partycypacyjna formuła kształtowania zbiorowych stosunków pracy to zagadnienie kłopotliwe także i w tej mierze, w jakiej – bez względu na to, jak znakomicie brzmiącymi frazesami bywało opisywane – prowadzi do rozmaitych wątpliwości. Jedno z nich dotyczy idei „społecznego partnerstwa” i opisywanych wyżej trudności z identyfikacją uczestników tego partnerstwa. Ale, gdyby pójść nieco dalej, mogłoby się okazać, że – budując na interpretacjach wielu badań dotyczących obywatelskiej partycypacji w podejmowaniu decyzji dotyczących fluorowania wody pitnej – jest to zazwyczaj „partycypacja przeciwko czemuś”. Taka była zgłoszona niegdyś teza J. Colemana, mówiąca, że obywatele znacznie chętniej mobilizują się wtedy, gdy chcą przeciwko czemuś zaprotestować, najchętniej zaś mobilizują się wtedy, gdy chcą kontestować jakieś decyzje władzy publicznej. Co więcej, utrzymywał Coleman, idzie tu nie tyle o niezgodność tych decyzji z obywatelskimi preferencjami, ile o uogólniony „protest przeciwko władzy”²¹. Uogólniając tę myśl można byłoby przywołać konkluzję, zaproponowaną po to, aby wyjaśnić spory pomiędzy rozmaitymi ekspertami: „... większość badań nad partycypacją odwołuje się do psychosocjologicznej tradycji zakładającej, że jednostki podzielają wspólną ideologię i dążą do maksymalizacji swojej autonomii w procesach podejmowania decyzji, a tymczasem praktyczny problem sprowadza się do pytania o to, jak

²¹ Coleman J., *Community Conflict*, Free Press 1957, s. 17–19.

uporać się z kwestiami takimi, jak ideologiczna polaryzacja i redystrybucja władzy...”²².

Nie jest też wykluczone, że partycypacyjne aspiracje obywateli/pracowników słabną wtedy, gdy są oni konfrontowani ze złożonością materii spraw, w których wstępnie mieliby współdecydować. Taki wniosek nastęrcza szereg badań empirycznych. Gdy, na przykład, pytano Brytyjczyków o to, jakie priorytety powinna ona mieć na uwadze to okazywało się, że – w sytuacji wymagającej w miarę szczegółowego określenia tych priorytetów – stawali się oni bardzo wstrzemięźliwi i najchętniej składali ciężar ich wyznaczenia na barki urzędników²³. Najkrócej: obywatelska partycypacja oznacza nie tylko otwieranie się na cudze poglądy i uchwytą w nich złożoność rzeczywistości, lecz także uświadomienie sobie tego, że bezpieczniejszym rozwiązaniem może okazać się rezygnacja z obywatelskiej podmiotowości i przekazanie odpowiednich decyzji i związanej z nimi odpowiedzialności w ręce wyspecjalizowanych administratorów. Okazuje się zatem, że ludzie postawieni w obliczu złożoności problemów, o których – wstępnie – chcieliby współdecydować, z niejaką ulgą wycofują się ze swoich partycypacyjnych aspiracji. Kontynuując tę myśl można byłoby zgrzyźliwie zapytać o to, jak często zdarza się, że argumenty podnoszone przez partnerów społecznych w toku dyskusji ekspertów w partycypacyjnych instytucjach dialogu społecznego są uzasadniane nie racjami merytorycznymi, mniej czy bardziej złożonymi analizami budżetowych czy społecznych konsekwencji tych czy innych decyzji, lecz – cokolwiek mogłoby to oznaczać – „głosem ludu” bądź opiniami zebranymi wśród pracowników czy przedsiębiorców? Wypada przy tym dodać, że retoryka tego pytania niekoniecznie ma sens krytyczny: bo przecież nie jest wykluczone, że partycypacyjna formuła kształtowania stosunków pracy niekoniecznie jest tym, na czym pracownikom najbardziej zależy – wtedy zwłaszcza, gdy jej realizacja wymaga odwołania się do złożonej argumentacji merytorycznej. Konsekwentnie, można byłoby utrzymywać, że próby tworzenia kolejnej wersji „kapitalizmu z ludzka twarzą”, tj. jakiejś wersji „kapitalizmu partycypacyjnego” są chybione – bo niekoniecznie partycypacja jest tym dobrem stosunków pracy, które dla pracowników jest szczególnie ważne. Frazes jest wprawdzie zgrabny i zapewne pełni rozmaite funkcje perswazyjne a też z całą pewnością demonstuje „postępowość” tych, którzy się nim posługują, ale nie jest

²² Ansoff I. H., *The pathology of applied research in social science*, [w:] Heller F. (red.), *The Use and Abuse of Social Science*, Sage 1986, s. 21.

²³ Dolan P., Cookson R., Ferguson B., *Effect of discussion and deliberation on the public's views of priority setting in health care: focus group study*, *British Medical Journal*, kwiecień 1999, nr 318, s. 918–919.

wykluczone, że pracownicy wolą być dobrze zarządzani i czerpać ze swojej pracy, bardzo przecież zróżnicowane, satysfakcje nie zaś w zarządzaniu uczestniczyć. Cóż, tak właśnie mogłaby się kończyć opowieść Babuka o jego wizycie w Persepolis. Przywołując Woltera, wypada więc powiedzieć: Tak toczy się świat.

Jacek Sroka

Dialog społeczny jako przyczólek a zarazem przeszkoda w rozwoju deliberacji

Wstęp

Treść niniejszego artykułu osadzona jest w dziedzinie nauk o polityce i administracji, ze szczególnym uwzględnieniem analizy polityk publicznych. Argumentacja zmierza do uzasadnienia hipotezy zawartej w tytule, w myśl której dialog społeczny, w formie, w której zakorzenił się w Polsce, może utrudniać rozwój metod i narzędzi charakterystycznych dla rozwiązań deliberatywnych, które współcześnie wspomagają tradycyjne rozwiązania polityki publicznej m.in. w Irlandii, skąd zaczerpnięto przykład działania jednego z paneli obywatelskich (*The Citizens' Assembly*). W tekście posłużono się elementami tych propozycji naukowych, w których dialog społeczny (partnerstwo społeczne) traktuje się jako jeden ze szczebli komunikacyjnego porozumienia, służącego wypracowywaniu decyzji publicznych z uwzględnieniem trzech wkładów wnoszonych przez interesariuszy do procesu decyzyjnego, tj.: interesów własnych, wiedzy oraz emocji. Tym samym korzysta się tu z podejścia metodycznego charakterystycznego dla tzw. zwrotu systemowego w modelowym ujmowaniu deliberacji, który to zwrot najczęściej kojarzy się z nazwiskiem Jane Mansbridge¹. W Polsce model ten jest w sposób interesujący rozwijany przez Michała Zabdyr-Jamroza². W artykule wykorzystane zostały także elementy analizy grup interesu, funkcjonalnej analizy systemowej oraz analizy aktów prawnych. Odwołano się zarazem do przypadków tych polskich miast, w których w procesie przygotowywania decyzji publicznych posługiwano się innowacyjnym rozwiązaniem w postaci paneli obywatelskich.

¹ Zob. np.: Mansbridge J.J., *A Minimalist Definition of Deliberation*, [w:] Heller P., Rao V. (red.), *Deliberation and Development*, World Bank, Washington 2015.

² Zabdyr-Jamróz M., *Wszechstronność. Deliberacja o emocjach interesach własnych i wiedzy eksperckiej w polityce zdrowotnej*, Kraków 2019.

Oprócz wstępu i podsumowania na artykuł złożyło się sześć wyodrębnionych i opatrzonych tytułami części, które dedykuje się:

- podobieństwom i różnicom pomiędzy dialogiem i deliberacją oraz pojęciu systemu deliberatywnego;
- sile oddziaływania niedeliberatywnych wzorców kulturowych, które osłabiają obywatelskie postawy deliberatywne a wzmacniają skłonności i umiejętności przydatne w rozgrywkach partykularnych interesów;
- dialogowo-kontraktowemu i naznaczonemu etatyzmem korporatyzmowi, który w Polsce stanowi jedną z istotnych barier dla rozwoju deliberacji;
- problemowi „kursu na deliberację”, w tym m.in. tzw. deliberacyjnym momentom, które mają moc przekształcania spolaryzowanych i hierarchicznych relacji, a także temu, co wspomniane „momenty” oddala;
- problemowi systemowej nieskuteczności stosowania inkluzywnych metod w warunkach, w których generalnie dominuje skłonność do wykluczania, a nie włączania interesariuszy do przygotowywania decyzji w polityce publicznej;
- studiom przypadków działania jednej z metod deliberacji, jaką są panele obywatelskie, na przykładzie Irlandii oraz z odwołaniem się do pierwszych na tym polu doświadczeń polskich.

W koncepcji niniejszego tekstu postawiono na generalia. Dlatego nie rozważa się tu, w sposób detaliczny formalno-instytucjonalnych, proceduralno-prawnych, czy organizacyjno-zarządczych uwarunkowań dialogu społecznego w Polsce. Dominuje tu ton krytyczny, który zarazem nie umniejsza przydatności oraz niewątpliwych dokonań (neo)korporatyzmu w trudnej drodze do skonsolidowanego, możliwie otwartego systemu demokratycznego w Polsce. Krytycyzm zogniskowany jest na uwarunkowaniach kulturowo-instytucjonalnych, wytyczających te trajektorie uzgadniania interesów oraz ich „rozgrywania”, które utrudniają efektywne wprowadzanie rozwiązań deliberatywnych do krajowych i samorządowych polityk publicznych. W sposób nieco bardziej szczegółowy przedstawiono koncepcyjno-proceduralne tło wdrażania pro-deliberacyjnych innowacji w Polsce, czego egzemplifikację stanowią panele obywatelskie.

W podsumowaniu nie formułuję pełnej diagnozy, a tym bardziej recepty, która stanowiłaby remedium na paradoks zawarty w tytule opracowania. Podjęcie podobnej próby jest zadaniem na (możliwie nieodległą) przyszłość, ale wymaga uwzględnienia większej ilości ujęć i analiz. Dlatego w tym tekście pojawiają się jedynie elementy odpowiedzi roboczej, do której koncepcyjno-analitycznego oraz praktycznego uzupełniania piszący ma nadzieję zachęcić Czytelników.

1. Dialog i deliberacja: podobieństwa i różnice komunikacyjnego porozumienia

Deliberacja wymaga swoistej społecznej aury, na którą składają się m.in. takie uwarunkowania, jak względnie silna pozycja pro-konsensualnych wzorców kulturowych, czy umiarkowany poziom polaryzacji afektywnej w rozmaitych „życiowo ważnych” poglądach. To z pozoru uwarunkowania pośrednie, ale w istocie bardzo istotne i podstawowe. W sposób bezpośredni, bardziej widoczny deliberacji sprzyja natomiast skomplikowany spłot trzech wnoszonych do niej czynników³, w postaci:

1. jednostkowych i grupowych interesów (korzyści) własnych, interesu publicznego oraz mniej lub bardziej partykularnych interesów politycznych;
2. wiedzy, zarówno tej oficjalno-publicznej, jak i naukowo, ekspercko oraz fachowo certyfikowanej, ale także tego, co się potocznie „wie” – w związku z własnym położeniem oraz towarzyszącym mu spłotem interesów i emocji – wiedzy lokalnej, potocznej – zarówno wiedzy odnoszącej się do „spraw doniosłych i skomplikowanych”, jak i środowiskowej wiedzy zakorzenionej i praktykowanej w organizacyjnej, grupowej oraz jednostkowej codzienności;
3. emocji, które zawsze towarzyszą deliberacji, a powstają w związku z oczekiwaniami lub odczuwanymi interesami oraz tym, jak już wspomniano, co się na ich temat „wie”.

³ Na trzy wspomniane czynniki – rozpatrywane razem lub osobno – wskazywało wielu autorów zajmujących się deliberacją – począwszy od lat osiemdziesiątych, gdy temat ten zaczął być bardziej popularny wobec postępującego kryzysu tradycyjnych instytucji demokracji liberalnej – zarówno w jej wydaniu pluralistycznym, jak i (neo)korporatystycznym. Jednak w dyskusji naukowej stosunkowo długo utrzymywał się pogląd, który w Polsce (choć nie tylko) wciąż zdaje się dominować w myśleniu potocznym. W myśl którego, w demokratycznych debatach o charakterze włączającym, partycypacyjnym, a zarazem angażującym do wypracowania samych decyzji (bądź tworzeniu dla nich odpowiedniego klimatu, czy pola manewru) – powinno się stawiać niemal wyłącznie na wiedzę fachową, wypracowaną metodami zaczerpniętymi z nauki. Oczywiście, powinno się to robić „wystawiając” zarazem dobraną reprezentację odpowiednich (tj. „własnych”) ekspertów, których certyfikowana fachowość formalnie zabezpiecza bezstronność. Interesy zaś, w myśl tego nadal pokutującego w naszym kraju poglądu – jak w klasycznym (neo)korporatystycznym dialogu społecznym – powinny podlegać parametryzacji, negocjacji i przetargowi. Współcześnie wielu obserwatorów polityki publicznej, skłania się ku uzasadnionej opinii, że wariant ten jest nie tylko niemożliwy do realizacji w praktyce, ale wręcz, iż obstawianie przy nim może *per capita* przynosić procesom publicznym więcej strat, aniżeli korzyści (zob. np. Sroka J., *Epistokracja jako antyutopia w zarządzaniu publicznym i jakie na nią remedium*, [w:] Kilian S. (red.), *Annales Universitatis Peadagogicae Cracoviensis, Studia Politologica*, vol. 247, nr 18/2017). Swoistej rehabilitacji poddano w ostatnich latach nie tylko wiedzę środowiskową – wiedzę subiektywną, „laicką”, ale również towarzyszące interesom emocje nierozłącznie splecione z tym, co się na ich temat w sposób subiektywny „wie”. W polskiej literaturze na uwagę zasługuje w tym kontekście praca Michała Zabdyr-Jamroza, który wspomniane trzy „wkłady” do deliberacji (tj. interesy, wiedzę, emocje) usytuował we własnej, interesującej i nietuzinkowej propozycji modelowej (Zabdyr-Jamróż M., 2019, op. cit.).

Jane J. Mansbridge, autorka pojęcia *system deliberatywny*⁴, wraz ze współpracownikami wymienia cztery deliberatywne formy komunikacyjnego porozumienia⁵:

1. konwergencję (*convergence*), możliwą w sytuacji występowania znaczącego podobieństwa, kompatybilności interesów zaangażowanych stron – ma to miejsce wtedy, gdy porozumienie i współpraca wynikają z relatywnie podobnych celów;
2. nie-w-pełni „uteoretyzowane” porozumienie (*incompletely theorized agreement*), albo – w nieco mniej dosłownym tłumaczeniu – umowy nie w pełni domknięte, w ramach których do porozumienia w poszczególnych aspektach dobra wspólnego strony dochodzą z różnych, tylko częściowo ekwiwalentnych i komplementarnych powodów;
3. negocjacje integracyjne (*integrative negotiations*), prowadzone zgodnie z logiką *win-win*, które zmierzają do przełamywania różnic zdań na temat sprzeczności interesów i tym samym niwelowania konfliktu, co zostaje potwierdzone odpowiednim porozumieniem;
4. prowadzące do najbardziej „uczciwych”, trwałych i skutecznych kompromisów – jak się to określa – w pełni kooperatywne negocjacje dystrybutywne (*fully cooperative distributive negotiation*), w których strony dłużej nie są już „jedynie” antagonistami, negocjującymi i kontraktującymi płynne *status quo*, znanymi z koncepcji Chantall Mouffe⁶, ale stają się „w pełni” kooperującymi, wspólnotowymi partnerami współdziałającymi w klimacie wzajemnego zaufania i wsparcia⁷. Zdaniem autorów tej modelowej koncepcji, na tym ostatnim etapie wyłania się stosunkowo kompletny obraz tego, czym może być „prawdziwa” deliberacja.

Wskazane cztery formy komunikacyjnego porozumienia mogą stanowić wzorce dobrych praktyk wszędzie tam, gdzie wspomniany wcześniej spot trzech czynników wnoszonych do debat na to pozwala – tak w skrócie można wyjaśnić to, co się ma na myśli mówiąc o potrzebie występowania odpowiedniej dla deliberacji społecznej aury.

⁴ W ujęciu J.J. Mansbridge system deliberatywny ma współcześnie bardzo szeroki, globalny zakres i w różnym zakresie obejmuje szereg wymiarów nieformalnych, życiowych i sformalizowanych, systemowych. Obejmuje on jednostki i grupy, sieci i instytucje. W ujęciu substancjalnym system deliberatywny to całokształt rozmów – formalnych i nieformalnych, prowadzonych na różnych arenach, publikach, w różnych gremiach, na rozmaitych forach – rozmów publicznych, prowadzonych w biurze i rozmów niepublicznych, prowadzonych w kuchni (*every day talk*). Te „kuchenne” rozmowy J.J. Mansbridge uznaje za ważny element oddolnego kształtowania się sądu publicznego, zob. np. Mansbridge J.J., 2015, op. cit.

⁵ Mansbridge J.J., Bohman J., Chambers S., Estlund D., Føllesdal A., Fung A., Lafont Ch., Manin B., Marti J.L., *The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy*, The Journal of Political Philosophy, vol. 18, no. 1, 2010.

⁶ Mouffe Ch., *Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism*, Political Science Series 72, Institute of Advanced Studies, Vienna 2000.

⁷ Zob.: Warren M.E., Mansbridge J.J., *Deliberative Negotiation*, [w:] Mansbridge J.J., Martin C.J. (red.), American Political Science Association, Washington 2013.

Dialog społeczny utknął w Polsce na poziomie nie w pełni domkniętych umów⁸ (powyżej pkt 2) i na takim poziomie znajduje swe uzasadnienia kulturowe oraz proceduralno-formalne⁹. Otwartym pozostaje pytanie o to, czy młodsze pokolenia będą kultywować ten właśnie wariant, czy może wypracują praktyki bliższe „prawdziwszej” deliberacji. Gdyby tak miało być powinny zacząć pojawiać się w Polsce pierwsze tego symptomy, o czym powie się nieco więcej dalej, w podpunkcie 6, poświęconym panelom obywatelskim.

W tym tekście symptomów tych się poszukuje, ale zachowując zarazem dozę sceptycyzmu, w obliczu powszechnie znanych uwarunkowań krajowej rywalizacji politycznej (*politics*) oraz realiów polskiej polityki publicznej (*policy*). Wynika to ze świadomości, że deliberacji nie sprzyja – tak charakterystyczna dla polskiej sfery *politics* – polaryzacja afektywna, oznaczająca istnienie oddalających się od siebie biegunów emocji o zabarwieniu światopoglądowo-politycznym. Deliberacji nie sprzyjają nie tylko dychotomie w ideach i poglądach, ale także asymetrie w położeniu społecznym oraz drastyczne różnice we wpływie politycznym, tak charakterystyczne dla warunków, w jakich przychodzi nam w Polsce, w zasadzie w sposób permanentny funkcjonować. Zresztą, są to warunki niesprzyjające nie tylko deliberacji, która przecież jedynie uzupełnia a nie zastępuje (przedstawicielską) demokrację, ale i dla samej demokracji, w jej realnym kształcie oraz praktycznych wymiarach.

2. Deliberacyjna słabość obywatelska w starciu z utrwalonymi wzorcami dialogowych gier interesów

W Polsce wyraźnie zaznacza się słabość strony obywatelskiej wobec podmiotowych i intencjonalnych działań interesownych gatekeeperów, tj. aktorów strzegących dostępu do decyzji publicznych. Aktorów blokujących inicjatywy niezgodne z niewerbalizowaną oficjalnie, ale nieporównywalnie silniejszą od oficjalnych zapewnień, faktyczną „agendą” działań publiczno-prywatnych. Mówiąc najkrócej, a zarazem wprost: w realiach, które chce

⁸ Zob. np.: Gardawski J., *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2009; Sroka J., *Czterostronny dialog regionalny – bliżej niedopasowania czy deliberacji?*, [w:] Sroka J. (red.), *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2008; Sroka J., *Analiza funkcjonowania instytucji dialogu społecznego na poziomie województw. Raport z badań wojewódzkich komisji dialogu społecznego*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2009.

⁹ Zob.: Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, Dz.U. 2015 poz. 1240.

uznawać się za demokratyczne jest to chora sytuacja. Sytuacja, która „mija się” nie tylko z uznawanymi ustaleniami oraz zaleceniami płynącymi z naukowej dyskusji polityczno-publicznej, ale także z dobrymi praktykami partycypacji, współdecydowania, dialogu oraz deliberacji. W tej sytuacji nieco pocieszające jest w zasadzie jedynie to, że od pewnego czasu pojawiają się już w kraju kolejne, silne i dobrze udokumentowane argumenty potwierdzające utrzymywanie się, a nawet rozwój symptomów chorobowych w polskiej sferze publicznej¹⁰.

W podobnych warunkach, w tym *polu gry interesów*¹¹, deliberacja nie jest skuteczna, a jej stosowanie może być dla jej zwolenników nie tylko kontr-produktywne, ale wręcz niebezpieczne. A to z uwagi na powszechność strategii bastionowych, kartelowo-rywalizacyjnych oraz grupowych i jednostkowych zachowań konfrontacyjnych, podszytych nieufnością oraz spleśzczonym pojmowaniem kategorii zysku i straty. W podobnych warunkach zbyt naiwne stawianie na dialog może narażać na stratę, „hobbesowski” świat egoistycznych dążeń i partykularnych korzyści staje się do tego stopnia „wilczy”, że zgoda każdemu, nie tylko „Czerwonemu”, deliberacyjnemu „Kapturkowi” trudno się w nim się nie tylko odnaleźć, ale wręcz uchować. W tym świecie rozgrywek niejawnych interesów niemal nic nie jest bowiem takie, za jakie uchodzi, albo stara się uchodzić. Niemal wszystko jest za to „chytrą”, konfrontacyjną i zero-jedynkową grą. Różni się ona w sposób zasadniczy od gier kooperacyjnych, gier o zrównoważonych wynikach, opartych nieco wyświechtanym określeniem *win-win*. Nieco tylko rzecz przerysowując można powiedzieć, że taka orientacja jest, w hobbesowskim świecie, charakterystyczna raczej dla osób nie dość „wyrobionych”, naiwnych, ewentualnie dla tzw. pięknoduchów. Nie znajduje ona konsekwentnego zastosowania w polityce publicznej (*policy*), która rozwija się w cieniu brutalnych walk o władzę (*politics*) z towarzyszącymi im koalicjami dystrybucyjnymi oraz przetargami interesów, tak charakterystycznymi dla konfliktowego elityzmu grup interesu¹².

Przetarg interesów grupowych, którym swego czasu szczylił się dialogowy (neo)korporatyzm, sam w sobie nie sprzyja budowaniu mostów. Podobnie jak nie sprzyja temu wspomniana już spolaryzowana afektywnie

¹⁰ Jednym z niedawno wydanych tego typu opracowań jest książka Piotra Stankiewicza (zob.: Stankiewicz P., *Gra w atom. Społeczne zarządzanie technologią w rozwoju energetyki jądrowej w Polsce*, Wyd. Naukowe UMK, Toruń 2017).

¹¹ Pojęcie pola gry interesów wykorzystywane jest m.in. przez Piotra Stankiewicza, który z powodzeniem wykorzystał je w swej analizie struktury oddziaływań niejawnych w działaniach oraz zaniechaniach związanych w energetyką jądrową w Polsce (op. cit.).

¹² Zob. np.: Sroka J., *Konfliktowy elityzm grup interesów zamiast społeczeństwa obywatelskiego? Przyczynek do analizy systemowej*, [w:] Machelski Z. (red.), *Demokracja polska na początku drugiej dekady XXI wieku*, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2013.

argumentacja. Zarówno targując się, jak i stosując narzędzia retoryki i erystyki, dąży się nie do uwspólnotowienia nakładów ponoszonych w imię publicznej korzyści, ale do wygranej – do partykularnego zysku, który w większości przypadków oznacza „czyjaś” stratę. Zarówno w wymiarze partykularnym (np. grupowym), jak i ogólnym (wspólnotowym).

3. Dialogowo-kontraktowy (neo)korporatyzm jako bariera deliberacji

(Współ)decydowanie w zamkniętym klubie – tak najkrócej, zdaniem piszącego, można określić mechanizm stanowiący sedno zinstytucjonalizowanego dialogu społecznego w Polsce.

Aby deliberacja mogła się naprawdę w Polsce rozwijać i aby dialog społeczny stawał się prawdziwym przyczółkiem włączających debat musiałoby zacząć się utrwalać przekonanie, które nadal jest wątpliwe: iż głosowanie i negocjowanie korzyści to narzędzia wprawdzie demokratyczne, ale same w sobie nie stanowią one procedur sprzyjających deliberacji. Przekonanie to może stawać się lepiej ugruntowane i przyczyniać się do rozwoju deliberacji wtedy, gdy odpowiednio często podejmuje się próby, aby uczynić głosowanie i negocjowanie komplementarnymi z rozwiązaniami deliberacyjnymi takimi, jak np. panele obywatelskie. Zintegrowane z głosowaniem oraz negocjowaniem mogą one stanowić odpowiedź zarówno na tzw. deficyt demokracji, jak i na koordynacyjne problemy współczesnej polityki publicznej.

Tymczasem w praktyce przeważa raczej pogląd, że wiele z problemów wspomnianego deficytu można „usunąć”, „zwinąć”, czy „zerwać z nimi”, ułatwiając tym samym pracę klasycznym decyzyjnym organom demokracji reprezentacyjnej. O sposobach takiego partycypacyjnego, ale nie deliberacyjnego, lecz kartelowego „usuwania kłód” (*log-rolling*) przed procesem legislacyjnym – czy, mówiąc dosadniej: kartelowego „rolowania ustaw” w publicznych procesach decyzyjnych – krytycznie pisali, już na początku lat 60-tych ubiegłego wieku, m.in. James Buchanan i Gordon Tullock¹³.

Zarówno amerykańskie rywalizacyjno-pluralistyczne, a zarazem bardziej niejawne rozwiązania (np. w postaci *Political Action Committies*), jak i europejski, formalnie jawny, korporatystyczny dialog społeczny, stanowią w swej istocie wyraz istnienia we współczesnych poliarchiach pewnego amalgamatu. Amalgamatu stanowiącego spłot trzech form niesprzyjających

¹³ Buchanan J.M., Tullock G., *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, Michigan 1962.

deliberacji uwarunkowań: dialogowego kartelu interesów, koalicji dystrybucyjnej i zamkniętego klubu decyzyjnego. Ich funkcjonowanie niekoniecznie prowadzi do „większej” demokracji i rzecz jasna nieczęsto rozumiany w ten sposób „klub” jest gotowy oddać nieco pola deliberacji, co stanowi poważny problem również w Polsce. W ten sposób oddziaływanie tzw. „czynnika społecznego” na rozstrzygnięcia publiczne, decyzje administracyjne oraz kierunki legislacji ogranicza się do oddziaływań, mniej lub bardziej (oraz według różnych kryteriów) wyselekcjonowanych grup interesu¹⁴. Pomimo tego, że takich konstelacji interesów i władzy jest niemało, (okrojona) deliberacja próbuje stawiać już jednak w naszym kraju pierwsze kroki. Pozostaje mieć nadzieję, że przyczynią się one do stopniowego przełamywania wpływów centralnych i lokalnych: karteli interesów, koalicji dystrybucyjnych i ekskluzywnych klubów decyzyjnych, które nie były i nie są przecież niczym niecodziennym również w demokracjach uchodzących za skonsolidowane. Niezbędnym jest zarazem wkalkulowywać ich niekiedy samorzutne powstawanie. Z uwagi na mnogość ich form, błędem byłoby także ich „zakazywanie”. Gdy podobnych konstelacji interesów i władzy powstaje więcej, wówczas problem najprawdopodobniej tkwi w tym, że przewagę zdobywają (albo ją utrzymują) rywalizacyjno-konfrontacyjne wzorce kulturowe. Odmiana tego stanu rzeczy wiedzie jedynie poprzez, prowadzoną rzetelnie i możliwie z pasją, praktykę społeczną, organizacyjną oraz publiczną. Uporczywą, ale zarazem kooperacyjną, możliwie przytomną i adekwatną do warunków. Szansę takiej praktyki stwarzają m.in. panele obywatelskie.

4. Jaki obierać „azymut” debat, dialogu i negocjacji, aby znaleźć się na kursie ku deliberacji i co od niego oddała?

W kierunku jakiego wzorca debaty można zmierzać? Odpowiedź na to pytanie padnie tu ogólna, bo – zważywszy wspomniane wcześniej kulturowe zapóźnienia – nie sposób nie zaczynać od generalistów. Jeśli poważnie potraktujemy to, co dotąd zostało powiedziane, a do tego uznamy, że warto poszukiwać nowych ścieżek rozwojowych, wówczas warto starać się konsekwentnie obierać kurs na deliberacyjną debatę. Debatę toczoną w wielu zakątkach oraz niszach systemu społecznego, coraz bardziej niewymuszoną – bo, dzięki upartemu, a zarazem – jak wspomniano – przytomnemu praktykowaniu, stopniowo wrastającą we wzorce kulturowe. Debatę, na którą składać się będą dyskursy prowadzone w sposób zinstytucjonalizowany, ale

¹⁴ Por.: Buchanan J.M., Tullock G., op. cit., s. 257.

i – nie mniej, ale „tak naprawdę” bardziej ważne – codzienne, potoczne i zwykle *rozmowy w kuchni*, z których „kuchenną łącinę” wypierać będą otwarte i partnerskie formy interakcji komunikatywnych. Rozmowy te stanowią trening, dzięki któremu we wzajemnych relacjach może pojawiać się więcej *deliberacyjnych momentów*¹⁵. Im wspomnianych momentów jest więcej, tym bardziej słabną skłonności do dogmatyzmu w myśleniu, nieszczerości w relacjach oraz konfrontacji interesów i podejmowanych w związku z nimi działań. Wówczas dogmatyzm jest stopniowo wypierany przez permissywnizm¹⁶, otwartość postaw i skłonność do bardziej kooperatywnych form wzajemnego porównywania preferencji oraz dyskursywnego ustalania ich zbieżnych wektorów.

Deliberacyjne momenty działają jak swoista przekładnia – mają moc transformowania afektywnie spolaryzowanych oraz hierarchicznych relacji. Udrażniają obiegi informacji i przyczyniają się do „nowej” systemowej legitymizacji – na mikro poziomie relacji, w bezpośrednich rozmowach, a zarazem bardzo skutecznie. Można powiedzieć, że są to momenty, w których ludzie skłaniają się ku temu co empatyczne i kooperacyjne w spoiwach swych charakterów, który to element występuje w psychice większości ludzi, choć warto także pamiętać, że nie u wszystkich, o czym przekonuje codzienność, ale i opracowania psychologów oraz psychiatrów¹⁷.

Deliberacyjne momenty, gdy ich więcej, mają siłę przekraczania podziałów, przerzucania pomostów pomiędzy różnymi enklawami, nawet tymi – wydawałoby się – trwale i „śmiertelnie” skłóconymi¹⁸. Im tych momentów więcej, tym łatwiej kreować nowe węzły w sieciach społecznych, którym to sposobem redukuje się napięcia, co – jeśli tylko działa się konsekwentnie – krok po kroku prowadzi do zamazywania linii konfliktów, osłabienia polaryzacji afektywnej i rozhermetyzowywania dawnych „bastionów”. „Ubocznym” efektem generalnym tego procesu jest przebudowa struktur stratyfikacji. Dzieje się to za sprawą rozprzestrzeniania się deliberatywnych postaw¹⁹ (*deliberative stance*) oraz wzrostu pomostowych (*brid-*

¹⁵ Więcej nt. *deliberacyjnych momentów* zob. np.: Maia R.C.M., Danila C., Bargas J.K.R., Oliveira V.V., Rossini P.G.C., Sampaio R.C., *Authority and Deliberative Moments: Assessing Equality and Inequality in Deeply Divided Groups*, Journal of Public Deliberation, 2017, vol. 12, no. 2.

¹⁶ Permissywnizm, w zestawieniu z dogmatyzmem i w odniesieniu do stylów życia, stanowi jedną z klasycznych kategorii psychologii społecznej i politycznej, zob. np.: Cathelat B., *Socio styles systeme. Theorie, methodes, applications*, Ed. D'Organisations, Paris 1990.

¹⁷ Zob. np.: Baron-Cohen S., *Teoria zła. O empatii i genezie okrucieństwa*, Wyd. Smak Słowa, Sopot 2015.

¹⁸ Zob: Steiner J., Jaramillo M.C., Mameli S., *Deliberation Across Deeply Divided Societies. Transformative Moments*, Cambridge University Press, Cambridge 2017.

¹⁹ Więcej nt. postawy deliberatywnej zob.: Chambers S., *Reasonable Democracy: Jürgen Habermas and the Politics of Discourse*, Cornell University Press, Ithaca, New York 1996; Owen D., Smith G., *Survey Article: Deliberation, Democracy, and the Systemic Turn*, Journal of Political Philosophy, 2015, t. 23, nr 2; Zabdyr-Jamróz M., 2019, op. cit., s. 39–41; 60–65.

ging) powiązań sieciowych²⁰. Procesy takie łatwiej zachodzą zarazem w świecie wolnym od presji sieci technologicznych, które znamy ze współczesności – jest to dziś dodatkowe utrudnienie dla pro-deliberacyjnego sieciowania, a stawianie mu czoła nie jest łatwe. W grę tu bowiem dodatkowo wchodzi siła polityki korporacji, ukrytych wpływów oraz swoistego „efektu zmowy”.

Warto stale pamiętać, że usieciowienie nie jest ani pojęciem metafizycznym, ani terapią zajęciową – nie oznacza szlachetnego „budowania więzi”. Owszem, i to się zdarza, ale funkcjonalną istotą powiązań sieciowych jest wymiana zasobów. Ważnym jest, aby poszczególne rodzaje zasobów umieć w deliberacji od siebie odróżniać i zestawiać je w kombinacje sprzyjające pojawieniu się stanu bliskiego wielopunktowej równowadze „dobrze urządanego” społeczeństwa obywatelskiego. Rozbudowane sieciowe transfery wymagają kształtowania biegłości w sposobach pozyskiwania, operacjonalizowania oraz kapitalizowania zasobów²¹.

Podsumowując ten wątek: prawdopodobieństwo innowacyjnego i efektywnego wzrostu partycypacji demokratycznej rośnie wraz z sumą deliberacyjnych momentów mających moc przekraczania podziałów.

Droga to zarazem niełatwa, ale tylko w ten sposób można zmierzać ku realnej demokracji debatującej, w której będzie się unikać wzajemnego „rozgrywania”. Demokracji prawdziwie dialogowej, stroniącej od nagminnego w Polsce tokenizmu (do którego powraca się jeszcze w podsumowaniu), tj. „zagadywania spraw” i „ugłaskiwania” interesariuszy w toku rzekomych konsultacji²². Demokracji ograniczającej mechanizmy tzw. drzwi obrotowych (*revolving doors*) w polityce publicznej, o których wiedza oraz których krytyka bynajmniej nie wykluczają korzystania z nich – czego specyficzne przykłady widać również w polskiej nauce, fragmentami nader blisko kooperującej z polityką partyjną. Słowem, demokracji śmiało posiłkującej się prawdziwszą deliberacją oraz realnym współdecydowaniem.

Sprawą kluczową, w dalekiej drodze do tego ewentualnego wariantu demokratycznej przyszłości, jest to, czy w ogóle – oraz ewentualnie na ile – można starać się w Polsce rzeczywiście „uciec” od przeszłości. Przeszłości, która w sposób nieubłagany wytycza niedialogowe trajektorie rozwojowe zarówno naszej współczesności, jak i przewidywalnej przyszłości. Ten dobrze już znany i zbadany fenomen „cienia”, rzucanego przez przeszłość

²⁰ Popularne już dziś rozróżnienie sieciowych powiązań włączających, inkluzywnych (*bridging*) oraz powiązań spajających, ekskluzywnych (*bonding*) – w skrajnych przypadkach o „bastionowym” charakterze – wprowadzili do literatury naukowej Ross Gittel i Avis Vidal, zob.: Gittel R., Vidal A., *Community Organisations. Building Social Capital as a Development Strategy*, Sage, Thousand Oaks 1998.

²¹ Sroka J., *Współdecydowanie w wielopasmowej polityce publicznej*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2018, s. 58–59.

²² Zob.: Arnstein S.R., *A Ladder of Citizen Participation*, Journal of the American Institute of Planners, 1969, nr 4(35); Sroka J., *Dialog w nauce i o nauce – o ograniczeniach polityki naukowej*, Cywilizacja i Polityka, 2017, nr 17.

na rozwojową terażniejszość oraz rysującą się przyszłość, nosi nazwę zależności od ścieżki (*path dependency*)²³. Chodzi zatem o to czy uda się uciec od dotychczasowej krajowej „ścieżki” decydowania publicznego. Ścieżki wydeptywanej przecież nie od dekad, ale od stuleci²⁴. Wydeptywanej folwarczną, a współcześnie neo-folwarczną asymetrią relacji, bastionową mentalnością, chwiejną (i nierzadko wyrażaną z barokową przesadą) emocjonalnością, dekretowaną wiedzą, ukrytymi wpływami, czy niejawnymi oddziaływaniami. Ścieżki od dawna kształtowane paternalizmem, klientelizmem, egoizmem krewniaczym oraz konfliktowym elityzmem grup interesu, a utwardzanej konsekwentnym i *de facto* wspólnym oraz w istocie „zgodnym” (bo kulturowo mocno zakorzenionym) wykluczaniem możliwości zaistnienia prawdziwszego obywatelskiego wpływu²⁵. Wśród licznych, wyraźnie dziś odczuwanych efektów zależności od tej ścieżki rozwojowej, coraz wyraźniej zaznacza się brak kulturowej instytucjonalizacji – nie tylko nowoczesnej polityki publicznej, ale instytucjonalizacji samej sfery publicznej w jej cywilizacyjnie adekwatnym oraz dialogowo aktualnym kształcie. Co więcej, rysuje się zagrożenie, że formalnie pro-deliberacyjne, dialogowe rozwiązania systemowe będą kolonizowane przez ugruntowane nie-dialogowe interpretacje i praktyki. Dotyczy to zarówno znanych instytucji dialogu społecznego, ale i obywatelskiego²⁶, jak i nowych rozwiązań, m.in. tzw. paneli obywatelskich, o których dalej.

5. Mechanizm dialogowej pułapki: inkluzywne metody w ekskluzywnym klubie

Sformułowanie „inkluzywne metody” odnosi się ogólnie do publicznych, partycypacyjnych procedur decyzyjnych, zarówno tych znanych (dialog społeczny, dialog obywatelski), jak i nowych, potencjalnie bardziej deliberacyjnych – jak panele obywatelskie, o których będzie jeszcze mowa.

²³ Zob. np.: David P.A., *Path dependence, its critics and the quest for “historical economics”*, [w:] Garrouste P., Ioannides S. (red.), *Evolution and Path Dependence in Economic Ideas: Past and Present*, Edward. Elgar Publishing, Cheltenham 2000; Pierson P., *Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics*, *American Political Science Review* 2000, nr 2.

²⁴ Zob.: Morawski W., *Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo, gospodarka, polityka*, PWN, Warszawa 1998; Hryniewicz J.T., *Stosunki pracy w polskich organizacjach*, Scholar, Warszawa 2007; Zybala A., *Zarządzanie i partycypacja pracownicza w Polsce – realia i uwarunkowania. Od modelu folwarcznego do podmiotowości?*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2019.

²⁵ Por.: Tarkowski J., *Socjologia świata polityki*, tom 2: *Patroni i klienci*, PWN, Warszawa 1993; Sroka J., 2018, op. cit.

²⁶ W Polsce gros formalnych możliwości dialogu obywatelskiego wyraża: ustawa z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2003 nr 93 poz. 873. Zob. także: Twardowska M., *Instytucjonalne formy partycypacji na przykładzie administracji lokalnej z organizacjami porządkowymi*, [w:] Sroka J. (red.), 2008, op. cit., s. 175–189.

Natomiast „ekskluzywnym klubem” nazwano tu reprezentujące poszczególne strony – partyjno-polityczne, biurokratyczno-administracyjne, ale także „partnersko-społeczne” – elity generalnie hołdujące (zgodnie z treścią wspominanego już wariantu kulturowego) odgórnemu (*top-down*) modelowi podejmowania decyzji²⁷.

Ekskluzywny klub stanowi rodzaj gry-pułapki, która ma moc kaperowania do elitarnego grona liderów instytucjonalnych nawet swych najzagorzalszych, społecznych przeciwników – tzw. liderów codzienności²⁸. Mechanizm kaperowania jest prosty i bardzo skuteczny – „zapadkę” stanowi w nim dominujący wzorzec kulturowy. Pułapka polega na tym, że tzw. oddolni aktywiści (liderzy codzienności), nierzadko ci najbardziej skuteczni, stosunkowo szybko trafiają do grona „notabli” – trafiają do niego m.in. za sprawą działania procedur włączających ich do publicznych procesów decyzyjnych, jako tzw. reprezentantów strony społecznej – i grona tego często już nie opuszczają, nawet niezależnie od zmian partyjno-politycznych. Mechanizm ten uwidacznia się zresztą nie tylko w dialogu obywatelskim, ale również (nawet częściej) w dialogu społecznym.

Zatem najlepsi aktywiści oddolni szybko „odchodzą” – w tym sensie, że ich własne korzyści, wiedza i emocje stają się coraz mocniej powiązane z zajmowaną w dialogu pozycją oraz z korzyściami, wiedzą i emocjami innych „dialogowiczów”. Odchodzą ci, którzy często już udowodnili, że w imię dóbr kolektywnych są w stanie skutecznie korzystać z możliwości proceduralnych i podejmować efektywne działania partycypacyjne – a wybierają (relatywnie większe) korzyści indywidualne, jakie mogą zdobyć (dzięki swemu początkowemu usytuowaniu „po stronie społecznej”) w centralnych, czy lokalnych konstelacjach władzy, gdzie trafili jako przedstawiciele wspomnianej strony społecznej. Takie usytuowanie, które indywidualną zapobiegliwość można dodatkowo jeszcze wzmocnić, umożliwia bezpieczne i długotrwałe korzystanie z politycznej „renty”.

W ten pokrótce scharakteryzowany sposób dochodzi do wyjaławiania „strony społecznej”, wyjaławiania społecznych wspólnot²⁹. Ich zdolni przedstawiciele zatem „odchodzą” kalkulując korzyści. Gdyby wzorzec kulturowy był inny, takie postępowanie mogłoby się ewentualnie jawić jako naganne –

²⁷ Jednym z klasycznych „wykładów” odgórnego stylu implementacji polityk publicznych jest opracowanie Eugene Bardacha, zob.: Bardach E., *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts 1977.

²⁸ Por.: Mansbridge J.J., Flaster K., *The Cultural Politics of Everyday Discourse: The Case of “Male Chauvinist”*, *Critical Sociology* 2007, nr 33, s. 628.

²⁹ Por.: Putnam R.D., *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, tłum. Sadura P., Szymański S., Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

ale tak nie jest z uwagi na dominujące w polskiej kulturze politycznej wzorce, które bardziej sprzyjają wykluczaniu i centralizacji, a nie włączaniu i decentralizacji.

Po raz kolejny odwołując się do klasycznych pojęć z kręgu psychologii społecznej i politycznej³⁰ można rzecz ująć także i w ten sposób, iż kształt oraz jakość rodzinnych relacji społecznych wciąż przyczyniają się do upowszechniania wzorca osobowości dogmatycznej. W efekcie, w całym systemie społecznym, wraz z jego sferą gospodarczą i polityczną, dominuje hierarchiczny, kartelowo-dystrybucyjny rygoryzm, zaś zdecentralizowany, dialogowo-transakcyjny permissywizm uznawany jest wręcz za naiwny, szkodliwy oraz nieżyłowy. Permissywna, deliberacyjna postawa jest *de facto* społecznie piętnowana, a formalne rozwiązania idące w podobnym kierunku są skutecznie buforowane i w rezultacie pozostają martwe, albo znacznie zubożone i wykoślawione. W tym stanie rzeczy „nieklamana” partycypacja, dialog, czy współdecydowanie, a tym bardziej deliberacja jawią się jako pojęcia zdecydowanie dalsze od habermasowskiego „świata życia” a bliższe tragicomicznemu światu zdeformowanych i martwych przepisów, jaki wyziera z beletrystyki Michała Gogola. Taki właśnie los spotyka w Polsce m.in. rozwiązania z kręgu demokracji przemysłowej, ale także formalne instytucje współdecydowania w samorządach terytorialnych, czy rozwiązania mające służyć społecznemu zarządzaniu innowacjami. Mechanizmem sprawczym tego procesu „unieważniania” formalnych zmian pro-partycypacyjnych i pro-dialogowych są siły kulturowej samo-referencji i systemowego samo-odtwarzania. Umowa, rozumiana jako symetryczny kontrakt autonomicznych i publicznie zorientowanych stron, a także mająca jej towarzyszyć proceduralna bezosobowość relacji, czy orientacja na efektywność, kulturowo przegrávají z kartelową złą, familizmem oraz „jazdą na gapę”. Tego niekorzystnego dla deliberacji ogólnego wyniku strzegą arbitralne (w sensie kulturowym) mechanizmy autopojetyzmu systemowego (samoreferencyjności systemowej)³¹. Mechanizmy te, większości współobywateli nie tylko „nie pozwalają” myśleć oraz działać inaczej (tzn. w sposób bliższy współczesnym standardom deliberacji), ale także surowo karzą odstępstwa od utrzymujących się norm relacji patronacko-klientelistycznych.

³⁰ Zob. np.: Eysenck H.J., *The Psychology of Politics*, Routledge & Kegan Paul Ltd., London 1954; Rokeach M., *The open and closed mind*, Basic Books, New York 1960; Tomkins S., *Left and right: A basic dimension of ideology and personality*, [w:] White R.W. (red.), *The study of lives*, Atherton Press, New York 1963.

³¹ Więcej nt. autopojetyzmu systemowego zob. np.: Luhmann N., *Essays on Self-Reference*, Columbia University Press, New York 1989.

6. **Przykład Irlandii i panele obywatelskie w Polsce – w kierunku realnej pro-deliberacyjnej innowacji czy bliżej konserwacji formalnych dialogowych wzorców?**

Jedną z najbardziej interesujących instytucjonalnych form deliberacyjnego ustalania decyzji są panele obywatelskie. Ich kolebką są Stany Zjednoczone, gdzie są już znane zarówno ich zalety, jak i wady³². Z uwagi na zwięzłą formę artykułu, nie będą one jednak tutaj osobno omawiane. Przy okazji krótkiej informacji nt. paneli zorganizowanych w Polsce zasygnalizuje się jedynie niektóre z tych uwarunkowań.

Panele obywatelskie stają się coraz bardziej powszechne w wielu krajach. Jak już napomknęto, testowano je także w polskich miastach – w chwili przygotowywania artykułu – w Gdańsku i Lublinie, ale planowano je również przeprowadzić m.in. w Krakowie, Warszawie, Łodzi, czy we Wrocławiu. Zatem w niedalekiej przyszłości powinno pojawić się więcej interesującego materiału empirycznego, który może i powinien być zestawiany z danymi zaczerpniętymi z krajowych praktyk dialogu społecznego i obywatelskiego.

Panel obywatelski w swej istocie stanowi zgromadzenie konsultacyjne (a czasem decyzyjne) złożone z reprezentatywnej grupy osób, wyłonionej w sposób losowo-celowy z określonej społeczności. Uczestnictwo w panelu jest dobrowolne, ograniczone w czasie, niekiedy bywa odpłatne, ale nie wyklucza to, ani nie zastępuje standardowych źródeł dochodu. Liczba uczestników panelu może obejmować od kilkunastu do kilkudziesięciu, a nawet (stosunkowo rzadziej) kilkuset osób. Uczestnicy są rekrutowani za pomocą różnych metod takiego losowego doboru, który zapewnia postulowany poziom reprezentatywności – choć, licząc na pojawienie się wspominanych już wcześniej „liderów codzienności”, dopuszcza się także zgłoszenia indywidualne. Ważne jest jednak to, aby skład panelu obywatelskiego był w miarę reprezentatywny i odzwierciedlał przekrój danej społeczności, zgodny z jej zmiennymi demograficznymi, społecznymi i materialnymi, które uznaje się za istotne powołując konkretny panel, jak np.: płeć, wiek, wykształcenie, status na rynku pracy, miejsce zamieszkania, stan majątkowy czy pochodzenie etniczne. Panel obywatelski służy nie tylko do jednorazowych konsultacji danej kwestii problemowej. Jego kadencja może trwać kilka lat, a podejście uczestników do poszczególnych zagadnień może w tym czasie ulegać istotnym zmianom. Zarówno bezpośrednie, jak i pośrednie oddziaływanie

³² Zob. np.: Sroka J., *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe, Teoria i praktyka*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 122–126.

panelu stanowi istotny składnik deliberacji pomiędzy mieszkańcami, interesariuszami i publicznymi ośrodkami decyzyjnymi.

Jednym z paneli obywatelskich najbardziej w ostatnich latach znanych, a zarazem widowiskowych i śledzonych przez światową opinię publiczną, był panel powołany w 2016 roku w Irlandii (*The Citizens' Assembly*). Przez okres 18 miesięcy, 99 osób pod przewodnictwem Mary Laffoy, sędzi Sadu Najwyższego Irlandii debatowało na tematy związane z: aborcją, referendum społecznymi, zmianami klimatycznymi, starzeniem się społeczeństwa oraz kadencyjnością parlamentarną (*fixed term parliaments*). Łącznie odbyło się 12 spotkań. Członkowie zostali wybrani losowo i zasadniczo reprezentowali zmienne demograficzne odzwierciedlone w spisie ludności. Obywatelom, którzy nie brali udziału w pracach panelu stworzono zarazem możliwość zgłaszania pod jego obrady własnych propozycji problemowych. W zależności od tematu możliwość ta była wykorzystywana w zróżnicowany sposób. Dla przykładu, w kwestii ósmej poprawki do konstytucji Irlandii, która dotyczyła zakazu aborcji, wpłynęło 13 075 zgłoszeń, z których 8092 online, a 4983 pocztą tradycyjną. Większość z nich została opublikowana i wzięta pod rozważę. Zasadą były jednak zgłoszenia imienne, nie przyjmowano i nie publikowano zgłoszeń anonimowych. Ze zgłoszeniami tymi można zapoznać się na stronie internetowej³³ *The Citizens' Assembly*. Administratorzy tej strony zastrzegają zarazem, iż mają one charakter emocjonalny i zawierają wrażliwe informacje. Wiele osób dzieliło się bowiem swoimi własnymi doświadczeniami, żywo zarazem argumentując na rzecz własnych poglądów w tej sprawie. Debata na temat aborcji prowadzona w ramach irlandzkiego panelu obywatelskiego była śledzona przez obserwatorów z całego świata, co też przyczyniło się do popularyzacji tej deliberacyjnej metody. Dla porównania, w obszarze dotyczącym zmian klimatycznych wypowiedziało się już tylko 1205 osób, na temat starzenia się populacji zabrało głos 129 mieszkańców i ich organizacje, sposób przeprowadzania referendum skomentowało 213 osób, a w kwestii długości kadencji parlamentu wpłynęło zaledwie 9 opinii. Chęć uczestnictwa w deliberacji rośnie zatem wraz z emocjonalną temperaturą debat.

W Polsce, do jesieni 2019 roku, posłużono się panelami (w nieco zmodyfikowanych wariantach) już trzykrotnie w Gdańsku (2016 r., 2017 r., 2018 r.) oraz jeden raz w Lublinie (2018 r.)³⁴. We wszystkich tych przypad-

³³ Zob.: <https://www.citizensassembly.ie/en/>, [dostęp: 27.09.2019].

³⁴ Więcej na temat organizacji, przebiegu oraz rezultatów paneli gdańskich oraz panelu lubelskiego zob.: Sroka J. Podgórska-Rykała J., 2019, op. cit.

kach władze samorządowe zasadniczo poważnie potraktowały rekomendacje uczestników paneli, zobowiązując się – choć nie bez zastrzeżeń³⁵ – do wdrożenia wypracowanych przez mieszkańców rekomendacji³⁶. Przy okazji wypada zauważyć, że o powodzeniu panelu w znacznej mierze decyduje jego fachowa i sprawna obsługa organizacyjna, obejmująca także moderowanie i facylitację³⁷.

Można zaryzykować twierdzenie, że panelowo-obywatelskie wspomaganie decyzji publicznych powoli zyskuje w Polsce szersze zainteresowanie. Wyrazem tego jest fakt, że w kilku polskich miastach istnieją już formalne podstawy prawne, stwarzające realne możliwości korzystania z formuły panelu obywatelskiego w ramach konsultacji społecznych. Można więc oczekiwać, że inicjatyw tego rodzaju będzie w przyszłości więcej. Nie oznacza to jednak, że ich realizacja nie napotyka na trudności oraz na kontr-działania.

Egzemplifikację tego stanu rzeczy stanowi przypadek krakowski, gdzie – w uchwale Rady Miasta dotyczącej konsultacji społecznych – wskazano na możliwość organizacji paneli obywatelskich, ale i tzw. sondaży deliberatywnych, które tutaj nie będą osobno omawiane³⁸. Okazja do skorzystania z rozwiązania w postaci panelu obywatelskiego nadarzyła się w Krakowie w związku z długotrwałym brakiem porozumienia, co do lokalizacji pomnika Armii Krajowej. Krakowscy radni przyjęli uchwałę w spra-

³⁵ Zarówno w Gdańsku, jak i w Lublinie władze miasta przyjęły te rekomendacje, które zyskały poparcie co najmniej 80% panelistów.

³⁶ Gerwin M., *Panele obywatelskie. Przewodnik po demokracji, która działa*, Fundacja Otwarty Plan, Kraków 2018, s. 13–15.

³⁷ W panelach gdańskich koordynacją zajmował się dr Marcin Gerwin – politolog-praktyk, mający w tym zakresie najlepsze w kraju przygotowanie teoretyczne, wsparte poważnym międzynarodowym oraz krajowym doświadczeniem praktycznym. On także kierował organizacyjną stroną panelu lubelskiego, a w okresie, w którym przygotowywano tekst, brał udział w przygotowaniach do kolejnych podobnych inicjatyw w innych polskich miastach. Do organizacji i koordynacji panelu planowanego w Krakowie włączono do zespołu dr Joannę Podgóorską-Rykałą, legitymującą się wykształceniem politologicznym i prawniczym. Podobne, naukowo-praktyczne zacięcie charakteryzuje także cytowanego już, młodego i nad wyraz zdolnego akademika (a zarazem również politologa) dra Michała Zabdry-Jamroza. Warto zatem zauważyć, że w kraju rośnie grupa osób dobrze przygotowanych do tego typu pracy. To nowe pokolenie dialogowych analityków, a zarazem deliberacyjnych praktyków, zwraca na siebie uwagę nie tylko fachowością, ale także odmiennym podejściem do swej aktywności, które najlepiej można scharakteryzować odwołując się do przywoływanego wcześniej pojęcia *postawy deliberatywnej*. Postawa ta wyraźnie cechuje tych młodych ludzi, a zarazem – zdaniem piszącego – odróżnia ich od wcześniejszych generacji (powiedzmy) „zwolenników oraz przyjaciół dialogu”. Przy okazji, politologiczne wykształcenie trójki wspomnianych tu młodych adeptów deliberacji zdaje się przekonywać o tym, że kryzys politologii w Polsce nie jest, aż tak powszechny i tak głęboki, jak to się niekiedy twierdzi.

³⁸ Uchwała nr CXI/2904/2018 Rady Miasta Krakowa z dnia 26 września 2018 r., w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Kraków oraz z Krakowską Radą Działalności Pożytku Publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji, §4 ust. 2 p. 5 i 9.

wie pomnika planując wykorzystanie innowacyjnego narzędzia w postaci panelu w terminie około połowy roku 2019³⁹. Wcześniej, w okresie od grudnia 2017 roku do stycznia 2018 roku, odbyły się w Krakowie ankiety konsultacje społeczne, w wyniku których ustalono, że mieszkańcy sprzeciwiają się inicjatywie budowy wspomnianego pomnika w dotąd proponowanej formie. Natomiast projekt uchwały o wykorzystaniu w tym celu panelu obywatelskiego przygotował radny Łukasz Maślona z klubu Kraków dla Mieszkańców. Ostatecznie 23 radnych poparło tę propozycję, a 14 radnych było przeciw. Nie od rzeczy będzie tu odnotować, iż zwolennikami tego rozwiązania byli radni, których afiliacje polityczne były bliższe centrowo-lewicowej orientacji światopoglądowej. Sprzeciwiali się jej natomiast radni skłaniający się ku orientacji bliższej prawemu skrzydłu miejskiej (ale i krajowej) sceny politycznej.

Do organizacji krakowskiego panelu, latem 2019 roku, ostatecznie nie doszło, gdyż 5 marca 2019 roku Wojewoda Małopolski stwierdził nieważność wzmiankowanej uchwały⁴⁰. W rozstrzygnięciu Wojewody uwag pod jej adresem sformułowano kilka. Jednak najbardziej charakterystyczna, a zarazem wiodąca dotyczyła faktu, iż w ocenie organu nadzoru, *uchwały winny być redagowane w sposób jasny i czytelny, niebudzący wątpliwości w odbiorze osób trzecich. Kwestionowana uchwała Rady Miasta Krakowa nie spełnia tego warunku w takim zakresie, w jakim odnosi się do niezdefiniowanego pojęcia „panel obywatelski”. Pojęcie to winno być wyjaśnione w sposób niebudzący wątpliwości dla mieszkańców gminy.* Wojewoda zakwestionował więc m.in. posłużenie się „niedookreślonym i niezdefiniowanym terminem”, ale również fakt, że mocą podważanej uchwały stanowiono o uchyleniu wcześniejszych uchwał rady (z okresu 2010–2012) w sprawie lokalizacji pomnika, co uznane zostało za niedopuszczalne i sprzeczne z prawem. W cytowanym rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Małopolskiego podniesiono także formalny brak uzasadnienia dla przeprowadzenia konsultacji społecznych⁴¹.

Kończąc wątek dotyczący „raczkującej” deliberacji przybierającej postać miejskich paneli obywatelskich w Polsce warto może przytoczyć jeszcze inny szczegół, który zaczerpnięto z jednego z miast, w których rozważa się wykorzystanie rozwiązań angażujących tzw. stronę społeczną. Wydał się on pisaćemu dobrym przykładem charakterystycznej „freudowskiej pomyłki”,

³⁹ Uchwała nr VI/93/2019 Rady Miasta Krakowa z dnia 30 stycznia 2019 r., w sprawie konsultacji społecznych dotyczących uczczenia pamięci żołnierzy Armii Krajowej.

⁴⁰ Rozstrzygnięcie nadzorcze nr WN-II.4131.1.6.2019 Wojewody Małopolskiego z dnia 5 marca 2019 r.

⁴¹ Op. cit., §5.

którą dosyć powszechnie popelnia się w krajowym myśleniu potocznym, politycznym i organizacyjnym – nawet tam, gdzie zamierza się z deliberacji korzystać.

Przykład ten pochodzi z praktyki samorządowej jednej z największych aglomeracji w Polsce, gdzie jednemu z wiceprezydentów miasta, który *jest specjalistą w zakresie ochrony zdrowia*, w ramach pełnionych przez niego obowiązków przypisano obszary: *pomocy społecznej, ochrony zdrowia, zieleńi miejskiej i partycypacji społecznej*.

Już sam dobór oraz uszeregowanie tych obowiązków wydało się piszącemu wystarczająco anegdotyczne. Nie mniej dowcipny był zarazem fakt, że ów wiceprezydent został, jako przedstawiciel tejże aglomeracji, wytypowany do udziału w panelowej dyskusji na temat miejskiej elektro-mobilności. Dyskusja ta została przeprowadzona jesienią 2019 roku, na jednej z największych, organizowanych periodicznie ogólnopolskich imprez samorządowych o charakterze dyskursywnym. Wiceprezydent, nad udział w panelowej dyskusji, przedkładał komunikacyjnie jednokierunkowe wystąpienie. Elementy wskazujące na dokonania miasta współgrały w wystąpieniu z autoprezentacją lokalnej „drużyny” politycznej, której był reprezentantem.

Przykład ten, warto może powtórzyć, należy traktować jako anegdotę, a nie naukowy argument – a więc uznać go za „coś”, czego konotacja oddziałuje w sposób intuicyjno-emocjonalny, nie zaś racjonalno-argumentatywny. Choć w tym kontekście można by także odwoływać się do argumentów racjonalnych, np. formułując szczegółowe pytania o racjonalne powody takiego, a nie innego zestawienia i uszeregowania obowiązków Pana Wiceprezydenta. Osłabiłoby to jednak, wymykającą się rozumowi, za to przemawiającą do poczucia humoru „siłę rażenia”, jaką niesie ze sobą porzucenie na samym tylko wymienieniu tychże obowiązków i takim, a nie innym (*last but not least*) ułożeniu wśród tych obowiązków partycypacji społecznej. Wskazano zatem na ten przykład właśnie z chęci odwołania się do intuicji i emocji, które we współczesnych interpretacjach deliberacji niosą co najmniej tyle samo istotnych informacji, co racjonalne argumenty polityki publicznej opartej na naukowych oraz eksperckich dowodach z kręgu tzw. *evidence based policy*⁴².

Zdaniem autora, koncepcyjno-organizacyjny misz-masz, wyzierający ze wzmiankowanej listy obowiązków eksponowanego funkcjonariusza wielkiego miasta, dobrze oddaje aktualnie przeważający stan wyobrażeń,

⁴² Więcej nt. polityki publicznej opartej na dowodach (*evidence based policy*) zob. np.: Dunn W.N., *Public Policy Analysis*, Prentice Hall, New Jersey 1994; Majone G., *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*, tłum. D. Sielski, Scholar, Warszawa 2004.

myślenia oraz działań w „temacie” partycypacji społecznej, bez której deliberacja przecież nie istnieje. Od realnych możliwości przewyciężenia tego stanu kultury politycznej i administracyjnej zależy przyszłość, podobnych do paneli obywatelskich, pro-deliberacyjnych innowacji w Polsce.

Podsumowanie

Procesualny charakter partycypacji obrazuje znana i chętnie przywoływana w literaturze tzw. drabina partycypacji obywatelskiej, autorstwa Sherry Phyllis Arnstein⁴³. Składająca się z ośmiu szczebli struktura odzwierciedla odmienne stopnie społecznego zaangażowania w przygotowywanie decyzji publicznych – począwszy od (1) manipulacji, (2) przez – przywozującą na myśl akty samokrytyki – „terapię grupową”, (3) informowanie, (4) konsultowanie, (5) „ugłaskiwanie” (czyli wspomniany już tokenizm), (6) partnerstwo, (7) delegowanie władzy, aż do (8) kontroli obywatelskiej.

Inkluzywna deliberacja lokuje się na najbardziej zaawansowanym, ósmym poziomie drabiny partycypacji, tj. na szczeblu kontroli obywatelskiej. Przy czym, na tym poziomie zaawansowania partycypacji obywatelskiej nie chodzi bynajmniej o jakąś formę asocjacionizmu, syndykalizmu, czy demokracji „ludowej”, w której wszyscy obywatele współdecydują i zarazem robią to w sposób permanentny. Taka wizja byłaby tyleż naiwna, co niebezpieczna, a jej rozmaite deformacje są powszechnie znane i nauczane w ramach podstawowego kursu historii. Chodzi tu nie o utopię, ale o gradacyjny poziom zaawansowania kultury politycznej i administracyjnej, za którą podążają rozwiązania formalne i proceduralne. Tymi ostatnimi można wprawdzie próbować inicjować, stymulować i ukierunkowywać rozwój rozwiązań deliberatywnych, ale same akty prawne i procedury ani nie zastępują, ani nie ukształtują wspomnianych w tekście *deliberatywnych postaw* i nie spowodują także powszechniejszego występowania *deliberacyjnych momentów*. Zarazem deliberatywne postawy nie są wyłącznie przejawem, powiedzmy, „urody charakteru” (choć nim bywają), ale wynikają z upowszechniających się i zakorzeniających kulturowych wzorców, prawdziwie otwartych oraz partnerskich relacji, w których unika się polaryzacji, konfrontacji i wzajemnego rozgrywania, za to – w sposób powszechny i „codzienny” – stawia się na możliwie wytonowany i augmentatywny dyskurs i kooperację. Nie oznacza to zarazem wykluczania emocji i wiedzy potocznej – przeciwnie – wraz z interesami własnymi uznawane są one

⁴³ Arnstein S.R., 1969, op. cit., s. 216–224.

za kluczowe „wkłady” w deliberację – czynniki, bez których nie uda się kształtować możliwie kompletnych i skutecznych rozwiązań w politykach publicznych.

Zarówno w dialogu społecznym, jak i w deliberacji liczą się procedury, ale nie stanowią one zarazem ich istoty. W sposób obrazowy przekonuje o tym w swym artykule Sor-hoon Tan⁴⁴. Warto zdawać sobie sprawę z lekcji, jakiej może udzielić zawarta w nim analiza wczesno-konfucjańskiej tradycji debat, wpisana w odmienną od zachodnioeuropejskiej kulturę azjatycką. Płynąca z niej nauka przekonuje, że samo istnienie w systemie politycznym narad noszących znamiona deliberacji, nawet jeśli narady te spełniają surowe normy proceduralne, nie gwarantuje demokratyzacji polityki w sytuacji, gdy mamy do czynienia z dominacją nie-demokratycznych wzorców kulturowych w środowisku społecznym i politycznym. Ta generalna bariera rozwoju deliberacji zaznacza się także w Polsce i stanowi główną przyczynę powolnego tempa wdrażania partycypacyjnych innowacji systemowych – takich, jak panele obywatelskie⁴⁵. Są także inne, wcale nie nieliczne, bariery deliberacji – począwszy od niedomagań samej jej koncepcji, a skończywszy na finansowych nakładach związanych z jej realizacją⁴⁶. Od pokonywania tych barier zależeć będzie to, czy deliberacja w Polsce nadal pozostanie jedynie, *migoczącą ideą*, swoistą demokratyczną *fatamorganą*, czy zacznie przybierać kształty rzeczywistej, włączającej (inkluzywnej) i efektywnej debaty. Debata wspomagającej bardziej tradycyjne rozwiązania demokratyczne, w tym również dialog społeczny⁴⁷. Sam dialog społeczny może jednak deliberacji w tym nie pomagać, jeśli jego uczestnicy – zarówno *in gremio*, jak i indywidualnie – nie zdobędą się na wypracowanie pogłębionych i dobrze uzasadnionych opinii na temat deliberacji, a także praktyk zorientowanych na niekłamane testowanie i rzeczywiste wykorzystywanie deliberacyjnych rozwiązań w samym dialogu społecznym, ale także wokół dialogu społecznego (w swych środowiskach organizacyjnych, zawodowych, lokalnych).

Zadanie to może nie być łatwe, m.in. z uwagi na wskazane w tekście uwarunkowania kulturowo-instytucjonalne i systemowe. Ale także z uwagi na szerszy kontekst społecznego dialogowania, które samo także znajduje się, może jeszcze nie w impasie, ale już na pewno „na zakręcie”. Jedną z najważniejszych tego przyczyn jest coraz głębszy kryzys, który dotyka tradycyjne organizacje partnerów społecznych w kraju i na świecie. Najogólniej

⁴⁴ Tan S., *Early Confucian concept of Yi (義) and deliberative democracy*, Political Theory 2014, tom 42, nr 1(142), s. 90, 100.

⁴⁵ Sroka J., Podgórska-Rykała J., 2019, op. cit.

⁴⁶ Organizacja paneli w polskich miastach każdorazowo kosztowała ok. 200 tys. złotych.

⁴⁷ Frieske K.W., *Fatamorgana deliberacji*, [w:] Sroka J. (red.), 2008, op. cit., s. 190–204.

mówiąc kryzys ten jest związany ze skokiem cywilizacyjnym i technologicznym, który – jak się coraz wyraźniej okazuje – niesie ze sobą wprawdzie wiele komunikacyjnych ułatwień, ale zarazem odziera komunikację z tych jej cech, które były przydatne w mozolnym budowaniu zrębów demokracji w ciągu ostatnich stuleci. Temat ten, sam w sobie kluczowy i niezwykle interesujący, winien być intensywnie i możliwie deliberacyjnie zgłębiany – tak przez ekspertów, jak i przez laików. Tu natomiast stanowi on jedynie puentę, która w założeniu autora ma do tej dyskusji zachęcać.

Bibliografia:

- Arnstein S.R., *A Ladder of Citizen Participation*, Journal of the American Institute of Planners, 1969, nr 4(35).
- Bardach E., *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts 1977.
- Baron-Cohen S., *Teoria zła. O empatii i genezie okrucieństwa*, Wyd. Smak Słowa, Sopot 2015.
- Buchanan J.M., Tullock G., *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, Michigan 1962.
- Cathelat B., *Socio styles systeme. Theorie, methodes, applications*, Ed. D'Organisations, Paris 1990.
- Chambers S., *Reasonable Democracy: Jürgen Habermas and the Politics of Discourse*, Cornell University Press, Ithaca, New York 1996.
- David P.A., *Path dependence, its critics and the quest for "historical economics"*, [w:] Garrouste P., Ioannides S. (red.), *Evolution and Path Dependence in Economic Ideas: Past and Present*, Edward. Elgar Publishing, Cheltenham 2000.
- Dunn W.N., *Public Policy Analysis*, Prentice Hall, New Jersey 1994.
- Eysenck H.J., *The Psychology of Politics*, Routledge & Kegan Paul Ltd., London 1954.
- Frieske K.W., *Fatamorgana deliberacji*, [w:] J. Sroka (red.), *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2008.
- Gardawski J., *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2009.
- Gerwin M., *Panele obywatelskie. Przewodnik po demokracji, która działa*, Fundacja Otwarty Plan, Kraków 2018.
- Gittell R., Vidal A., *Community Organisations. Building Social Capital as a Development Strategy*, Sage, Thousand Oaks 1998.
- Hryniewicz J.T., *Stosunki pracy w polskich organizacjach*, Scholar, Warszawa 2007.
- Luhmann N., *Essays on Self-Reference*, Columbia University Press, New York 1989.
- Maia R.C.M., Danila C., Bargas J.K.R., Oliveira V.V., Rossini P.G.C., Sampaio R.C., *Authority and Deliberative Moments: Assessing Equality and Inequality in Deeply Divided Groups*, Journal of Public Deliberation, 2017, vol. 12, no. 2.
- Majone G., *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*, tłum. D. Sielski, Scholar, Warszawa 2004.
- Mansbridge J.J., *A Minimalist Definition of Deliberation*, [w:] Heller P., Rao V. (red.) *Deliberation and Development*, World Bank, Washington 2015.
- Mansbridge J.J., Flaster K., *The Cultural Politics of Everyday Discourse: The Case of "Male Chauvinist"*, Critical Sociology, 2007, nr 33.
- Mansbridge J.J., Bohman J., Chambers S., Estlund D., Føllesdal A., Fung A., Lafont Ch., Manin B., Marti J.L., *The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy*, The Journal of Political Philosophy, vol. 18, no. 1, 2010.

- Morawski W., *Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo, gospodarka, polityka*, Wyd. PWN, Warszawa 1998.
- Mouffe Ch., *Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism*, Political Science Series 72, Institute of Advanced Studies, Vienna 2000.
- Owen D., Smith G., *Survey Article: Deliberation, Democracy, and the Systemic Turn*, Journal of Political Philosophy, 2015, t. 23, nr 2.
- Pierson P., *Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics*, American Political Science Review 2000, nr 2.
- Putnam R.D., *Samotna gra w kregle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, tłum. P. Sadura, S. Szymański, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Rokeach M., *The open and closed mind*, Basic Books, New York 1960.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze nr WN-II.4131.1.6.2019 Wojewody Małopolskiego z dnia 5 marca 2019 r.
- Sroka J., *Czterostronny dialog regionalny – bliżej niedopasowania czy deliberacji?*, [w:] Sroka J. (red.), *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2008.
- Sroka J., *Analiza funkcjonowania instytucji dialogu społecznego na poziomie województw. Raport z badań wojewódzkich komisji dialogu społecznego*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2009.
- Sroka J., *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe, Teoria i praktyka*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009.
- Sroka J., *Konfliktowy elityzm grup interesów zamiast społeczeństwa obywatelskiego? Przyczynek do analizy systemowej*, [w:] Machelski Z. (red.), *Demokracja polska na początku drugiej dekady XXI wieku*, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2013.
- Sroka J., *Epistokracja jako antyutopia w zarządzaniu publicznym i jakie na nią remedium*, [w:] S. Kilian (red.), *Annales Universitatis Peadagogicae Cracoviensis, Studia Politologica*, vol. 247, nr 18/2017.
- Sroka J., *Dialog w nauce i o nauce – o ograniczeniach polityki naukowej*, Cywilizacja i Polityka, 2017, nr 17.
- Sroka J., *Współdecydowanie w wielopasmowej polityce publicznej*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2018.
- Stankiewicz P., *Gra w atom. Społeczne zarządzanie technologią w rozwoju energetyki jądrowej w Polsce*, Wyd. Naukowe UMK, Toruń 2017.
- Steiner J., Jaramillo M.C., Mameli S., *Deliberation Across Deeply Divided Societies. Transformative Moments*, Cambridge University Press, Cambridge 2017.
- Tan S., *Early Confucian concept of Yi (義) and deliberative democracy*, Political Theory 2014, tom 42, nr 1(142).
- Tarkowski J., *Socjologia świata polityki*, tom 2: *Patroni i klienci*, PWN, Warszawa 1993.
- Tomkins S., *Left and right: A basic dimension of ideology and personality*, [w:] White R.W. (red.), *The study of lives*, Atherton Press, New York 1963.
- Twardowska M., *Instytucjonalne formy partycypacji na przykładzie administracji lokalnej z organizacjami pozarządowymi*, [w:] J. Sroka (red.), *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2008.
- Uchwała nr CXI/2904/2018 Rady Miasta Krakowa z dnia 26 września 2018 r., w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Miejskiej Kraków oraz z Krakowską Radą Działalności Pożytku Publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji.

- Uchwała nr VI/93/2019 Rady Miasta Krakowa z dnia 30 stycznia 2019 r., w sprawie konsultacji społecznych dotyczących uczczenia pamięci żołnierzy Armii Krajowej.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2003 nr 93 poz. 873.
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, Dz.U. 2015 poz. 1240.
- Warren M.E., Mansbridge J.J., *Deliberative Negotiation*, [w:] Mansbridge J.J., Martin C.J. (red.), American Political Science Association, Washington 2013.
- Zabdyr-Jamróz M., *Wszechstronniczość. Deliberacja o emocjach interesach własnych i wiedzy eksperckiej w polityce zdrowotnej*, Kraków 2019.
- Zybała A., *Zarządzanie i partycypacja pracownicza w Polsce – realia i uwarunkowania. Od modelu folwarcznego do podmiotowości?*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2019.

WGLĄD W REALIA

Jan Czarzasty

Zejsć z mielizny. Polski dialog społeczny u progu drugiej dekady bieżącego wieku

Wstęp

Polski dialog społeczny, zarówno trójstronny, jak i autonomiczny sprawia wrażenie odbijającego się od ścian. Krótkie raczej okresy produktywnej rozmowy przeplatają się ze względnie długimi fazami oddalenia, zarówno na płaszczyźnie rząd – pozostałe dwie strony zbiorowych stosunków pracy, jak i w sferze napięć wpisanych w trójkąt relacji pracodawcy – związki zawodowe – organy administracji państwowej. Przyczyn po temu jest kilka, jeśli uwzględnić tylko najważniejsze.

Po pierwsze to słabość partnerów społecznych. Stosując podejście zasobowe, można uznać, że zarówno pracodawcom, jak i związkom zawodowym brak jest siły wynikającej z dysponowania środkami wpływu, których źródła znajdują się w sile stowarzyszeniowej, strukturalnej, instytucjonalnej oraz symbolicznej, choć należy zauważyć pewną gradację. Siła stowarzyszeniowa oparta na liczebności i skali objęcia odpowiednich dla obu typów organizacji środowisk społecznych jest nikła. Siła strukturalna, odnosząca się do sprawności i funkcjonalności organizacji wynikających z ich budowy także nie jest wysoka, co w znacznym stopniu jest efektem atrofii organizacyjnych struktur na poziomie ponadzakładowym. Siła instytucjonalna, powiązana z obecnością w organach kształtujących stosunki pracy i ich skutecznym wykorzystaniu dla realizacji własnej agendy, jest ograniczona, lecz większa niż w przypadku siły stowarzyszeniowej, bowiem faktyczny uwiąd rokowań zbiorowych jest w pewnym zakresie kompensowany przez funkcjonowanie ciał trójstronnych, poprzez które związki zawodowe i organizacje pracodawców mogą wywierać wpływ, nawet jeśli jest on powierzchowny (np. możliwość współkształtowania dynamiki płacy minimalnej). Siła symboliczna, wreszcie, jest na tle dwóch pozostałych względnie duża, ponieważ

szczególnie związki zawodowe (pracodawcy w mniejszym stopniu) podejmują działania odciskające piętno na debacie publicznej, a pośrednio przynoszące rezultaty bądź to w sferze opinii publicznej, bądź, w bardziej namacalny sposób, na polityce publicznej.

Po drugie to instrumentalny stosunek państwa do dialogu. Pisząc „państwo”, podkreślam, że jest to pewna trwała postawa – jeśli wolno posuwać się do antropomorfizacji (cechy ludzkie przypisane zostają instytucjom) – która wykracza poza taktyczne, dyktowane potrzebą chwili, jak i strategiczne wybory danego gabinetu. Podsumowując doświadczenia dialogu od momentu, gdy mógł on zaistnieć jawnie i zostać ujęty w ramy instytucjonalne (a więc z grubsza od 1989 r.), można stanowczo stwierdzić, że państwu dialog nie jest potrzebny, o ile nie dochodzi do sytuacji, w której można zaaranżować dyfuzję odpowiedzialności, włączając partnerów społecznych w proces decyzyjny mający w intencji strony inicjującej (zawsze był to rząd) doprowadzić do implementacji (co najmniej potencjalnie) niepopularnego w opinii publicznej rozwiązania. Dowodzą tego wszystkie podejmowane dotychczas próby podpisania porozumienia aspirującego do rangi paktu społecznego, włącznie z uznawanym – choć niejednogłośnie – za takowy „Paktu o przedsiębiorstwie państwowym” z 1993 roku.

Po trzecie, niski stopień aktywności obywatelskiej Polaków. Zaangażowanie obywateli w działalność organizacji społecznych pozostaje na bardzo niskim poziomie. Nie jest to konstatacja wynikająca tylko z dyżurnie cytowanej w podobnych okolicznościach „Diagnozy społecznej” (skądinąd można tylko wyrazić żal, że to długoletnie badanie nie jest już kontynuowane), ale z szerokiego zbioru danych pochodzących z wielotorowych, realizowanych przez różne ośrodki i w znaczących odstępach czasu badań. Jakkolwiek ten wątek wkracza już na terytorium zajmowane przez badania dotyczące dialogu obywatelskiego, to zasługuje na podkreślenie, bowiem to słabość społecznej „bazy” przekłada się na rachityczność instytucjonalnej „nadbudowy”. Jeżeli Polacy skłonni są, a i to z oporami, angażować się co najwyżej w działalność rad rodziców w szkołach, czy rad osiedli, to nie jest niespodzianką, że na wysokim poziomie agregacji interesów, sprawstwo jednostki jest słabe i może (w sensie, że druga strona może sobie na to pozwolić) spotykać się z lekceważeniem podmiotów (czy to instytucjonalnych, czy personalnych) dysponujących realną siłą wpływu na dany odcinek życia zbiorowego.

Po czwarte, klimat panujący na świecie, który nie sprzyja działaniom zbiorowym w ogólności, a dialogowi społecznego – na różnych szczeblach, wypada dodać – w szczególności. Żyjemy w erze indywidualizacji, usiecienia relacji społecznych. Nie da się ukryć, że społeczeństwo jest anomiczne,

i to coraz mocniej, w durkheimowskim sensie: rozpad systemów aksjonormatywnych, rozkwit norm i wartości konkurencyjnych.

1. Słabość partnerów społecznych

Trójstronny dialog społeczny w Polsce cechuje widoczna i trwała nierównowaga wynikająca z przewagi rządu nad partnerami społecznymi. Kiedy spojrzeć na stan dialogu autonomicznego, to źródła tej przewagi stają się jasne, ponieważ dialog dwustronny jest w praktyce nieefektywny, chociaż formalnie funkcjonuje. Wynika to ze słabości instytucjonalnych aktorów zbiorowych stosunków pracy. Zarówno związki zawodowe, jak i organizacje pracodawców w niewystarczającym stopniu agregują, a co za tym idzie, wyrażają oraz reprezentują interesy swoich mandatów, klasy pracowniczej oraz środowiska pracodawców.

Przyjmijmy optykę podejścia zasobowego. Opiera się ono na tezie, że społeczne znaczenie i sprawstwo związków zawodowych (można rozciągnąć to jednak na organizacje reprezentujące interesy zbiorowe innego rodzaju, w tym pracodawców) jest rezultatem posiadania odpowiednich środków wpływu, czyli właśnie zasobów, przekładających się na siłę wpływu. Wyróżnia się pewne podstawowe kategorie zasobów, dysponowanie którymi warunkuje uzyskanie odpowiedniego rodzaju siły¹, a jest to:

- **siła stowarzyszeniowa:** siła zbiorowej organizacji pracowników (i/lub pracodawców) wynikająca z jej zdolności do przyciągania i utrzymania członków;
- **siła strukturalna:** siła wynikająca z pozycji pracowników/pracodawców w ramach istniejącego systemu gospodarczego;
- **siła instytucjonalna:** siła partnerów społecznych wynikająca z istniejących instytucji dialogu społecznego i rokowań zbiorowych;
- **siła społeczna (symboliczna):** siła partnerów społecznych wynikająca z ich współpracy z innymi organizacjami, mobilizacji zbiorowej i politycznej oraz zdolności do zmiany opinii publicznej w ważnych dla nich kwestiach.

¹ Zob. m.in. Dörre K., Holst H., Nachtwey O., *Organizing – A Strategic Option for Trade Union Renewal?*, International Journal of Action Research 5(1). Rainer Hampp Verlag, 2009, s. 33–67; Silver B., *Forces of labor: workers' movements and globalisation since 1870*, Cambridge University Press, Cambridge 2003; Wright E.O., *Working-Class Power, Capitalist-Class Interests, and Class Compromise*, American Journal of Sociology 105(4), University of Chicago Press, 2000, s. 957–1002; Schmalz S., Ludwig C., Webster E., *The Power Resources Approach: Developments and Challenges*, Global Labour Journal 9(2), 2018.

Siła stowarzyszeniowa przedstawicielstwa obydwu stron zbiorowych stosunków pracy jest w naszym kraju mizerna. Co więcej od dziesięcioleci obserwowalny jest spadek stopy uzwiązkowienia (mimo pewnych symptomów hamowania, a nawet możliwości odwrócenia trendu spadkowego, o czym szerzej niżej), jak również niemożność podniesienia zasięgu przez reprezentację pracodawców. Świadczą o tym dostępne dane statystyczne (choć nie są to dane w pełni odpowiadające ogólnie przyjętym standardom, które zalecają opieranie się na danych administracyjnych tzn. oficjalnie publikowanych przez podmioty będące obiektem uwagi).

Tabela 1. Uzwiązkowienie w Polsce (%), dane sondażowe

Rok pomiaru	1987	1991	2000	2010	2015	2016*	2017	2018	2019
Uzwiązkowienie	38	28	20	15	11	-	11	11	13

* W 2016 r. nie przeprowadzono badania.

Źródło: Wenzel, M., *Związki zawodowe w badaniach CBOS 1980–2008* w: Gardawski, J. (red.). *Polacy pracujący a kryzys fordystyczny*, Warszawa: Scholar, za lata 1987 i 1991; od 2010 r. komunikaty CBOS: 109/2010, 62/2013, 106/2014, 66/2015, 87/2017, 138/19.

W przypadku związków zawodowych, wypada wskazać na stosunkowo niski poziom wyjściowy. Nawet u progu transformacji systemowej odsetek pracowników deklarujących przynależność do związków zawodowych nie był nadmiernie wysoki. Lata 90-te to okres, w którym nastąpiło głębokie tąpnięcie. W drugiej dekadzie XXI wieku doszło do kolejnej zapaści, aczkolwiek znacznie płytszej². Zaznaczyć jednak trzeba, że podawane dane sondażowe są obarczone błędem pomiaru (dopuszczalny poziom wynosi +/- 3%). Ponadto, są to jednak wyniki badań opinii publicznej. Nieodzwonnie jest zatem skonfrontowanie ich z danymi pochodzącymi z badań o odmiennej metodologii i realizowanymi na próbach nielosowych. Chodzi tu o badania modułowe GUS. Sugerują one wyższy poziom uzwiązkowienia aniżeli wynika to z badań sondażowych, około 17%³. Dane własne NSZZ „Solidarność” wskazują, że ma ona prawie 600 000 członków, OPZZ podaje ponad 600 000, natomiast FZZ, zgodnie z oświadczeniem złożonym w Sądzie Okręgowym w Warszawie pod koniec 2018 r. na potrzeby potwierdzenia reprezentatywności, nieco powyżej 300 000.

W przypadku pracodawców określenie wielkości organizacji, a w konsekwencji poziomu ich reprezentacji jest jeszcze trudniejsze z racji braku danych pochodzących z badań porównywalnych do badań nad uczestnic-

² Gardawski J., Mrozowski A., Czarzasty J., *Trade unions in Poland*, Report 123, ETUI, Brussels 2012.

³ *Związki zawodowe w Polsce w 2014 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015.

twem w związkach zawodowych. Badania sondażowe nie wchodzą w grę, ponieważ wskaźnik pokrycia przez organizacje pracodawców (odpowiada mu konstrukcja kryterium reprezentatywności określona w ustawie od RDS) odnosi się do liczby pracowników zatrudnionych u pracodawców zrzeszonych. Co więcej, prawo zezwala na wielokrotne członkostwo w organizacjach pracodawców (co nie jest legalne w przypadku związków zawodowych). Mimo to, oszacowanie zasięgu organizacji pracodawców jest możliwe, choćby na podstawie danych o członkostwie, jakie same publikują. Pięć reprezentatywnych organizacji pracodawców, zasiadających obecnie w Radzie Dialogu Społecznego (RDS) deklaruje odpowiednio, co następuje: Business Centre Club (BCC) około 400 000 pracowników zatrudnionych przez jego członków; Konfederacja Lewiatan – około 1 miliona; Pracodawcy RP około 5 milionów; Związek Przedsiębiorców i Pracodawców – ponad 0,5 miliona, zaś Związek Rzemiosła Polskiego udostępnia publicznie jedynie dane o przedsiębiorstwach zrzeszonych, których jest około 300 000. Dodać należy, że funkcjonują jeszcze dwie organizacje pracodawców o ogólnopolskim zasięgu, Federacja Przedsiębiorców i Pracodawców oraz Polskie Mięso, nieobecne jednak w RDS i o nieznanej dokładnie wielkości⁴. Bazując tylko na danych dotyczących wielkości zatrudnienia u pięciu organizacji z RDS, można stwierdzić, że łączny deklarowany stan zatrudnienia w tym przypadku wynosi około 7 milionów.

Wielkości przedstawione wyżej można zestawić z danymi pochodzącymi z długofalowych badań porównawczych nad stosunkami pracy realizowanymi w Europie, pośród których szczególnie ważne miejsce zajmuje baza ICTWSS. Sięgnąwszy do niej, okazuje się, że stopa uzwiązkowienia w 2012 r. wynosiła 12,7%, natomiast wskaźnik zasięgu organizacji pracodawców za ten sam okres wynosił 20%.

Sama liczebność nie jest jednak jedynym wyznacznikiem siły lub słabości partnerów społecznych. Istotną miarą jest bowiem zasięg układów zbiorowych pracy. Wg ICTWSS w 2017 roku było to 14,7%, co oznacza wyraźny spadek w porównaniu z 2000 rokiem, kiedy wskaźnik ów wynosił 25%. Obliczenia na podstawie danych Państwowej Inspekcji Pracy wskazują, że jest on jednak obecnie wyższy niż wynika to z danych ICTWSS i sięga 20%. Tabela nr 2 zawiera podsumowanie liczby układów zbiorowych pracy zawieranych rokrocznie w Polsce po akcesji do UE.

⁴ Adamczyk S., *Organizacje pracodawców*, [w:] Adamczyk S., Surdykowska B., Szymański M., *Przewodnik po dialogu społecznym*, CPS „Dialog”, Warszawa 2019.

Tabela 2. Zakładowe układy zbiorowe pracy (zuzp) (2004–2017)

Rok	zuzp	Protokoły dodatkowe do istniejących zuzp	Porozumienia o stosowaniu postanowień obowiązujących zuzp	Liczba pracowników, dla których zawarto zuzp
2004	328	2193	21	166,661
2005	220	1792	12	119,601
2006	177	1646	6	68,000
2007	168	1961	15	121,454
2008	155	1732	4	62,802
2009	123	1688	2	62,572
2010	130	1396	1	172,425
2011	136	1291	3	49,407
2012	92	1265	3	61,109
2013	109	1131	1	43,800
2014	88	1030	1	43,576
2015	69	909	0	101,473
2016	79	896	-	38,227
2017	50	845	-	28,230

Źródło: PIP.

Jak wynika z tabeli nr 2, liczba nowych układów zbiorowych jest niska. Biorąc pod uwagę ją oraz liczbę pracowników nimi objętych, można stwierdzić, że wpływ regulacji układowej na kształt zbiorowych stosunków pracy w naszym kraju jest niewielki, co więcej w obecnej dekadzie maleje. Poza danymi statystycznymi, warto zwrócić uwagę, na to, że przepisy prawa potencjalnie mogące wzmacniać regulację układową nie są w praktyce używane. Możliwość generalizacji ponadzakładowego układu zbiorowego przez ministra właściwego do spraw pracy, dopuszczana przez art. 241/18 §1. Kodeksu pracy po 1989 r. nigdy nie została użyta.

Przyczyny zaniku układów zbiorowych w Polsce lapidarnie podsumowuje P. Czarnecki⁵, który stwierdza, że: „doktryna prawa pracy już od lat zwraca uwagę na niedoskonałości polskiej ustawy o związkach zawodowych, wskazując, że wynikający z niej »ustawowy« model ruchu związkowego pociąga za sobą szereg negatywnych konsekwencji dla rozwoju rokowań zbiorowych. Istota problemu sprowadza się do tego, że obowiązująca regulacja koncentruje uprawnienia związków zawodowych na szczeblu zakładowej

⁵ Czarnecki P., *Barier prawne w zakresie rokowań zbiorowych w sektorze prywatnym w Polsce*, [w:] Czarzasty J. (red.), *Rokowania zbiorowe w cieniu globalizacji: rola i miejsce związków zawodowych w korporacjach ponadnarodowych*, Scholar, Warszawa 2014, s. 115–130.

organizacji związkowej i w ten sposób sprzyja wytworzeniu się tzw. modelu zakładowego ruchu związkowego. Model ten jest przy tym przeciwstawiany – ocenianemu lepiej – modelowi branżowemu”.

Ostatnie zdanie z wyżej podanego cytatu stanowi dobry punkt zaczepienia dla podjęcia dyskusji nad źródłami braku siły strukturalnej polskich związków zawodowych, którą można także rozciągnąć na organizacje pracodawców. Zważywszy na wtórną wobec związków zawodowych egzystencję organizacji pracodawców (historycznie oczywistą), warto pochylić się wprawdzie nad ruchem zawodowym. Model branżowy nie miał szans na zaistnienie w wyniku zależności ścieżkowej, której korzenie sięgają lat 1980–81 i powstania NSZZ „Solidarność” skoncentrowanej na szczeblu zakładowym. Kolejne etapy prowadzące do ugruntowania modelu zakładowego wyznaczały powołanie OPZZ oraz podjęta przy Okrągłym Stole decyzja o kultywowaniu pluralizmu związkowego. Tym samym perspektywa budowy modelu opartego na silnych strukturach sektorowych została faktycznie odrzucona. Było to niewątpliwie na rękę nowym elitom władzy, mocno przywiązanych do paradygmatu neoliberalnego, a niechętnym wizji budowy w Polsce lokalnego modelu społecznej gospodarki rynkowej. Organizacje pracodawców jako takie otrzymały szansę zaistnienia w konsekwencji wdrożenia w Polsce procesu budowy dialogu trójstronnego, będącego nieodzownym warunkiem akcesji naszego kraju do UE⁶. Nie zdołały one jednak stworzyć struktury zawieszanej na poziomie ponadzakładowym, o czym świadczy rachityczność organizacji branżowych należących do ogólnopolskich organizacji reprezentatywnych oraz faktyczny brak ponadzakładowych układów zbiorowych. Te są zaś w stanie nie tyle nawet atrofii, co mumifikacji. Nieaktualizowane od wielu lat dane na temat układów ponadzakładowych (wg informacji ministra właściwego do spraw pracy jest ich 86, mają obejmować niespełna 400 tys. pracowników) stanowią wymowną ilustrację tego stanu.

Faktyczny brak regulacji układowej na szczeblu ponadzakładowym jest do pewnego stopnia równoważony przez funkcjonowanie organów trójstronnego dialogu społecznego. Jednak historia ich działania w Polsce pokazuje, że nakładanie się na siebie słabości partnerów społecznych i woluntaryzmu państwa znacznie ogranicza produktywność dialogu i skłania do uznania zasadności głośnej tezy Osty⁷ o „pozornym korporatyzmie”. Bilans

⁶⁶ Vaughan-Whitehead D., *Social dialogue in EU enlargement: acquis and responsibilities*, Transfer (3), 2000, s. 387–398.

⁷ Ost D., *Illusory Corporatism in Eastern Europe: Neoliberal Tripartism and Post-Communist Class Identities*, „Politics and Society”, Vol. 28(4), 2000 s. 503–530; Ost D., „*Illusory Corporatism*” *Ten Years Later*, Warsaw Forum of Economic Sociology, 2:1(3), 2011, s. 19–49.

trójstronności w Polsce od 1993 r., kiedy udało się podpisać Pakt o przedsiębiorstwie państwowym – będący kamieniem węgielnym pod instytucjonalny dialog społeczny – jest mierny, a na ogólnie niekorzystnej ocenie waży przede wszystkim fakt niepodpisania kolejnego paktu społecznego, mimo parokrotnie czynionych w tym kierunku prób („Pakt dla Pracy i Rozwoju”, potocznie nazwany Planem Hausnera z 2003 roku oraz umowa społeczna „Gospodarka. Praca. Rodzina. Dialog” z 2006 roku), w obu przypadkach zakończonych niepowodzeniem.

Epizodem, który wywołał nadzieję na ożywienie dialogu społecznego, a przede wszystkim jego aktywizację w wymiarze dwustronnym był Autonomiczny Pakiet Antykryzysowy z 2009 roku Przyjęty przez reprezentatywnych partnerów społecznych z Komisji Trójstronnej przy życzliwych deklaracjach rządu w obliczu spodziewanej recesji gospodarczej stał się podstawą ustawodawstwa antykryzysowego, ale wbrew początkowym oczekiwaniom okazał się jedynie przejściową anomalią niezmienną trwale utrzymującego się wzoru relacji na linii partnerzy społeczni – rząd. Załamanie się dialogu społecznego wskutek świadomych i intencjonalnych działań rządu (temat rozwinięty niżej) w latach 2010–2013, a w efekcie upadek Komisji Trójstronnej po wyjściu z niej całej strony związkowej stanowiły dopełnienie procesu marginalizacji instytucji trójstronnych, których niedostateczny zakres kompetencji, a więc brak mocy sprawczej zostały obnażone w sposób nie pozostawiający wątpliwości.

Bolesna lekcja powolnej agonii Komisji Trójstronnej zdała się być przesłanką do wyciągnięcia konstruktywnych wniosków w toku odbudowy instytucji trójstronnych w Polsce ukoronowanej przyjęciem ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i powołaniem do życia tego ciała w 2015 roku. Prerogatywy RDS są znacznie szersze niż Komisji Trójstronnej w przeszłości. Mimo to sprawstwo RDS nie jest w żaden widoczny sposób większe niż w przypadku jej poprzedniczki.

Siła symboliczna związków zawodowych jest z kolei relatywnie duża i w porównaniu do pozostałych, wymienionych wyżej, najmocniejsza. Jej wzrost nastąpił w okresie kryzysu dialogu społecznego po 2009 roku, kiedy reprezentatywne centrale związkowe udanie weszły w rolę rzecznika interesów społeczeństwa wobec rządu forsującego – wbrew nastrojom społecznym – podniesienie wieku emerytalnego do 67 lat i zrównanie go na tym poziomie dla obojga płci. Na drugim planie, choć absolutnie nie do zignorowania, były protesty partnerów społecznych (część związków zawodowych i część organizacji pracodawców) przeciwko faktycznej likwidacji III filara systemu emerytalnego (OFE). Kulminacją tej fali związkowego sprzeciwu była związkowa manifestacja pod hasłem „Dość lekceważenia społeczeństwa” jesienią

2013 roku. Ten ciąg działań przyniósł odwrócenie wektora sympatii opinii publicznej na korzyść związków zawodowych, co należy uznać za istotny sukces przełamujący medialną narrację o organizacjach pracowniczych jako „destruktorach”⁸ dominującą od lat 90-tych. Późniejszym przykładem działania wzmacniającego siłę symboliczną związków jest udany lobbing „Solidarności” w sprawie zakazu handlu w niedzielę. Postulat sformułowany już w 2009 roku zyskał możliwość realizacji po 2015 roku, mimo niejednoznacznej postawy rządu, który uległ jednak ostatecznie presji związku. Przywrócenie „starego” wieku emerytalnego wkrótce po objęciu władzy przez Prawo i Sprawiedliwość także można uznać za pośrednie następstwo głośnych protestów związkowych (choć oczywiście nie sama aktywność związkowa przesądziła o tej decyzji). Tym samym związki zawodowe są w stanie nie tylko utrzymać, ale wręcz wzmacniać swoją moc dyskursywną, pokazując opinii publicznej, że mimo swoich słabości (opisanych wyżej na przykładzie erozji trzech sił) nadal pozostają aktorami zbiorowymi dysponującymi wpływem na rzeczywistość społeczno-gospodarczą w ważnych jej aspektach.

2. Woluntaryzm rządu

Retrospektywna analiza trójstronnego dialogu społecznego, szczególnie pod kątem relacji partnerzy społeczni – rząd, pozwala na sformułowanie wniosku, że stosunek do dialogu głównych sił politycznych, którym dane było sprawować władzę po 1989 roku był przeważnie instrumentalny. Ciało trójstronne i partnerzy społeczni byli używani bądź to w sytuacji kryzysowej (np. w latach 1992–1994 oraz w 2009 roku), bądź przy okazji planowania decyzji o charakterze strategicznym, których odbiór społeczny mógł nie okazać się pozytywny, zatem w interesie rządu leżało wyprzedzające zabezpieczenie się poprzez wykreowanie warunków dla dyfuzji odpowiedzialności (np. nieudana reforma prawa pracy z lat 2016–2018).

Nie dążąc celowo do odgrzebywania odległej już dość historii polskiego dialogu społecznego z lat 90-tych, warto pochylić się nad wydarzeniami względnie jeszcze niedawnymi, po to by bliżej scharakteryzować postawę woluntarystyczną rządu, a przede wszystkim udowodnić jej istnienie w drodze odwołania się do faktów. Wspomniany wyżej precedensowy i nie mający kontynuacji przypadek udanego dialogu autonomicznego z 2009 roku dowodzi, że rząd zachowywał się oportunistycznie, chętnie oddając inicja-

⁸ Kozek, W., *Destruktorzy. Tendencyjny obraz związków zawodowych w tygodnikach politycznych w Polsce*, [w:] Kozek W. (red.), *Instytucjonalizacja stosunków pracy w Polsce*, Scholar, Warszawa, 2003.

tywę partnerom społecznym w sytuacji nasilania się niepewności związanej z rozwojem wypadków na świecie (a jako gospodarka półperyferyjna Polska była – jest zresztą nadal – silnie uzależniona od kondycji gospodarek państw globalnego rdzenia). W obliczu niezmaterjalizowania się najgorszego możliwego scenariusza (recesja nie wystąpiła) bez oporów natomiast powrócił na tory jednostronnego kształtowania polityki gospodarczej, w której daleko ważniejszym czynnikiem wyznaczającym pole decyzji był stan finansów publicznych, aniżeli np. dynamika wynagrodzeń (zamrożenie płac w sferze budżetowej w 2010 roku, zignorowanie jednego z postulatów związkowych – wpisanego do pakietu antykryzysowego – o dążeniu do pułapu 50% płacy średniej jako pożądanego poziomu płacy minimalnej). Drugą ilustracją woluntarystycznej polityki rządu w obecnej dekadzie jest szereg ruchów podejmowanych przez władzę centralną po 2015 roku nie tylko bez konsultacji z partnerami społecznymi, ale często wbrew ich stanowiskom. Szczególnie wyrazistymi przykładami były reforma edukacji (nie-nadanie biegu inicjatywie referendalnej podjętej przez ZNP mimo zebrania pod petycją 900 tys. podpisów poparcia, w 2016 roku), dwukrotne „przebić” kwoty podwyżki płacy minimalnej uzgodnionej w RDS przez stronę związkową (2016 r. i 2018 r.), mimo iż była ona w każdym przypadku wyższa od pierwotnej propozycji rządowej, obejście RDS w sytuacji strajku nauczycieli i pertraktacje z jednym tylko związkiem reprezentatywnym w 2019 roku, czy dwukrotna próba porzucenia reguły „30-krotności” w ubezpieczeniach społecznych (2017 r. i 2019 r.), chociaż otwarty sprzeciw wobec takiego rozwiązania zgłaszały zarówno organizacje pracodawców, jak i związki zawodowe, w tym „Solidarność”.

Tezy Osta o pozornym korporatyzmie nie odnoszą się jedynie do Polski, ale znajdują potwierdzenie w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej o postkomunistycznym rodowodzie⁹. Jak pisał Vaughan-Whitehead, ubiegając się o wejście do Unii Europejskiej, kraje regionu, w tym Polska, musiały zaakceptować trójstronność i wdrożyć dialog społeczny do swoich systemów prawnych. Inaczej mówiąc, przyjąć go po prostu „z dobrodziejstwem inwentarza”, jako część *acquis communautaire*¹⁰. Nie miała więc miejsca żadna konsensualna, będąca wynikiem oddolnych porozumień, a tym bardziej jakiegokolwiek żywiołowego procesu społecznego decyzja o uznaniu dialogu społecznego za autentyczną zasadę ustrojową, tylko instytucjonalna imitacja, której zrost się z lokalną tkanką nadal może budzić obawy, co do jego trwałości.

⁹ Woolfson Ch., Kallaste E., *Illusory Corporatism “Mark 2” in the Baltic States*, Warsaw Forum of Economic Sociology, 2011, 2:1(3), s. 51–72.

¹⁰ Vaughan-Whitehead D., 2000 op. cit.

3. Samoorganizacja społeczeństwa – brakujące ogniwo?

Niska siła stowarzyszeniowa organizacji partnerów społecznych, zarówno związków zawodowych, jak i organizacji pracodawców w Polsce jest z jednej strony główną przyczyną ich słabości w relacjach trójstronnych, ze względu na brak *veto power* wobec rządu, z drugiej to oczywista konsekwencja małych i utrzymujących się od lat na niezadowalającym poziomie zdolności społeczeństwa polskiego do samoorganizacji. Fenomen można analizować na kilku płaszczyznach i zwykle się tak czyni. Naskórkowe podejście koncentruje się na wskaźnikach dobrowolnej przynależności obywateli do organizacji. Nie jest to optyka, której stosowaniu wypada całkowicie odmawiać sensu, bowiem daje w zarysie miarodajny obraz ważnego składnika rzeczywistości. Niemniej, surowe wielkości statystyczne nie mówią wiele o instytucjonalnym i kulturowym podłożu indywidualnych wyborów, które agregują się w zjawisko znaczące społecznie. Wymagają szerszego naświetlenia, ale najpierw je same należy pokazać i poddać dyskusji.

Według ostatnich danych „Diagnozy społecznej”, której realizacji zaprzestano po 2015 roku, aktywność obywatelska Polaków jest niewielka. „W Polsce w 2015 roku członkami »jakichś organizacji, stowarzyszeń, partii, komitetów, rad, grup religijnych, związków lub kół« było 13,4% badanych: 10,3% należało tylko do jednego stowarzyszenia; 2,2% do dwóch, a 1,9% do więcej niż dwóch organizacji”¹¹. Aktywność w związkach zawodowych zadeklarowało 12,1% ankietowanych aktywnych organizacyjnie, czyli jako część tych respondentów, którzy w ogóle zadeklarowali działalność w organizacjach (w porównaniu z 11,7% w poprzedniej edycji badania z 2013 roku). Jak można przeczytać dalej, „do aktywności w związkach zawodowych przyznaje się 12,1% aktywnych organizacyjnie, co stanowi 1% wszystkich obywateli w wieku powyżej 15 lat. Zdecydowanie bardziej uzwiązkowiony jest sektor publiczny (4,9% pracowników działa w związkach zawodowych) niż prywatny (0,7% pracowników, czyli niewiele większy odsetek niż wśród emerytów – 0,6%)”¹². Stoi to w kontraście z badaniami sondażowymi CBOS, które w tym samym okresie referencyjnym (2015 r.) wskazywały na przynależność do związków zawodowych 6% dorosłych Polaków. Pozostawiając jednak z boku dyskusje nad danymi statystycznymi, których rzetelność nie jest kwestionowana (należy pamiętać o dopuszczalnym błędzie pomiaru oraz różnicach metodologicznych w poszczególnych badaniach), można stwierdzić z dużą pewnością, że udział dorosłych Polaków w związkach zawodowych jest niewielki.

¹¹ Czapiński J., Panek T. (red.) *Diagnoza społeczna 2015*, Warszawa 2015, www.diagnoza.com [dostęp: 10.01.2020], s. 342.

¹² Ibidem, s. 343.

Wychodząc ponad bieżące analizy danych ilościowych, wypada skupić się na trwałych strukturach świadomości społecznej. Trwałych, a więc takich, które z całą odpowiedzialnością uznajemy za międzygeneracyjne. Socjologia polska dostarcza mnóstwa materiału empirycznego ukazującego w długiej perspektywie czasowej deficyt kapitału społecznego w ujęciu właściwym dla Putnama¹³, a więc pojmowanego jako zaufanie i jego manifestacje w odmiennych typach więzi społecznych. Polskie społeczeństwo jest konsekwentnie opisywane jako cierpiące na niedobór kapitału pomostowego (rozumianego jako zaufanie do nie-swoich, pozwalające łączyć jednostki/grupy niemające wcześniej ze sobą stałych powiązań), a jednocześnie cieszące się wysokim poziomem kapitału wiążącego (można go też nazywać wsobnym), cementującego małe grupy pierwotne (rodzina – przyjaciele – znajomi) i nadającego im przy tym cech ekskluzywności, a nawet charakteru „grup swoich”. Niezaskakującym następstwem asymetrii dwóch typów kapitału społecznego jest występowanie zjawiska „amoralnego familizmu”, czyli inaczej mówiąc podwójnych standardów w moralnej ocenie postępowania tych, których uznajemy odpowiednio za swoich i nie-swoich¹⁴.

Ten podział znajdował i, można założyć, że nadal w dość zaskakujący sposób znajduje, odbicie w relacjach trójstronnych, zwłaszcza w odniesieniu do płaszczyzny kontaktów związków zawodowych i rządu. Podział postkomunistyczny¹⁵ uwidaczniał się w przestrzeni dialogu trójstronnego działaniami „by-passowymi”, przebiegającymi właśnie wzdłuż linii wyznaczanej historycznym pęknięciem. Generalnie rzecz ujmując, partie tzw. post-solidarnościowe podtrzymywały więzi z „Solidarnością”, natomiast OPZZ pozostawał blisko SLD.

Do 2007 roku podział się reprodukował, lecz proces ten został zablokowany w okresie rządów koalicyjnych PO i PSL. Był to pierwszy po 1989 roku przypadek tak zdecydowanego zdystansowania się partii będących u władzy od ruchu związkowego i intencjonalnej rezygnacji z kultywowania – nawet w warstwie tylko symbolicznej – specjalnych stosunków z jedną z dwóch wielkich historycznych central związkowych. Okoliczności zostały szczegółowo nakreślone wyżej, nie powtarzając więc, można stwierdzić, że lata 2007–2015 były okresem reorientacji rządu na inne niż wcześniej ośrodki wpływu, przede wszystkim globalne rynki finansowe, kosztem dotychczasowych, w tym głównych związków zawodowych. Postępująca

¹³ Putnam, R.D., *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. Simon and Schuster, 2000.

¹⁴ Banfield EC, *Moral Basis of a Backward Society*. Glencoe: Free Press, 1958.

¹⁵ Grabowska, M., *Podział postkomunistyczny: społeczne podstawy polityki w Polsce po 1989 roku*, Scholar, Warszawa, 2004.

erozja społecznego zaufania do obozu władzy skłoniła go do reaktywacji trójstronnego dialogu społecznego, co również zostało opisane wcześniej i przedstawione jako dowód na instrumentalny stosunek polskiej władzy publicznej i do dialogu jako instytucji, i do partnerów społecznych. Powstanie RDS witano z optymizmem, który jednak względnie szybko wyparował. Paradoksalnie, po 2015 roku mamy do czynienia z odtworzeniem specjalnych stosunków łączących jedną z głównych central związkowych, „Solidarność”, z rządem, chociaż ich powierzchowne podobieństwo do relacji znanych z lat 90-tych i pierwszej dekady XXI wieku może być uznane za problematyczne, ponieważ związek został kilkakrotnie (biorąc pod uwagę wydarzenia rozgrywające się na pierwszym planie sceny politycznej) potraktowany przez rząd w sposób przedmiotowy. Ignorowanie – nasilające się z upływem czasu – przez rząd centralnego ciała dialogu społecznego można interpretować jako kolejną manifestację przewagi kapitału wiążącego nad pomostowym. Jednocześnie nie widać oddolnej agregacji interesów po żadnej stronie stosunków pracy. Ani przedstawiciele klasy pracowniczej nie zdradzają silniejszych inklinacji do wstępowania do związków zawodowych, ani reprezentanci klasy przedsiębiorców (szczególnie z segmentu kapitału krajowego zdominowanego przez firmy sektora MŚP) nie garną się do organizacji pracodawców. Tym samym poniżej głównych aktorów zbiorowych stosunków pracy wytwarza się próżnia. Czy zostanie ona wypełniona przez nowych aktorów zbiorowych, czy też w drodze rewitalizacji związków zawodowych, i – niebezzasadne jest dopowiedzieć – organizacji pracodawców jest pytaniem otwartym, ale czynnikiem koniecznym dla tego ruchu w kierunku przeciwnym do obecnie występujących tendencji jest mobilizacja społeczna.

4. Kontekst globalny

Problemy dialogu społecznego w Polsce, jakkolwiek wynikają z pewnych endemicznych przesłanek, szeroko opisanych w poprzednich częściach, są również uwarunkowane zjawiskami o zasięgu ogólnosiwiatowym. Kryzys reprezentacji interesów zbiorowych da się zauważyć we wszystkich krajach rozwiniętych gospodarczo. Przejawia się on wszechobecnym trendem deunionizacji, spadkiem zasięgu układów zbiorowych oraz zanikiem (szczególnie po globalnej recesji 2009 roku i powiązanej z nią serii kryzysów innego rodzaju, np. zadłużeniowym) paktów społecznych. Przyczyny po temu są złożone. Z jednej strony mamy do czynienia z presją postępu technicznego, który w coraz silniejszym stopniu cechuje występowanie ra-

dykalnych innowacji, układających się we wzór nazywany często „czwartą rewolucją przemysłową”. Jej najbardziej dojmujące dla stosunków pracy konsekwencje obejmują substytucję pracy ludzkiej przez urządzenia (istotnym tego elementem jest robotyzacja, ale także emancypacja rozwiązań sieciowych w tzw. internet rzeczy), fragmentaryzację (a wręcz atomizację) zatrudnienia powodowaną ekspansją tzw. pracy platformowej, także determinowanej rozwojem komunikacji sieciowej¹⁶, jak również zjawisko nienowe, ale wciąż zachodzące na wysoką skalę, czyli relokalizację produkcji. Z drugiej strony, utrzymuje się trend indywidualizacji stosunków społecznych, w niemałym stopniu za sprawą trwałości mentalności neo-liberalnej¹⁷, która jest dowodem zaskakującej żywotności neo-liberalizmu jako ideologii¹⁸. Do tego dochodzą zakłócenia w procesie integracji europejskiej. Nie chodzi tu tylko o polityczne siły odśrodkowe, w znacznej mierze napędzane utrzymującą się falą populizmu, bo jest to fenomen relatywnie nowy i nie jesteśmy obecnie w stanie powiedzieć, czy jest to wyrazisty kontr-ruch w znaczeniu właściwym dla języka Polanyi’ego¹⁹. Przede wszystkim, w sferze stosunków pracy, zakłócenia te biorą się z głębokich zaszłości, wobec których można pokusić się wręcz o użycie terminu „błędy strukturalne”. Europejski Model Społeczny będący udziałem wszystkich w UE-27 wydaje się być dziś mirażem, bo nie tylko koncepcja państwa dobrobytu zbudowana w czasach fordowskiego złotego wieku kapitalizmu odchodzi w przeszłość, ale także sama idea rozszerzenia UE (2004/2007) była skażona manipulacyjnym wciągnięciem w ten proces związków zawodowych, którym zaproponowano wiązaną transakcję: w zamian za integrację gospodarczą, konwergencja standardów socjalnych „w górę”. Z perspektywy czasu teza ta wydaje się coraz wiarygodniejsza, nie tylko za sprawą „pracowników głosujących nogami”²⁰, ale także zaostrzających się sporów w „europejskiej rodzinie związkowej”²¹ i wymienionych już techno-ekonomicznych megatrendów, które nakazują się obawiać scenariusza konwergencji wręcz przeciwnego do kreślonego przed akcesją Polski i pozostałych państw tworzących teraz UE-13, czyli „równania w dół”.

¹⁶ Adamczyk, S., Surdykowska, B., *Prawdziwy koniec świata fordyzmu. Jak reprezentować zbiorowe interesy pracownicze w gąszczu robotów i mikrozatrudnionych?*, [w:] Czarzasty J., Kliszko C. (red.) *Świat (Bez) Pracy. Od Fordyzmu Do Czwartej Rewolucji Przemysłowej*, Of. Wyd. SGH, Warszawa 2018, s. 459–494.

¹⁷ Hyman R., *The Elusive Search for Trade Union Revitalisation, referat na seminarium Revitalisation of trade unions in Poland in the European context*, 2011.

¹⁸ Crouch C., *Osobliwa nie-śmierć neoliberalizmu*, UMK, Toruń 2015.

¹⁹ Polanyi, K., *Wielka transformacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 2011.

²⁰ Meardi G., *Social Failures of EU Enlargement, A Case of Workers Voting with Their Feet*, Routledge, New York 2012.

²¹ Adamczyk S., *Inside the trade union family, The ‘two worlds’ within the European Trade Union Confederation*, *European Journal of Industrial Relations*, 24(2), 2018, s. 179–192.

Zakończenie

U progu lat 20-tych nie tylko w kulturze popularnej, publicystyce, ale także w piśmiennictwie naukowym pojawiają się aluzje i porównania do tego samego dziesięciolecia sprzed wieku. W sferze analiz socjoekonomicznych wybijającym się wątkiem jest stan anomii, w jakiej znajdują się społeczeństwa, symptomy delegitymizacji kapitalizmu w jego aktualnej postaci oraz wysoka fala nastrojów populistycznych w świecie rozwiniętym gospodarczo (nieco słabsza w centrach, silniejsza na półperyferiach). Podtekst analiz prowadzonych pod tym właśnie kątem jest raczej jednoznaczny: czy niewydolność systemowa grozi recydywą autorytaryzmu?²²

W Polsce debaty te także się toczą, choć akcenty rozłożone są nieco inaczej niż w krajach zachodnioeuropejskich UE. Odmienne są np. wyobrażenia o oczekiwanym ładzie gospodarczym (zob. polsko-niemieckie badania porównawcze)²³. Dla dialogu społecznego ma to swoje poważne implikacje, ponieważ prowokuje pytania czego powinien on dotyczyć czy możliwa jest koordynacja w wymiarze europejskim (a przypadki sporów o pracowników delegowanych czy europejską płacę minimalną sugerują, że niekoniecznie). Abstrahując od kontekstu UE, trzeba stwierdzić, że w naszym kraju dialog społeczny najwyraźniej znalazł się na mieliźnie. Słabnięcie instytucji zbiorowych stosunków pracy jest czynnikiem sprzyjającym wytwarzaniu się „próżni socjologicznej”, którą może wypełnić dowolna, niekoniecznie pożądana treść.

Podsumowując analizę zasobową, wypada wskazać partnerom społecznym kierunek inwestycji, które mogą przynieść relatywnie szybki i zadowalający swoją wielkością zwrot. Nakłady na budowę kapitału symbolicznego mogą uprawomocniać partnerów społecznych w oczach opinii publicznej. Nawet jeżeli nie pociągnie to za sobą wzrostu siły stowarzyszeniowej, strukturalnej czy instytucjonalnej. Szczególnie przyrost tej pierwszej wydaje się być zadaniem trudnym do realizacji, ponieważ ani wśród pracowników, ani pracodawców nie widać chęci do wstępowania do organizacji²⁴, które aspirują do reprezentacji ich interesów, ale realnie rzecz biorąc, raczej tylko je wyrażają. Obok jednak samych decyzji strategicznych orga-

²² Zob. Szelenyi, I. Csillag, T., *Drifting from liberal democracy. Neo-conservative ideology of managed illiberal democratic capitalism in post-communist Europe*, *Intersections*, 1(1), 2015, s. 18–48; Zielonka, J. *Kontrewolucja. Liberalna Europa w odwrocie*, PWN, Warszawa 2018.

²³ Gardawski J., *Wizje gospodarki dobrze urządzonej młodzieży polskiej i młodzieży niemieckiej*, [w:] Mrozowski A., Czarzasty J. (red.), *Oswajanie niepewności. Studia społeczno-ekonomiczne nad młodymi pracownikami sprekaryzowanymi*, Scholar, Warszawa 2020, s. 277–313.

²⁴ Czarzasty J., *Stosunki pracy w małych i średnich prywatnych przedsiębiorstwach. Problemy Polityki Społecznej*, 26(3), 2014, s. 135–153; Czarzasty J., *Patchy world. Privatisation as the driving force behind the evolution of labour relations in Poland*, *Przegląd Socjologiczny*, 67(3), 2018, s. 135–152.

nizacji partnerów społecznych, które mogą przełożyć się na symboliczne wzmocnienie dialogu autonomicznego (wspólne stanowiska, inicjatywy), czynnikiem o krytycznej wadze dla przyszłości trójstronności pozostanie stosunek do niej państwa i wynikająca zeń linia postępowania.

Barbara Surdykowska

Kilka refleksji o idei trójstronności¹

Poniższe refleksje dotyczą idei trójstronności czyli procesu współpracy i konsultacji pomiędzy przedstawicielami pracowników, pracodawców oraz stroną publiczną – stroną reprezentującą rząd lub samorząd. Uwagi odnoszą się zarówno do praktyki działania Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz przejawów działań trójstronnych (wyrażających się w zawieraniu paktów społecznych) w państwach europejskich i pozaeuropejskich.

Podstawowe założenie nie będzie niczym odkrywczym – trójstronność jako idea napędowa rozwoju społecznego wydaje się ulegać daleko idącemu osłabieniu². Widoczne jest to w Europie – mateczniku tej koncepcji, równocześnie trudno zauważyć rozwój działań trójstronnych w innych obszarach świata.

Niniejszy tekst nie ma ambicji w postaci szukania odpowiedzi na pytanie o przyszłość zasady trójstronności. W ocenie autorki to czy będzie dochodziło do sformalizowanych działań trójstronnych, będzie w dużej mierze, pochodną nie tylko kondycji ruchu związkowego czy reprezentantów kapitału, ale stopnia i charakteru wyzwań zewnętrznych.

Największe wyzwania społeczne, przed którymi stoi współczesny świat (klimat, społeczne konsekwencje zmiany technologicznej, społeczne konsekwencje zmiany demograficznej i procesów migracyjnych) oczywiście oddziałują na świat pracy. Przejście przez okres zawirowań, który będzie pochodną wskazanych powyżej wyzwań może wymagać konsolidacji społecznej wokół pewnych celów. Najprawdopodobniej stopień konsolidacji będzie uzależniony od stopnia dynamiki procesów, które będą zachodzić. W wypadku jednak gdyby procesy te (na przykład w postaci zmiany klimatycznej, ekologicznej lub całkowicie nie poddających się kontroli i burzliwych ruchów migracyjnych) były bardzo dynamiczne trudno spodziewać się, aby w działaniach trójstronnych pojawiła się na nie odpowiedź.

¹ Poglądy wyrażone w tekście stanowią wyłącznie wyraz osobistych poglądów autorki i nie mogą być utożsamiane z poglądami NSZZ „Solidarność”.

² Surdykowska B., *Wysychają źródła trójstronności. Kilka uwag w stulecie Międzynarodowej Organizacji Pracy*, Polityka Społeczna, nr 46, 2019, s. 8–14.

Trójstronność a Międzynarodowa Organizacja Pracy

W roku 2019 świętowaliśmy stulecie powstania Międzynarodowej Organizacji Pracy. Ta „okrągła” data w naturalny sposób skłania do różnorodnych podsumowań i ocen kondycji organizacji. W szczególności do takich rozważań zachęca przyjęty w czerwcu 2019 roku dokument „Deklaracja Stulecia MOP na rzecz przyszłości pracy” (dalej: deklaracja Stuletnia)³. Poniższe uwagi mają zasygnalizować problematykę promocji działań trójstronnych jako narzędzia wdrażania standardów MOP i promowania idei godnej pracy.

Model funkcjonowania MOP opiera się na trójstronnym dialogu, co wprost wynika z Konstytucji MOP i w oczywisty sposób przekłada się na model reprezentacji państw w tej organizacji międzynarodowej⁴. Każde państwo reprezentowane jest przez 1 przedstawiciela pracowników, jednego przedstawiciela pracodawców oraz 2 przedstawicieli strony rządowej. W celu promowania idei trójstronności MOP wydała zalecenie 113. dotyczące konsultacji i współpracy między władzami publicznymi i organizacjami pracodawców i pracowników na szczeblu branżowym i ogólnokrajowym. W dorobku normatywnym MOP znajdujemy także konwencję 144. dotyczącą trójstronnych konsultacji w zakresie wprowadzania w życie międzynarodowych norm w sprawie pracy. Wskazaną konwencję uzupełnia zalecenie 152.⁵ W tym miejscu warto odwołać się do stanowisk Komitetu Wolności Związkowej w kontekście wdrażania zasady trójstronności. Komitet podkreśla wagę jaką przywiązuje do promowania dialogu i konsultacji między władzami a najbardziej reprezentatywnymi organizacjami zawodowymi zainteresowanego sektora we wszystkich kwestiach będących przedmiotem obopólnego zainteresowania⁶.

Komitet podkreślił istotną wagę jaką przywiązuje do dialogu społecznego i konsultacji trójstronnych nie tylko w odniesieniu do kwestii prawa pracy, ale także formułowania polityki władz w sprawach społecznych i gospodarczych⁷.

³ Boruta I., *Pracować nad lepszą przyszłością. W sprawie raportu Światowej Komisji ds. przyszłości pracy*, PiZS 2019/3 s. 2; Boruta I., *Deklaracja stulecia MOP na rzecz przyszłości pracy*, PiZS 2019/7 s. 2; Boruta I., *O przyszłości pracy*, PiZS 2020/1 s. 3–10.

⁴ Gładoch M., *Idea trójstronności w dialogu społecznym* [w:] *System prawa pracy Tom IX Międzynarodowe publiczne prawo pracy. Standardy globalne*, Baran K.W. (red.), Warszawa 2019, s. 1003–1006.

⁵ Zalecenie 152 w sprawie trójstronnych konsultacji w zakresie wprowadzenia w życie międzynarodowych norm pracy oraz przedsięwzięć krajowych związanych z działalnością MOP.

⁶ Wolność związkowa. Przegląd podjętych decyzji i wprowadzonych zasad przez Komitet Wolności Związkowej Rady Administracyjnej MOP, MOP 2018, ust. 1523, <http://www.solidarnosc.org.pl/component/k2/item/8603-wolnosc-zwiazkowa> [dostęp: listopad 2019].

⁷ Wolność związkowa. Przegląd podjętych decyzji i wprowadzonych zasad przez Komitet Wolności Związkowej Rady Administracyjnej MOP, MOP 2018, ust. 1525, <http://www.solidarnosc.org.pl/component/k2/item/8603-wolnosc-zwiazkowa>, [dostęp: listopad 2019]

Uwzględniając konieczne ograniczenia czasowe, zasady dotyczące konsultacji zachowują ważność podczas kryzysów wymagających podjęcia pilnych działań⁸. Konsultacje trójstronne powinny się odbyć zanim rząd przedstawi zgromadzeniu ustawodawczemu projekt (ustawy) albo opracuje politykę dotyczącą pracy lub kwestii społeczno-gospodarczych⁹.

Ważne jest, by konsultacje toczyły się w dobrej wierze, w atmosferze zaufania i wzajemnego szacunku oraz by strony miały dość czasu na przedstawienie swoich poglądów i gruntowne ich przedyskutowanie w celu osiągnięcia odpowiedniego kompromisu. Rząd musi także zapewnić, że przywiązuje należyte znaczenie do umów zawartych między organizacjami pracowników i pracodawców¹⁰.

Idea dialogu trójstronnego jako narzędzia rozwoju standardów pracy i wdrażania koncepcji godnej pracy widoczna jest także w deklaracjach MOP takich jak: Deklaracja MOP dotycząca podstawowych praw i zasad w pracy z 18 czerwca 1998 roku oraz Deklaracja MOP dotycząca sprawiedliwości społecznej na rzecz uczciwej globalizacji z 10 czerwca 2008 roku. Do aktów o charakterze *soft law* należy zaliczyć Agendę na rzecz godnej pracy z 1999 roku. Za fundament programu przyjęto cztery filary: promowanie zatrudnienia poprzez ustanowienie zrównoważonego środowiska instytucjonalnego i gospodarczego, wzmacnianie ochrony socjalnej, promowanie dialogu społecznego i promowanie praw pracowników w miejscu pracy¹¹.

Prace nad powstaniem Deklaracji Stuletniej zostały zainicjowane poprzez powołanie grupy ekspertów. Opracowała ona raport dotyczący przyszłości pracy i wyzwań z tym związanych. Raport spotkał się z mieszanymi reakcjami. Niewątpliwie jest on jednak tłem pozwalającym na porównanie opisu diagnozy z „remedium” w postaci Deklaracji Stuletniej. Została ona przyjęta 21 czerwca 2019 roku podczas 108. sesji Międzynarodowej Konferencji Pracy.

Autorzy Deklaracji wskazują, że w zasięgu rządów, pracodawców i pracowników całego świata jest ożywienie Organizacji i kształtowanie przyszłości pracy, która realizuje jej założycielską wizję. Następnie autorzy

⁸ Wolność związkowa. Przegląd podjętych decyzji i wprowadzonych zasad przez Komitet Wolności Związkowej Rady Administracyjnej MOP, MOP 2018, ust. 1527, <http://www.solidarnosc.org.pl/component/k2/item/8603-wolnosc-zwiazkowa> [dostęp: listopad 2019].

⁹ Wolność związkowa. Przegląd podjętych decyzji i wprowadzonych zasad przez Komitet Wolności Związkowej Rady Administracyjnej MOP, MOP 2018, ust. 1532, <http://www.solidarnosc.org.pl/component/k2/item/8603-wolnosc-zwiazkowa> [dostęp: listopad 2019].

¹⁰ Wolność związkowa. Przegląd podjętych decyzji i wprowadzonych zasad przez Komitet Wolności Związkowej Rady Administracyjnej MOP, MOP 2018, ust. 1533, <http://www.solidarnosc.org.pl/component/k2/item/8603-wolnosc-zwiazkowa> [dostęp: listopad 2019].

¹¹ Z. Góral, A. Tyc, *Inne akty Międzynarodowej Organizacji Pracy*, [w:] K.W. Baran (red.) *System prawa pracy Tom IX Międzynarodowe publiczne prawo pracy. Standardy globalne*, Warszawa 2019, s. 74–76.

wzywają wszystkich członków MOP do potwierdzenia ich niezachwianego zaangażowania do ożywienia ich wysiłków na rzecz osiągnięcia sprawiedliwości społecznej oraz powszechnego i trwałego pokoju na co zgodzili się w 1919 r. i 1944 r. Konferencja MOP oświadcza, że setna rocznica powstania MOP przypada na czasy transformacji w świecie pracy, napędzane przez innowacje technologiczne, zmiany demograficzne, środowiskowe i klimatyczne oraz globalizację, a także czasy utrzymujących się nierówności, które mają głęboki wpływ na charakter i przyszłość pracy oraz miejsce i godność pracujących.

Trudno nie zgodzić się z tą diagnozą i wydaje się, że opis rzeczywistości otaczającej MOP jest adekwatny. Następnie wskazuje się, że MOP musi skierować swoje wysiłki na: zapewnienie sprawiedliwego przejścia do przyszłości pracy, która przyczynia się do zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym, społecznym i środowiskowym; oraz jak najpełniejsze wykorzystanie potencjału postępu technologicznego i wzrostu wydajności, w tym poprzez dialog społeczny, w celu osiągnięcia godnej pracy i zrównoważonego rozwoju, które zapewniają godność, samorealizację i sprawiedliwy podział korzyści dla wszystkich.

W tym miejscu można przytoczyć jako korespondujący fragment Deklaracji MOP dotyczącej sprawiedliwości społecznej na rzecz uczciwej globalizacji gdzie wskazuje się, że zobowiązania i wysiłki członków powinny opierać się na czterech celach strategicznych w tym: opracowaniu i rozszerzaniu środków ochrony społecznej, które są zrównoważone i dostosowane do warunków krajowych z uwzględnieniem między innymi polityki dotyczącej płacy i zarobków, czasu pracy i innych warunków pracy ustalonych dla zapewnienia sprawiedliwego podziału między wszystkich owoców postępu (...).

W dalszej części Deklaracji Stuletniej wskazuje się, że wszyscy pracownicy powinni mieć zapewnioną odpowiednią ochronę biorąc pod uwagę:

1. poszanowanie ich praw podstawowych;
2. odpowiednie wynagrodzenie minimalne, ustawowe lub wynegocjowane;
3. maksymalne limity czasu pracy;
4. bezpieczeństwo i higienę pracy.

A wzmocnienie zdolności wszystkich ludzi do korzystania z możliwości zmieniającego się świata pracy przez:

1. skuteczną realizację polityki równości płci w zakresie równych szans i równego traktowania;
2. skuteczne uczenie się przez całe życie i wysokiej jakości kształcenie dla wszystkich;
3. powszechny dostęp do kompleksowej i trwałej ochrony socjalnej;

4. skuteczne środki mające na celu wspieranie ludzi w czasie zmian, z którymi będą musieli się mierzyć w ciągu całego życia zawodowego.

W tekście Deklaracji nie ma bezpośredniego odniesienia do konwencji dotyczących bhp, a warto zaznaczyć, że było takie oczekiwanie ze strony pracowniczej, aby wskazać, że także konwencja 155. MOP ma charakter konwencji fundamentalnej. Pomimo całego widocznego dyskursu na temat nieadekwatności regulacji MOP na temat czasu pracy w świecie nowoczesnych technologii informacyjnych i internetowych „smyczy”, na których znajdują się pracownicy non stop, Deklaracja wskazuje ogólnikowo o prawie do „maksymalnych limitów czasu pracy”. W świetle elementarnej wiedzy o dominującej roli korporacji ponadnarodowych nie pojawiają się one w żadnym kontekście w związanym z rokowaniami zbiorowymi. Sprawdźmy w jakich w ogóle kontekstach pojawia się pojęcie „rokowania zbiorowe”. Pojawia się w dwóch miejscach. Po pierwsze w passusie: „Dialog społeczny, w tym negocjacje zbiorowe i współpraca trójstronna, stanowią istotną podstawę wszystkich działań MOP i przyczyniają się do skutecznej polityki i podejmowania decyzji w państwach członkowskich.” A następnie: „Skuteczna współpraca w miejscu pracy jest narzędziem pomagającym zapewnić bezpieczne i produktywne miejsca pracy w sposób szanujący negocjacje zbiorowe i ich wyniki i nie podważający roli związków zawodowych.”

W opracowaniach na temat MOP wskazuje się, na trzy najważniejsze procesy jakie zaszły w ostatnim ćwierćwieczu jej działania:

1. przejście od organizacji tworzącej standardy i wykorzystującej tradycyjne narzędzia prawa międzynarodowego na rzecz wykorzystywania miękkich narzędzi;
2. rozwój coraz bardziej rozbudowanej siatki powiązań z innymi organizacjami międzynarodowymi (OECD, Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, WTO);
3. coraz większa otwartość na prywatyzację prawa pracy poprzez podkreślanie roli CSR, kodeksów dobrych praktyk i innych instrumentów miękkich¹².

Krytyka wobec MOP jak łatwo się domyślić opiera się na zastrzeżeniach dotyczących: długotrwałości procesu podejmowania decyzji¹³, braku zdolności aktywnego wpływania na proces globalizacji¹⁴, braku efektywnego

¹² Jakovleski V., Jerbi S., Biersteker T., *The ILO's Role in Global Governance: Limits and Potential*, International Development Policy, 11, 2019, 82, 108, <https://journals.openedition.org/poldev/3026>, [dostęp: listopad 2019].

¹³ Baccaro L., Mele V., *Pathology of Path Dependency? The ILO and the Challenge of New Governance*, ILR Review, 65, 2, s. 195–224, 2012.

¹⁴ Weiss T.G., *Foreword* [w:] Hughes S., Howorth N. (red.) *The International Labour Organization: Coming in from the Cold*, Oxon, UK, Routledge, 2011.

odziaływania na państwa by podejmowały wysiłek ratyfikacji¹⁵, braku efektywnych działań w razie uporczywego łamania konwencji¹⁶.

Aby próbować ocenić „kondycję” w jakiej znajduje się idea trójstronności nie wystarczy odwoływać się wyłącznie do procesów zachodzących w MOP. Trzeba także spojrzeć na to co się dzieje w poszczególnych państwach rozwiniętego kapitalizmu. Poniższe uwagi oczywiście w żaden sposób nie wyczerpują tematu a mają jedynie zasygnalizować zachodzące procesy.

Pułapka paktów społecznych w UE

Pakty społeczne są w Europie Zachodniej uważane za kluczowy element europejskiego modelu społecznego, ale ich rola zmieniała się w zależności od kontekstu makroekonomicznego¹⁷. Można tu chronologicznie wyróżnić trzy wyraźne i odrębne fazy. Pierwsza z nich trwająca do początku lat 80-tych XX wieku to klasyczne keynesowskie porozumienia służące (z różnym stopniem powodzenia) jako metoda walki z inflacją, innymi słowy: narzędzie do osiągnięcia z jednej strony relatywnie niskiego poziomu bezrobocia, a z drugiej – małej dynamiki wzrostu cen. Związki zawodowe oferowały „powstrzymanie apetytów na wzrost płac” w zamian za redukcje dotyczące czasu pracy lub rozbudowę jakiś elementów ubezpieczeń społecznych (czy szerzej polityki bezpieczeństwa socjalnego). W przypadku niektórych paktów organizacje pracodawców dorzucały do „transakcji” większe zaangażowanie swoich członków w finansowanie i organizowanie szkoleń¹⁸.

Kiedy na początku lat 90-tych rozpoczęto budowę Jednolitego Rynku wydawało się, że paktów społecznych przestaną mieć znaczenie i nie będą zawierane¹⁹. Okazało się, że wręcz przeciwnie – nastąpił ich wysyp, ale były to już zupełnie inne paktów. Stymulatorem stał się postęp procesu integracji europejskiej. Unia Walutowo-Gospodarcza (EMU) i perspektywa pojawienia się wspólnej waluty sprawiły, że przed rządami państw członkowskimi UE stanęło poważne wyzwanie dotyczące polityki makroekonomicznej: nie chodziło już tylko o powstrzymanie potencjalnej inflacji, ale przede wszystkim zwiększenie konkurencyjności poprzez ograniczenie presji na wzrost wy-

¹⁵ Boockmann B., *The Ratification of ILO Conventions: A Hazard Rate Analysis*, Economics and Politics, 13, 3, s. 281–309, 2001.

¹⁶ Alston P., *Facing Up to the Complexities of the ILO's Core Labour Standards Agenda*, European Journal of International Law, 16, 3, 2005, s. 467–80.

¹⁷ Jepsen M., Serrano Pascual A., *The European Social Model: an exercise in deconstruction*, Journal of European Social Policy 15(3):231–245, 2005.

¹⁸ Baccaro L., *Similar structures, different outcomes: corporatism's resilience and transformation (1974–2005)*, Review of Keynesian Economics 2,2, 2014, s. 207–233.

¹⁹ Streck W., Schmitter P.C., *From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organised Interests in the Single European Market*, Politics and Society, 19, 2, 1991, s. 133–64.

grodzeń. Tylko tym daje się sterować, gdy znika możliwość dewaluacji waluty krajowej. Można to było osiągnąć tylko w drodze uzgodnień trójstronnych. To sprawiło, że paktów zawierano zarówno w państwach o ustalonej tradycji w tym zakresie (Holandia, Finlandia) jak i państwach gdzie dotychczas taka praktyka nie miała miejsca (Włochy, Hiszpania czy Irlandia). Na szeroką skalę wprowadzano tzw. moderowanie płac, polegające na tym, że wzrost płacy realnej nie nadążał za wzrostem produktywności. Towarzyszyła temu liberalizacja rynku pracy i zmniejszanie skali wsparcia zapewniającego różne formy bezpieczeństwa socjalnego. Tutaj nie było już gry o sumie niezerowej. Związki zawodowe stawiano pod ścianą, przykładowo w Holandii służącej przecież za wzorzec społecznego paktowania, propozycja którą złożył rząd była prosta: zgoda na moderowanie płac albo zniesienie procedur rozszerzania układów zbiorowych. Co najwyżej udawało się osiągnąć łagodne zmniejszenie ostrości działań pierwotnie planowanych²⁰. Jak do tego doszło? Otóż związki zawodowe nie oponowały wcześniej przeciwko wspólnej walucie, gdyż miały nadzieję że dzięki euro możliwe będzie prowadzenie przez Unię samodzielnej polityki makroekonomicznej²¹ i odseparowanie jej od zawirowań światowego „kasyna”²². Były to oczywiście płonne oczekiwania i tak się nie stało co udowodnił kryzys 2008 roku. Co gorzej, efektem paktów społecznych zawierających elementy dostosowawcze do EMU było pojawienie się zagrożenia schodzącą w dół spiralą kolejnych cykli koncesjonowanych rokowań zmierzających w rezultacie do dumpingu płacowego²³. Oznaczało to, że krajowe systemy stosunków przemysłowych w państwach strefy euro znalazły się w sytuacji wzajemnej konkurencji na wszystkich poziomach, co niewątpliwie wpływało na poziom zaufania między związkami, a w ślad za tym na osłabienie ich skłonności do współpracy ponadgranicznej.

Z trzecią fazą paktów społecznych mieliśmy do czynienia, gdy do Europy dotarł kryzys ekonomiczny 2008 roku. Tutaj potrzebne były bardzo szybkie działania: chodziło o zapewnienie bezpieczeństwa miejsc pracy w najbardziej narażonych sektorach, czasu na długotrwałe negocjacje nie było. W kilku państwach wypracowano paktów antykryzysowe. Przykładem może być zawarty w Hiszpanii Plan Stymulacji Ekonomii i Zatrudnienia (*Plan Espanol para el Estimulo de la Economia y el Empleo*) dotyczący wspar-

²⁰ Avdagic S., *Tripartism and economic reforms in Slovenia and Poland*, [w:] Fraile L. (red.), *Blunting neoliberalism: tripartism and economic reforms in the developing world*, Palgrave MacMillan, ILO, s. 39–84, 2009; Fraile L., *Lessons from Latin America's neo-liberal experiment: An overview of labour and social policies since the 1980s*, International Labour Review, 148, 3, 2009, s. 215–233.

²¹ Janssen R., Mermet E., *Wage Policy under EMU*, „Transfer”, 2003, vol. 9(4), s. 666–687.

²² http://www.etuc.org/IMG/pdf/Financial_Market_Regulation_EN.pdf, [dostęp 05.05.2012 r.].

²³ Erne R., *European Unions. Labour Quest for a Transnational Democracy*, Ithaca and London 2008, Cornell University Press, s. 260.

cia rodzin i przedsiębiorstw, ochrony zatrudnienia, a także finansowych i budżetowych środków mających za zadanie modernizację gospodarki. Pakt anty kryzysowy został zawarty także w Portugalii – Inicjatywa dla Inwestycji i Zatrudnienia (*Iniciativa para o Investimento e Emprego*) i miał on za zadanie wsparcie zatrudnienia, gospodarczej aktywności i eksportu. Związki zawodowe dbając by nie zostały trwale naruszone fundamenty systemów płacowych oraz standardów socjalnych, wspierały takie inicjatywy pod warunkiem, że wprowadzone ograniczenia będą miały charakter przejściowy. Zwróćmy jednak uwagę, że kiedy kryzys ekonomiczny przekształcił się od 2010 roku w kryzys zadłużeniowy szczególnie bolesny dla niektórych państw strefy euro, w tym tych dwóch wymienionych powyżej, politycy nawet nie próbowali podejmować próby negocjowania kolejnych paktów społecznych lecz przeszli na „ręczne” sterowanie sytuacją społeczno-gospodarczą.

Doświadczenia pozaeuropejskie

Kolejna kwestia, do której warto nawiązać w kontekście przyszłości to pytanie, czy nie mamy do czynienia z przesunięciem praktyk korporatystycznych po prostu na inne obszary globu?

W latach 2000–2013 produkcja przemysłowa świata (nie licząc produkcji energii) wzrosła o 37%, ale niemal cały ten wzrost przypadł na tzw. kraje wschodzące, gdzie był on ponad dwukrotny (plus 112%) a jednocześnie kraje rozwinięte odnotowały na tym polu zastój (plus 1,5%). Kraje wschodzące zapewniają dziś połowę światowej produkcji przemysłowej. Jedną z konsekwencji tego faktu jest zwiększenie się tam liczebności klasy robotniczej. Można z tego wysuwać wniosek, że potencjalne odrodzenie się ruchu związkowego może nastąpić wyłącznie tam²⁴.

Wydaje się jednak, że na chwilę obecną nic na to nie wskazuje. Kiedy popatrzymy skrótowo na sytuację w gospodarkach państw wchodzących (Brazylia, Chiny, Indie, Afryka Południowa, Turcja – co oznacza 41% światowej populacji lub 42% światowych zasobów pracy) trudno postawić tezę o powstającej sile ruchu związkowego. Poniższa tabela obrazuje skalę uzwiązkowienia oraz objęcia rokowaniami zbiorowymi. Oczywiście dane dotyczące Chin (państwa, w którym nie ma związków zawodowych niezależnych od władzy publicznej) należy traktować w sposób odpowiedni do systemu politycznego obowiązującego w tym państwie.

²⁴ Porównaj van der Linden M., *Global labour: A not so Grand Finale and Perhaps a New Beginnings*, *Global Labour Journal*, 7, 2, 2016.

Tabela 1. Dane dotyczą 2015/2016

Państwo	Uzwiązkowienie	Pokrycie układami zbiorowymi
Brazylia	17,7	65,7
Chiny	42,6	40,6
Indie	12,8	6,0
Republika Południowej Afryki	28,2	30,0
Turcja	8,2	5,9

Źródło: S. Hayter, Chang Hee Lee (red.) *Industrial Relations in Emerging Economies. The Quest for Inclusive Development*, ILO 2018, s. 13.

Rynki pracy tych państw nadal charakteryzują się wysokim poziomem bezrobocia w tym w szczególności ukrytego bezrobocia, oraz zatrudnienia nieformalnego. Także co istotne, wiele działań strajkowych ma miejsce „poza” budującym się systemem stosunków przemysłowych²⁵.

Doświadczenie z paktami społecznymi z obszaru pozaeuropejskiego nie jest bogate. Jednakże można znaleźć kilka przykładów. Paktowanie społeczne nie jest tylko domeną wyłącznie europejską. Czemu służą tamtejsze pakt – głównie uznaniu roli partnerów społecznych (Tunezja, Senegal) szukaniu rozwiązań na rynku pracy (Indonezja), próbie budowy efektywnych stosunków przemysłowych po dyktaturze (Chile). Poniżej bliższe omówienie paktów pozaeuropejskich.

Można rozpocząć od przykładu tunezyjskiego. Pakty społeczne w Tunezji są bezpośrednim następstwem Arabskiej Wiosny (pomiędzy grudniem 2010 roku a styczniem 2011 roku) i końcem dyktatury Ben Aliego. Największe tunezyjskie związki zawodowe Tunisian General Labour Union (UGIT) odegrały rolę stabilizatora w procesie transformacji²⁶. Podobnie można powiedzieć o głównej organizacji pracodawców (Tunisian Union of Industry, Commerce and Handicrafts, UTICA). W 2013 roku rząd przy współpracy MOP „zachęcił” partnerów społecznych do podpisania pierwszego paktu społecznego w historii kraju. Dokument wskazywał na największe problemy: bezrobocie, inflację, brak polityki rozwojowej. Dokument wskazywał na największe wyzwania: rozwój gospodarczy, w tym rozwój regionalny przewyżający różnice rozwojowe pomiędzy Północą a Południem (można

²⁵ S. Hayter, Chang Hee Lee (red.) *Industrial Relations in Emerging Economies. The Quest for Inclusive Development*, ILO 2018, s. 10.

²⁶ Chayes S., *How a leftist labour union helped force Tunisia's political settlement*, Carnegie Endowment, marzec 27 2014, <https://carnegieendowment.org/2014/03/27/how-leftist-labor-union-helped-force-tunisia-s-political-settlement-pub-55143> [dostęp: listopad 2019]; Ly Netterstrom K., *The Tunisian General Labor Union and the Advent of Democracy*, Middle East Journal, Volume 70, nr 3, Summer 2016.

zwrócić uwagę, że konstrukcja z 2014 roku zwierzała postanowienia dotyczące akcji afirmacyjnych i decentralizacji). Kolejna kwestia to polityka zatrudnienia w tym polityka szkoleń a także rozwój ubezpieczeń społecznych i szeroko rozumianego zabezpieczenia socjalnego. W ciągu 5 miesięcy od podpisania dokumentu Tunezja otrzymała pożyczkę od IMF w wysokości 1,74 mld USD, która co ważne uwarunkowana była klauzulami wskazującymi na konieczność wsparcia osób w najbardziej prekaryjnej sytuacji i zwiększenie wydatków socjalnych. Implementacja porozumienia napotykała na poważne wyzwania. Przede wszystkim niestabilność polityczną (której wyrazem było morderstwo dwóch lewicowych polityków Chokri Belaid i Mahomeda Brahmi), częste zmiany rządów. W 2014 roku udało się utrzymać klimat współpracy partnerów i budowania wspólnych działań gdyż podpisano porozumienie dotyczące przewycięzania dwóch podstawowych problemów Tunezji: niskich płac i niskiej produktywności. Cały świat z nadzieją obserwował te działania czego symbolicznym wyrazem był pokojowy Nobel w 2015 roku dla UGTT i UTICA. Obecnie wdrażanym aktem jest tzw. porozumienie z Kartageny z lipca 2016 roku, podpisane przez 9 partii politycznych i partnerów społecznych. Jego efektem jest powołanie w lipcu 2017 roku Narodowej Rady Dialogu Społecznego.

Także w Senegalu mieliśmy do czynienia z próbą uznania partnerów społecznych. Senegal jest państwem relatywnie jak na afrykańskie standardy stabilnym politycznie. W 2002 roku doszło do podpisania *National Charter on Social Dialogue* a w 2014 roku *National Pact for Social Stability and Economic Emergence*. Jest to pakt podpisany przez większość związków zawodowych (w tym największe organizacje), organizacje pracodawców oraz stronę rządową. Pakt miał na celu budowę zaufania i pogłębienie współpracy. Jasne jest, że poszczególne strony miały swoje odrębne oczekiwania: związki głównie związane z oczekiwaniami na podniesienie płacy minimalnej oraz wdrażanie międzynarodowych standardów pracy. Oczekiwania pracodawców związane były z budową regulacji zachęcających do inwestycji zagranicznych oraz rozwoju turystyki. Rząd oczekiwał zachowania współpracy wokół wyzwań rozwojowych.

Przykładem paktu, który miał za zadanie uzyskanie konsensusu wobec zmian na rynku pracy jest indonezyjski Pakt na rzecz miejsc pracy (*Indonesian Jobs Pact*) podpisany w 2011 roku. Dokument podpisały 4 największe organizacje związkowe oraz najważniejsza organizacja pracodawców²⁷. Zawarcie paktu było poprzedzone długimi działaniami wstępnymi

²⁷ https://www.ilo.org/jakarta/whatwedo/publications/WCMS_157805/lang--en/index.htm [dostęp: listopad 2019].

i konsultacyjnymi ze strony MOP. Celem paktu było skonstruowanie sprzyjającego klimatu dla tworzenia miejsc pracy, ale także zwiększenie zakresu zabezpieczenia społecznego (w tym zakresie odnosił się on bezpośrednio do Konwencji 102. MOP).

Czy można na podstawie pewnych doświadczeń z paktami społecznymi z obszaru pozaeuropejskiego wskazywać na możliwość „przesuwania” praktyk korporatystycznych poza obszar europejski? Chyba raczej nie. Przykładowo kiedy popatrzymy na najnowsze doniesienia z Indonezji tamtejszy rząd planuje radykalne zmniejszenie wysokości odpraw w razie rozwiązania stosunku pracy (gdyż ich wysokość jest radykalnie wyższa niż w Wietnamie czy Filipinach co powoduje, że indonezyjski rynek przyciąga mniejszą liczbę inwestycji). Nic nie wskazuje, aby udało się pozyskać udział związków zawodowych w tej reformie²⁸.

Kiedy myślimy o paktach związanych z demokratyzacją sfery politycznej pierwsze nasuwające się przykłady to Republika Południowej Afryki oraz Chile. Chilijski pakt zawarty w 1990 r. po pokojowym doprowadzeniu do upadku reżimu Pinocheta był ciekawym przykładem „przejścia do demokracji” w taki sposób by zachować jednocześnie wprowadzone za rządów autorytarnych ograniczenia nałożone na stronę pracowniczą. Po wygranych przez zjednoczoną opozycję wyborach prezydenckich i parlamentarnych, związki zawodowe (CUT) oczekiwały nie tylko przywrócenia, ale także i wzmocnienia ich pozycji, która została poważnie nadwerężona wskutek neoliberalnych reform rynkowych wprowadzanych pod rządami Pinocheta przez *Chicago boys*. Tak się jednak nie stało i polityczni sojusznicy związków, wspierani przez nie w walce z dyktaturą, nie zdradzali chęci podejmowania jakichkolwiek działań w tym kierunku. Związki zawodowe nie mając innego wyjścia podjęły dwustronne negocjacje z konfederacją pracodawców CPC, aby uzgodnić jakąkolwiek propozycję zmian²⁹. Wówczas rząd dołączył się do negocjacji i w rezultacie podpisany został trójstronny zestaw porozumień znany jako *Acuerdos Marco* zawierający ogólnikowe sformułowania odnoszące się do potrzeby zdrowszej i bardziej bezpiecznej siły roboczej, dodatkowo wprowadzający podwyżkę emerytur i rent oraz zasadę trójstronnego ustalania płacy minimalnej, które przetrwała ledwo 2 lata³⁰. Nie udało się natomiast, aż do dnia dzisiejszego, przywrócić stabilności

²⁸ <https://www.businesstimes.com.sg/government-economy/generous-payouts-for-fired-workers-in-indonesia-may-soon-end> [dostęp: listopad 2019].

²⁹ Frank, V., *Politics without Policy: The Failure of Social Concertation in Democratic Chile, 1990–2000*, [w:] Winn P. (red.), *Victims of the Chilean Miracle: Workers and Neoliberalism in Pinochet Era 1972–2002*, Durham and Duke University Press, London 2004, s. 71–124.

³⁰ Falabella G., Fraile I., *Tripartism and Economic Reforms in Uruguay and Chile*, [w:] Fraile L. (red.), *Blunting Neoliberalism*, London 2010.

systemu rokowań zakładowych celowo rozmontowanego przez reżim Pinocheta.

Sytuacja ruchu związkowego i budowania praktyk korporatystycznych w obszarze pozaeuropejskim powinny być wnikliwie obserwowane przez badaczy stosunków przemysłowych państw wysokorozwiniętych. Nie wydaje się jednak, aby pewna globalna utracona równowaga sił pomiędzy przedstawicielami świata pracy a kapitału mogłaby być odzyskana ze względu na procesy zachodzące w jak to kiedyś określano „państwach trzeciego świata”.

Czy jest możliwy pakt na poziomie UE?

Pisząc o przyszłości paktów należy rozważyć jeszcze jedną kwestię – czy jest możliwe zawarcie paktu na poziomie Unii Europejskiej (a nie na poziomie poszczególnych państw członkowskich). Pytanie które można postawić, choć ma ono nieco futurystyczny charakter, to czy możliwe byłoby trójstronne podejście do pakietu działań związanych z *just transition* angażującego europejskich partnerów społecznych (Businesseurope, CEEP, SMEunited oraz EKZZ). Wskazuję ten temat gdyż diagnoza wyzwań związanych ze zmianą technologiczną, robotyzacją, zmianą demograficzną czy przejściem do gospodarki niskoemisyjnej wydaje się w państwach członkowskich podobna.

Odpowiedź na postawione pytanie musi być negatywna. Między innymi dlatego, że Komisja Europejska ma za słabe narzędzia oddziaływania na politykę społeczną państw członkowskich. W Unii Europejskiej cały czas brak wspólnych, minimalnych standardów w zakresie zabezpieczenia na wypadek braku pracy (choć rozmowy wokół wspólnego dodatkowego funduszu zabezpieczającego na wypadek bezrobocia w państwach strefy euro wydają się stopniowo konkretyzować).

Odnoszenie się do kwestii związanych z *just transition* nie jest także łatwe po stronie partnerów społecznych. Należałoby wskazać na widoczne napięcia pomiędzy członkami EKZZ a samą organizacją w kontekście widzenia polityki klimatycznej. Najprostszy przykład to oczywiście polskie związki zawodowe mające zupełnie inną optykę nie tylko co do potrzeby lub braku potrzeby podejmowania określonych działań dotyczących przejścia do gospodarki niskoemisyjnej, ale i co do samej diagnozy sytuacji w zakresie zmiany klimatycznej i jej konsekwencji.

I wreszcie doświadczenia z europejskim dialogiem społecznym pokazują także coraz większe trudności jakie napotykają partnerzy społeczni

w negocjacjach nad porozumieniami. Wydaje się coraz bardziej dostrzegalna niechęć europejskiej reprezentacji przedsiębiorców BusinessEurope do podejmowania zobowiązań w imieniu swoich członków. Obecność w tej organizacji członków z państw Europy Środkowo-Wschodniej raczej pogarsza sprawę. Mam tu na myśli wyłącznie fakt, że organizacje pracodawców w Europie Zachodniej oraz w naszym kraju pełnią zupełnie inną rolę. Przykładowo żadna z polskich reprezentatywnych organizacji pracodawców nie jest stroną układu zbiorowego pracy lub żadnego innego porozumienia podpisanego ze związkami zawodowymi³¹.

Podsumowując, wydaje się zupełnie nieprawdopodobne przeniesienie poziomu zawierania paktów z poziomu krajowego na poziom unijny. Ewentualnie można by rozważać poziom „pomiędzy” w odniesieniu do państw unijnych, które przyjęły wspólną walutę. Istotnym czynnikiem jest także to, że Komisja Europejska nie będzie skora do takich niekonwencjonalnych i „pozatraktatowych” zachowań. Ma już wystarczające problemy z nakłanianiem państw członkowskich do odpowiedzialnego traktowania mechanizmu Semestru europejskiego (co widać w liczbie realizowanych przez nie zaleceń) oraz do łączenia procedury Semestru z oceną wdrażania Europejskiego filaru praw socjalnych.

Doświadczenia z europejskim dialogiem społecznym i jego znikome (o ile w ogóle dostrzegalne) oddziaływanie na procesy podejmowania decyzji w UE pokazuje, że przeniesienie praktyk korporatystycznych z poziomu narodowego na poziom unijny napotyka na poważne przeszkody czy wręcz nie powiodło się. Co robić w sytuacji, w której europejski dialog społeczny nie przynosi efektów, koordynacja rokowań zbiorowych w wymiarze ponadgranicznym jest od lat mocno teoretycznym hasłem wypowiedzanym w IndustriaAll czy EKZZ³² (a do tego same rokowania stają się coraz bardziej zdecentralizowane w wymiarze krajowym³³)?

W literaturze przedstawiana jest myśl wskazująca, że w takim razie związki zawodowe powinny skoncentrować się na swoim najpoważniejszym instrumencie oddziaływania jakim jest strajk. Tyle że w wymiarze ponadnarodowym. Martin Seeliger z entuzjazmem pisze, że trzeba sobie wyobrazić niemiecki związek IG Metall udostępniający swoje fundusze strajkowe

³¹ Dla pełnej precyzji można wskazać na wspólne Deklaracje, które były wynikiem implementowania efektów europejskiego dialogu społecznego. Pokazują one jednak, że poza ich podpisaniem partnerzy społeczni nie byli zdolni do ich efektywnej implementacji czy to poprzez działania dwustronne czy trójstronne.

³² Höpner M., Seelinger M., *Neither existing nor emerging: euro stabilization by means of European wage coordination*, Journal of Economic Policy Reform, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17487870.2019.1637587> [dostęp: listopad 2019 r.].

³³ Müller T., Vandaele K., Waddington J. (red.), *Collective bargaining in Europe: towards an endgame*, ETUI 2019.

związkom z Włoch, Francji czy Słowacji³⁴. Taka solidarność nie tylko byłaby wsparciem akcji strajkowej, ale budowałaby zupełnie nowe pola działania dla ruchu związkowego. W moim odczuciu, trudno się nie uśmiechnąć czytając te słowa. Ponadgraniczna solidarność związkowa do tej pory zawsze kończyła się tam gdzie w grę wchodziły pieniądze, o czym może świadczyć toczona od 20 lat z miernymi skutkami dyskusja w ramach EKZZ na temat wzajemnego uznawania członkostwa przez organizacje krajowe afiliowane w tej konfederacji. Jakkolwiek w pełni podzielam przekonanie autora o tym, że jedynym narzędziem przywrócenia choćby minimalnej równowagi w relacjach praca-kapitał jest przypomnienie sobie do czego służy strajk, to wiara w to, że mogłyby powstać solidarnościowe fundusze strajkowe na poziomie sektorowym w UE jest iluzoryczna.

Uwagi końcowe

Jednym z najważniejszych zjawisk ostatniego dziesięciolecia jest wyraźne spowolnienie wzrostu wydajności pracy na południu naszego globu. W krajach „wschodzących” wzrost produktywności w okresie 2000–2007 wyniósł plus 3,5% a w okresie 2011–2016 nieco ponad 1%. Spadek jest oczywisty³⁵.

Tabela 2. Przewidywania OECD dotyczące wzrostu

	2000–2010	2010–2020	2020–2030	2030–2040	2040–2050	2050–2060
Państwa OECD						
PKB	1,41	1,42	1,81	1,67	1,48	1,41
Wydajność	0,67	1,10	1,50	1,38	1,38	1,24
Kapitał	0,18	0,06	0,15	0,06	-0,07	-0,11
Praca	0,49	0,30	0,16	0,23	0,26	0,28
Państwa wchodzące						
PKB	6,46	4,86	3,71	3,22	2,51	2,34
Wydajność	5,13	3,23	2,77	2,57	2,34	2,14
Kapitał	0,15	0,97	0,31	0,06	-0,05	-0,10
Praca	1,18	0,70	0,62	0,59	0,21	0,30

Źródło: Husson M., *Jak zerwać z kapitalizmem. Studia o kryzysie światowym i strategii lewicy* Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa 2019, s. 39.

³⁴ Seelinger M., *Trade union politics as a countermovement? A Polaniyan perspective*, Culture, Practice & Europeanization, 4, 1, 2019, s. 17.

³⁵ Porównaj, Husson M., *Jak zerwać z kapitalizmem. Studia o kryzysie światowym i strategii lewicy*, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa 2019, s. 39.

Powyższe przewidywania wskazują, że możemy mieć do czynienia z sytuacją, może nie diametralnie, ale wyraźnie różną od tej do jakiej „przywykliśmy” przed kryzysem, który wybuchł w 2008 roku. Największą obawę w kontekście kolejnego kryzysu gospodarczego budzi fakt, że cała dostępna amunicja została już wystrzelana, tak komentuje to Gordon Brown: „Kiedy dojdzie do następnego kryzysu, odkryjemy, że nie mamy ani fiskalnego czy walutowego pola manewru, ani woli, aby z niego skorzystać. A to co najbardziej niepokojące to to, że zabraknie nam woli współpracy międzynarodowej, a ona okaże się konieczna”³⁶.

Jeżeli spojrzeć na to przez pryzmat potencjalnej roli partnerów społecznych to doświadczenia ostatniego kryzysu nie pozwalają postawić tezy, że okres „niebezpieczny” stał się okresem wzmożonego partnerstwa. Trudno więc zakładać, żeby okres jeszcze większych gospodarczych turbulencji przy jeszcze bardziej ograniczonym polu manewru władzy publicznej, banków centralnych itp. mógł przynieść ożywienie praktyk korporatystycznych.

Związki zawodowe stoją przed dużym dylematem: z jednej strony bycie stroną paktów społecznych pokazuje, że są cały czas w grze – zwiększa to ich legitymizację do określania siebie jako podstawowych i niezbędnych przedstawicieli świata pracy. Z drugiej strony pakty coraz bardziej pokazują, że związki nie mogą uzyskać niczego w zamian za swoje „ustępstwa”. Wydaje się, że w tej chwili nie mogą już niczego „obiecać”. W sytuacji gdy w większości państw nie udaje się utrzymać wzrostu płac zgodnych ze złotą regułą IndustriaALL i EKZZ: co najmniej inflacja plus wzrost produktywności (nie wchodząc w tej chwili w zasadniczy „szczegół” o jaką inflację chodzi) nie ma możliwości żadnego moderowania wzrostu wynagrodzeń w zamian za działania państwa w innej sferze.

Wydaje się, że autorzy upatrujący szczególnej legitymizacji MOP w zasadzie trójstronności zapominają, że powstanie trójstronność powstała w bardzo określonym momencie historycznym, w bardzo określonych warunkach. Trójstronność z definicji zakłada istnienie elit politycznych zdolnych czy też gotowych na osiągnięcie kompromisu z pracą (mającego określone konsekwencje w zakresie podziału dochodu z pracy i kapitału)³⁷. Można postawić tezę, że to się zdarza rzadko nawet jeżeli istnieje powszechna świadomość, że brak takiego kompromisu może prowadzić do społecznych niepokojów na dużą skalę, wojen czy innych zjawisk, które

³⁶ Brown G., *We are Sleepwalking Into Another Financial Crisis*, 12 września 2018, <https://www.theguardian.com/politics/2018/sep/12/we-are-in-danger-of-sleepwalking-into-a-crisis-gordon-brown>, [dostęp: listopad 2019].

³⁷ Croucher R., Wood G., *Tripartism in Comparative and Historical Perspective*, *Business History*, 57, 3, 2015, s. 348.

powszechnie postrzega się jako groźne i niekorzystne. Trójstronność będąca wynikiem zarówno Wielkiej Depresji lat 30-tych ubiegłego wieku jak i II wojny światowej (i ogromu zagrożeń, które ukazała) wyczerpuje swój „napęd” po prostu dlatego, że jej źródła oddalają się w czasie³⁸. Najprostszym dowodem na „wygaszenie” źródeł trójstronności jest pojawienie się tego mechanizmu w państwach Europy Środkowo-Wschodniej po przełomie w 1989 r. w wyłącznie fasadowej i nieefektywnej formie³⁹, czego eksperci MOP wciąż nie chcą przyznać. I na tym te rozważania zakończmy, gdyż kwestia jakości dialogu społecznego w państwach postkomunistycznych wymagałaby odrębnej – zapewne gorzkiej, analizy. Jak już nadmieniono na wstępie, celem niniejszego tekstu było przedstawienie kilku refleksji na temat trójstronności jako mechanizmu relacji między państwem oraz reprezentacją pracy i kapitału. Uwagi tu przedstawione nie mają charakteru wyczerpującego ani też jednoznacznie oceniającego. Jeżeli ktoś chciałby zarzucić im chaotyczność musi mieć na względzie, że dotyczą one najbardziej labilnego elementu otaczającej nas rzeczywistości jakim jest świat pracy w trakcie – także chaotycznego, przekształcania.

³⁸ Na zakorzenienie trójstronności w określonym momencie historii zwraca uwagę na przykład Harvey D., *Neo- Liberalism as Creative Destruction*, *Annales of the American Academy of Political and Social Science*, 610, 1, 2007, s. 21–44 oraz Campbell A., Fishman N., McIlroy J., *The post war compromise: mapping industrial politics 1945–64*, [w:] Campbell A., Fishman N., McIlroy J. (red.), *The Post War Compromises. British trade unions and industrial policy 1945–64*, Merlin Press, London 2007, s. 69–113.

³⁹ Meardi G., Gardawski J., Molina O., *The dynamic of tripartism in post- democracies transitions: comparative lessons from Spain and Poland*, *Business History*, 57, 3, 2015.

Jakub Gontarek

Dialog o kompetencjach

Czwarta rewolucja przemysłowa jest faktem, Od gospodarki 4.0 nie ma odwrotu – takie hasła przewijają się w debacie publicznej, w środowisku naukowym, ale także w firmach. Po trzeciej rewolucji przemysłowej przyszedł czas na świat 4.0, a to oznacza, że po prostej automatyzacji systemów z końca poprzedniego wieku nastał okres, w którym na niespotykaną wcześniej skalę możemy łączyć urządzenia w autonomiczne systemy i zarządzać generowaną i pozyskiwaną przez nie informacją oraz danymi. Dzisiejszy świat stawia przed organizacjami i ich liderami wiele wyzwań. Transformacja cyfrowa, dynamiczny rozwój mediów społecznościowych, starzejące się społeczeństwo czy różnorodność pokoleń X, Y, Z i wynikające z tego nowe modele biznesowe zarządzania, rekrutacji, motywacji i rozwoju to tylko wierzchołek góry lodowej. Pod powierzchnią kryją się olbrzymie wyzwania zarówno dla osób prowadzących działalność gospodarczą, dla pracowników, ale także dla rządzących i administracji. Nieprzewidywalność strategii marketingowych i planowania strategicznego stała się faktem. Zalewa nas ilość informacji, często niepewnych i trudnych do zweryfikowania, z których trzeba uchwycić to, co najważniejsze dla organizacji i jej przetrwania. Jedyną stałą jest nieustanna zmiana i wynikające z niej odejście od modelu zarządzania bazującego na dobrym planowaniu i realizacji wypracowanej strategii na rzecz podejścia zwinnego – „agilowego”, budowanego na dynamicznym weryfikowaniu pomysłów, ale wymuszającego na firmach i pracownikach nowe umiejętności – szybkie dostosowywania się do ciągłych zmian, praktyczne używanie różnych technik uczenia się i oduczania oraz wytrwałości i odporności na porażki. Świat jest VUCA¹ i tego samego oczekuje od osób zarządzających firmami, właścicieli ale przede wszystkim pracowników. Na wyzwania przyszłości, a w zasadzie teraźniejszości musi także odpowiadać państwo.

¹ Akronim stosowany w odniesieniu do teorii przywództwa Warrena Bennis i Burtę Nanusa opisujący otoczenie charakteryzujące się zmiennością (*volatility*), niepewnością (*uncertainty*), złożonością (*complexity*) i niejednoznacznością (*ambiguity*). Bennis W., Nanus B., *Leaders: The Strategies for Taking Charge*, Harper & Row, New York 1985.

Zmiany w funkcjonowaniu firm wymuszają na pracownikach wszystkich szczeblach konieczność ciągłego rozwoju i podnoszenia poziomu umiejętności. Aby było to możliwe firmy muszą przygotować się – stworzyć warunki dla rozwoju pracowników na wszystkich poziomach działalności, zaczynając od kultury organizacyjnej nastawionej na dzielnie się wiedzą wewnątrz firmy i budującej na tym przewagę konkurencyjną w kontakcie z otoczeniem, przez modele zarządzania oparte na diagnozie zapotrzebowania na umiejętności, rekrutacji bazującej na kompetencjach a nie stanowiskach, poprzez tworzenie ścieżek rozwoju i awansu zawodowego, których wyjściem jest mapa kompetencji w organizacji, a kończąc na wyborze oferty szkoleniowej zapewniającej, że uczestnicy zdobędą oczekiwane kwalifikacje. I wszystkie te działania muszą mieć charakter ciągły, budowany na procesie nieustannego udoskonalania, tak jak w cyklu Deminga. Z kolei na pracownikach, niezależnie od piastowanego stanowiska nowa rzeczywistość gospodarcza i nieustanna zmiana wymusza ciągły rozwój w myśl zasady „kto się nie rozwija, ten stoi w miejscu. Kto stoi w miejscu, ten się cofa”. Bezwzględna koniecznością jest udział w szkoleniach i kursach, zakończonych certyfikatem potwierdzającym nowe kompetencje. Niezwykle ważna jest znajomość metod szybkiego uczenia się, ale także oduczania się tego co jest nieaktualne, czemu pomaga świadomość, że osoby wchodzące teraz na rynek pracy będą zmieniać w trakcie swojego życia zawodowego średnio 5 razy nie firmę, a profesję, którą wykonują. O sukcesie na rynku pracy nie będzie decydować posiadanie dobrego zawodu, a wachlarz często bardzo różnych kompetencji, pozornie niezwiązanych ze sobą, a które umiejętnie łączone w wiązki, będą czynnikiem wyróżniającym najbardziej poszukiwanych pracowników.

W tym kontekście obszar umiejętności, a przede wszystkim role, zadania i odpowiedzialności organizacji pracowników, pracodawców i administracji, zarówno lokalnej, jak i centralnej jawią się jako strategiczny priorytet dla dialogu społecznego w Polsce. A największym wyzwaniem jest fakt, że specyfika zagadnienia „uczenia się” i „rozwoju umiejętności” charakteryzuje się efektami odroczonymi w czasie. Wynika to nie tylko z tego, że proces uczenia się trwa, a przede wszystkim, że trwa na tyle długo, że rezultaty decyzji podejmowanych teraz będą możliwe do zaobserwowania po upływie paru lat, często wykraczając poza 4-letnie cykle polityczne, możliwości firm do prognozowania wyników, czy zdolność pracowników do planowania i przewidywania przyszłości. Dlatego właśnie dialog o kompetencjach wymaga rozważań, wspólnego poszukiwania i przyjmowania kompromisów, a przede wszystkim kierowania się odpowiedzialnością za innych, traktując bieżące priorytety jedynie jako punkt wyjścia do dyskusji, a nie jej cel.

Przyjmując jako kontekst powyższe spostrzeżenia poniżej omówione zostaną obszary, w jakich może być prowadzony dialog o kompetencjach. Na początku analizie poddaję różne definicje zarządzania umiejętnościami oraz cechy systemów umiejętności, które wspierają lub utrudniają większe zaangażowanie pracodawców – w tym znaczenie zaangażowania w politykę, formy zaangażowania, trudności współpracy i koordynacji całego systemu, w tym mechanizmów wspierających, koncentruje się na kolejnych sekcjach. Dalsze aspekty systemu umiejętności – informacje na temat rynku pracy i prognozowanie umiejętności, uczenie się (w miejscu pracy i poza nim), finansowanie oraz zapewnianie jakości – zostały jedynie zarysowane i wymagają pogłębionej dyskusji wśród partnerów społecznych, środowiska akademickiego, ale przede wszystkim na łonie praktyków, którzy z poruszonymi w tekście obszarami problemowymi spotykają się w codziennej pracy.

Nadzór nad systemem umiejętności

Zalecenia UNESCO i MOP z 2002 r. dla TVET² XXI wieku podkreślają potrzebę partnerstwa w dziedzinie polityki, planowania i administracji. W zaleceniach stwierdza się, że „choćby rządy ponoszą główną odpowiedzialność we współczesnej gospodarce rynkowej opracowanie i realizacja polityki powinna zostać osiągnięta poprzez nowe partnerstwo między rządem, pracodawcami i innymi podmiotami”³.

Wśród rekomendacji UNESCO i MOP wyrażona jest *explicite* potrzeba tworzenia partnerstwa w celu budowy spójnych ram legislacyjnych tworzących strategię krajową, w tym obejmującą obszar kształcenia zawodowego, a samo przeznaczenie nakładów na kształcenie zawodowe traktowane jest nie jako koszt, a jako inwestycja, o znacznych zyskach: dobrobycie pracowników, zwiększonej produktywności i konkurencyjności podmiotów gospodarki przez nią tworzonej. W związku z tym „pożądane jest, aby rządy usprawniły własne publiczne ramy instytucjonalne... w celu koordynacji... stworzenia skutecznego partnerstwa z sektorem prywatnym”. Zalecenia mówią dalej, że „...odpowiednie podmioty powinny być aktywnie włączone w formułowanie polityki i proces planowania, tworzenie odpowiednich

² TVET (*Technical and Vocational Education and Training*) to kształcenie i szkolenie zapewniające wiedzę i umiejętności potrzebne do zatrudnienia. Jest to definicja szersza niż potocznie w Polsce, gdzie kształcenie zawodowe tożsame jest z edukacją formalną osób do 19. roku życia prowadzaną przez szkoły branżowe i technika. <http://www.unesco.org>.

³ *Better Skills, Better Jobs, Better Lives: a strategic approach to skills policies*, OECD, 2012.

struktur, zarówno krajowych, jak i lokalnych, przyjmując formę agencji publicznych lub organów konsultacyjnych lub doradczych”⁴.

Ważnym jest, aby w tworzeniu ram dialogu o umiejętnościach pamiętać o perspektywie, szczególnej roli biznesu, którego zaangażowanie jest istotne dla budowy systemu zorientowanego na kompetencje. Jest to ważne szczególnie w początkowych etapach, gdzie jednym z czynników ograniczających zaangażowanie pracodawców jest z obawa przed „efektem gapowicza”, czy inaczej zwaną – „pasażerem na gapę” – dysfunkcją mechanizmów rynkowych. Przejawia się ona tym, że firma w obawie przed zatrudnieniem przez konkurencję wyszkolonego przez nią pracownika powstrzymuje się od zaangażowania we współpracę. A dzieje się tak dlatego, że konkurent może zapłacić pracownikowi więcej, gdyż nie ponosi kosztów jego kształcenia. W tym kontekście niezwykle istotna jest rola państwa, które rozumie, że dofinansowując pracodawców na pierwszych etapach budowy systemu, zachęcić do zaangażowania sektor prywatny, gdyż każdy kolejny pracodawca inwestujący w rozwój pracowników (nawet jeśli pójdzie on pracować do konkurencji) zwiększa poziom umiejętności na rynku pracy a jednocześnie zmniejsza jednostkowe koszty zaangażowania kolejnych firm. W tym kontekście wsparcie przedsiębiorców przez państwo jest inwestycją. Dzięki temu początkowy koszt wejścia z inwestycji jest dzielony na państwo i pierwsze firmy, które zdecydują się ponieść nakłady. Wraz z pojawieniem się kolejnych podmiotów, jednostkowe koszty stają się coraz niższe, a tym samym efekt gapowicza przestaje wpływać ograniczająco na cały system. Wraz z rozwojem systemu to pracodawcy ponoszą koszty kształcenia zawodowego wypierając państwo, kształcąc na potrzeby rynku.

Drugim aspektem, który jest kluczowy przy budowaniu strategicznego zaangażowania pracodawców jest pokusa tworzenia jednego modelu pasującego dla wszystkich. Z punktu widzenia państwa i administracji takie podejście pozwala co prawda efektywniej zarządzać procesem kontroli oraz szacować koszty i przekazywać środki, które mają racjonalnie zaplanowaną wysokość. W rzeczywistości jednak nie ma jednego modelu współpracy tak jak nie ma dwóch takich samych firm i dwóch takich samych szkół, czy uczelni. Dlatego system współpracy pomiędzy partnerami społecznymi (związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców), a szkołami, uczelniami, czy instytucjami szkoleniowymi powinien być budowany na inspirowaniu, zaufaniu i odpowiedzialności, a nie kontroli i karaniu. Towarzyszyć temu musi równie elastyczny system zapewnienia jakości procesu kształ-

⁴ Ibidem.

cenia. Chodzi o jakość procesu uczenia się rozumianą jako wyposażenie uczącego się w umiejętności i kompetencje, które: będą przydatne na rynku pracy, będą pozwalały i inspirowały go do ciągłego rozwoju, będą potwierdzone w ramach ogólnie zaakceptowanego i używanego systemu walidacji. Dlatego ważne jest by nie tylko oceniać efekt końcowy, a tworzyć ramy do ciągłego monitorowania procesu uczenia się. W tym obszarze przydatne mogą być międzynarodowe standardy jak ISO.

Chociaż na całym świecie istnieje wiele obserwowalnych i dobrze udokumentowanych trendów i dobrych praktyk w systemach umiejętności, ostatecznie nie ma jednego modelu, który można by nałożyć na regiony i kraje. Dlatego systemy te powinny uwzględniać⁵:

- stopień, w jakim kraj prowadzi scentralizowany lub zdecentralizowany system administracji publicznej;
- czy ramy prawne określają, że kształcenie jest obowiązkiem krajowym i na jakim poziomie jest zarządzane;
- percepcję społeczną, rozwój umiejętności;
- dominujące sektory gospodarki na rynku pracy;
- proporcję gospodarki formalnej do nieformalnej i rynku pracy;
- trendy demograficzne;
- zakres dialogu społecznego;
- stopień współpracy międzyresortowej.

Kontekst polityczny, gospodarczy i społeczny w każdym kraju jest złożony i różny. Chociaż istnieje wiele wspólnych wyzwań i priorytetów, istnieją również różne cechy i wyzwania dla różnych krajów i regionów. Dlatego nie można tworzyć systemu zarządzania umiejętnościami w oderwaniu od priorytetów strategicznych na poziomie krajowym oraz regionalnym.

Czym jest zarządzanie umiejętnościami? Nie ma jednej definicji zarządzania umiejętnościami, ale ogólnie rzecz biorąc, zarządzanie dotyczy procesów, na podstawie których podejmowane są decyzje, przy czym priorytetem jest podejście strategiczne, a nie operacyjne. W rozszerzonej definicji Hawley-Woodhall i in.⁶ postrzegają zarządzanie umiejętnościami jako system mający na celu zrównoważenie podaży i popytu na umiejętności, który stanowi podstawę dalszego rozwoju gospodarczego. Zainteresowane strony z sektora publicznego, prywatnego i pozarządowego są zaangażowane we

⁵ *Best Practices Guideline and Toolkit on Engaging the Private Sector in Skills Development*, Istanbul International Center for Private Sector in Development, United Nations Development Programme, 2017.

⁶ *Skills Governance in the EU Member States: Synthesis Report for the EEPO*, European Commission, August 2015.

wdrażanie i korzystanie z systemu zarządzania umiejętnościami. Obejmuje on planowanie i kontrolę – w różnym stopniu – krajowej, regionalnej i lokalnej oferty kształcenia i szkolenia oraz mechanizmy zapewniania jakości kształcenia i szkolenia. We wspomnianym opracowaniu przygotowanym na potrzeby Komisji Europejskiej definiowano zarządzanie umiejętnościami jako dążenie do „... budowania i optymalizowania indywidualnych kompetencji (przyszłej) siły roboczej. Obejmuje perspektywę negocjacji, która reprezentuje potrzeby pracodawców, (przyszłych) pracowników i cel systemu edukacji, w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej obejmującej:

- potrzeby w zakresie umiejętności w miejscu wejścia na rynek pracy;
- przyszłe umiejętności wspierające transformację rynku pracy i szanse zatrudnienia siły roboczej w perspektywie cyklu życia;
- cel jaki chcą osiągnąć absolwenci i migranci na rynku pracy.”

Inną definicję proponuje Tom Leney i jest ona bliższa obszarowi dialogu społecznego, gdyż uwzględnia, że system zarządzania umiejętnościami, w tym kształceniem zawodowym, musi uwzględniać proces „wielopoziomowego sprawowania nadzoru”. Dzięki różnym perspektywom łatwiej jest wyodrębnić „punkty wejścia” pracodawcy w złożony, globalny obraz systemów umiejętności. Według Europejskiej Federacji Kształcenia, na zlecenie której autor dokonał analizy porównawczej systemów kształcenia zawodowego, roboczą definicją dobrego, wielopoziomowego modelu zarządzania systemem kształcenia zawodowego i szkoleń (TVET) jest „zarządzanie polityką umiejętności oparte na skoordynowanych działaniach mających na celu skuteczne zaangażowanie publicznych i prywatnych podmiotów TVET na wszystkich możliwych poziomach (międzynarodowym, krajowym, sektorowym, regionalnym/ lokalnym)”⁷.

Dlatego też tak istotne w kontekście dialogu o kompetencjach jest zaplanowanie i prowadzenie systemu zarządzania uczeniem się uwzględniające wielopoziomowe sprawowanie nadzoru i rządzenie, gdyż skuteczny rozwój TVET ma znaczny wpływ na potencjał gospodarczy i stabilność rynku pracy, ale ma do spełnienia także ważną rolę społeczną polegającą na integracji wielu interesariuszy w ramach realizacji celu strategicznego – w perspektywie co najmniej 5 lat, czyli wykraczającego poza, kalendarz wyborczy i bieżące wyzwania i problemy.

⁷ Leney T., *Governance of Vocational Education and Training in the Southern and Eastern Mediterranean*, for the European Training Federation 2015.

Zaangażowanie pracodawców

Doświadczenie i konsultacje przeprowadzone wśród pracodawców wskazują, że z wielu powodów luka między potrzebą i chęcią większego zaangażowania pracodawcy w system umiejętności a faktycznymi interesami większości pracodawców jest prawdopodobnie trudna do całkowitego zamknięcia. Jest mało prawdopodobne, aby jakakolwiek forma krajowej nadrzędnej polityki dotyczącej umiejętności, w połączeniu z realnymi działaniami w obszarze rozwijania umiejętności była w stanie w pełni pogodzić i zaspokoić długoterminowe ambicje rządu i krótkoterminowe potrzeby pracodawców w zakresie umiejętności. Dlatego niezwykle ważnym zadaniem jakie ma przed sobą dialog społeczny jest wypracowanie kompromisu, który zrównoważy bezpośrednie i konkretne potrzeby pracodawcy w zakresie umiejętności z długoterminowymi ambicjami decydentów politycznych, a także rozładuje napięcia między rządzącymi a pracodawcami. Oznacza to potrzebę przyjęcia faktu, że popyt na umiejętności ze strony pracodawców nie musi być zgodny z wizją rządzących i strategicznymi dokumentami zawierającymi priorytety dla gospodarki. Muriel Dunbar podkreśla, że zaangażowanie pracodawców w opracowywanie i wdrażanie strategii krajowych jest często trudne do osiągnięcia, a samo użycie narzędzi legislacyjnych jest niewystarczające⁸.

System zarządzania umiejętnościami m.in. z uwagi na strategiczny charakter podejmowanych decyzji zależy bardziej od chęci i umiejętności współpracy pracodawców i instytucji TVET niż od woli politycznej i stanu gospodarki. Wynika to przede wszystkim z tego, że pracodawcy skoncentrowani są na bieżących działaniach, gdy administracja w większości przypadków myśli o rozwiązaniach systemowych, których efekty odroczone są w czasie. Obserwując działanie organizacji pracodawców to firmy i sektor prywatny są zaangażowani w system zarządzania umiejętnościami głównie w ramach szerokich konsultacji, a nie w konkretnej współpracy z instytucjami edukacyjnymi. W związku z tym praktyczne zaangażowanie organizacji pracodawców w całym cyklu polityki nie jest cechą systemu zarządzania umiejętnościami. Oznacza to, że kluczową słabością obecnych systemów jest to, że nie myśląc o krótkoterminowej perspektywie charakterystycznej dla pracodawców nie tworzą zachęt do zaangażowania. Kontrprzykładem potwierdzającym ten fakt jest duże zaangażowanie Związku Rzemiosła Polskiego w system kształcenia zawodowego, gdyż zbudowany jest on na: bliskim kontakcie ucznia z pracodawcą czego efektem jest zatrudnienie go

⁸ Dunbar M., *Engaging the private sector in skills development*, HEART, United Kingdom 2013.

w zakładzie/ firmie prowadzonej przez mistrza, systemie zachęt finansowych związanych z procesem nauki, oraz mechanizmowi finansowania egzaminów prowadzonych przez cechy rzemieślnicze, należące do struktur ZRP. W przypadku firm nienależących do rzemiosła, uczeń przychodzący na praktyki często nie zostaje u pracodawcy tylko posiadając potrzebne kompetencje szuka pracy u konkurencji, a koszt zatrudnienia młodocianego pracownika jest refundowany, ale pod warunkiem zdania egzaminu w Komisji Egzaminacyjnej prowadzonej przez państwo – weryfikacja umiejętności nie należy do pracodawcy i często certyfikat zdania egzaminu nie jest przez firmy honorowany, a sam proces egzaminowania odbywa się poza organizacją pracodawców.

Warto odwołać się do australijskich doświadczeń, opisujących bariery w zaangażowaniu pracodawców, które wydają się być podobne do zgłaszanych przez polskich przedsiębiorców. Pierwsza z nich dotyczy złożoności – system postrzegany jest przez pracodawców jako nadmiernie skomplikowany zarówno pod względem architektury, jak i samego funkcjonowania. Fakt ten pogłębia zbieżność różnych czynników, takich jak sektor uczenia się jest zarządzany i finansowany przez wiele różnych podmiotów⁹. Podczas gdy inne bariery (adekwatność, formalności i „nastawienie” pracodawców) przedstawione przez Simonsa i Harrisa koncentrują się na zaangażowaniu pracodawców w aspekty szkoleniowe, a nie w zarządzanie *per se*. Dlatego pozytywne doświadczenia pracodawców z kształceniem zawodowym mogą stanowić pozytywną „furtkę” do zaangażowania w ustalenia dotyczące strategii zarządzania umiejętnościami. Niezależnie od tego, czy domyślnie, projektowo, czy przymusowo, pracodawcy są zaangażowani przynajmniej w pewnym stopniu w kilka aspektów większości systemów umiejętności. Pożądane byłoby gdyby, właśnie za pośrednictwem organizacji branżowych angażowali się we wszystkie aspekty, posiadając sprawdzone i efektywne systemy konsultacji i podejmowania decyzji pomiędzy wszystkimi, nie rzadko konkurującymi ze sobą podmiotami.

Na poziomie zarządzania mogą występować napięcia między porozumieniami obejmującymi poszczególne przedsiębiorstwa a tymi, które angażują przemysł lub stowarzyszenia pracodawców. Różnice będą uwiadczać się w chęci i możliwości do zaangażowania i zapewnieniu odpowiedniej reprezentacji. Kwestie reprezentacji obejmują również kwestie związane z wielkością przedsiębiorstwa (równoważenie potrzeb małych, średnich i dużych przedsiębiorstw), interesów obszarów wiejskich i miejskich,

⁹ Simons M., Harris R., *To Engage or Not to Engage: What Can the National VET System Offer Enterprises?* Workforce Development, Strategies and Practices, Springer Science + Business Media, Singapore 2014.

reprezentacji regionalnej oraz firm międzynarodowych/ krajowych. Udział poszczególnych pracodawców może zależeć od ich wielkości, charakterystyki sektora, w którym działają, oraz tradycji zaangażowania i współpracy w obszary związane z umiejętnościami. Podobnie wpływ mają struktury własnościowe, w połączeniu z konkurencyjną i rynkową strategią organizacji, czy kulturą organizacyjną firmy. Dlatego też widoczne są różnice pomiędzy zaangażowaniem pracodawców w różnych regionach Polski, czego manifestacją są Wojewódzkie Rady Dialogu Społecznego, czy Wojewódzkie Rady Rynku Pracy, gdzie w obszarze zarządzania umiejętnościami występują znaczące różnice związane z reprezentatywnością branż kluczowych dla regionu. Kwestie te powinny być też więc przedmiotem dialogu na każdym szczeblu. Celem powinno być wypracowanie i ewaluowanie procesu angażowania coraz większej liczby pracodawców, za pośrednictwem organizacji regionalnych branżowych, w aktywne definiowanie i realizowanie strategii zarządzania umiejętnościami. Poza znanymi rozwiązaniami warto pochylić się nad możliwością wykorzystywania nowych technologii do zbierania opinii, czy podejmowania decyzji.

Sektorowe Rady Kompetencji

Skuteczna polityka w obszarze umiejętności powinna być budowana we współpracy z pracodawcami, którzy świadomi specyfiki ich branż i sytuacji w firmach, planowanych inwestycji i polityki kadrowej są najlepszym źródłem informacji o potrzebach kompetencyjnych. Drugim niezbędnym składnikiem jest otwarta na współpracę osoba zarządzająca szkołą i uczelnią, która potrafi przełożyć oczekiwania pracodawców na proces uczenia – program nauczania, wykwalifikowaną kadrę i bazę technodydaktyczną. Aby połączyć te środowiska powstała idea Europejskich Rad ds. Umiejętności Sektorowych (*European Sector Skills Councils*), które po 2022 zostaną zastąpione przez Sojusze na Rzecz Umiejętności Sektorowych (*Sector Skills Alliances*)¹⁰. Podobny cel przyświecał Państwowej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, która w 2016 roku uruchomiła nabór na wykonawcę projektów związanych z utworzeniem sektorowych rad kompetencji. Była to odpowiedź na zdiagnozowaną w badaniu Bilans Kapitału Ludzkiego lukę kompetencyjną i potrzebę skuteczniejszego prognozowania zapotrzebowania na kwalifikacje w poszczególnych branżach i lepszego ich dopasowania do

¹⁰ Blueprint For Sectoral Cooperation On Skills. Responding to skills mismatches at sectoral level. A key action of the New Skills Agenda for Europe, European Union, 2017.

aktualnych potrzeb rynku. Działanie to wpisywało się w priorytety Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju i miało na celu stworzenie mechanizmów współpracy podmiotów odpowiedzialnych za dopasowanie systemu edukacji do potrzeb gospodarki i rozwój kompetencji pożądaných w poszczególnych branżach tak, aby kwalifikacje zdobywane w szkołach, na uczelniach, podczas kursów i szkoleń odpowiadały na realne potrzeby pracodawców¹¹. W konsekwencji zostało utworzonych sześć Sektorowych Rad ds. Kompetencji:

- Rada ds. Kompetencji Sektora IT;
- Sektorowa Rada ds. Kompetencji Sektora Finansowego;
- Sektorowa Rada ds. Kompetencji w Budownictwie;
- Sektorowa Rada ds. Kompetencji Sektora Przemysłu Mody i Innowacyjnych Tekstyliów;
- Sektorowa Rada ds. Kompetencji – Opieka Zdrowotna i Pomoc Społeczna;
- Sektorowa Rada ds. Kompetencji Turystyki.

W 2017 roku utworzona została powołana kolejna rada, tym razem w sektorze motoryzacyjnym z uwzględnieniem elektromobilności. W 2018 roku dokonano pierwszej ewaluacji działalności rad, a w ramach konkursu ogłoszonego w 2019 roku zostało powołanych do życia 9 kolejnych rad, które rozpoczęły swoją działalność na jesieni bieżącego roku:

- Rada Sektorowa ds. Kompetencji Sektora Odzysku Materiałowego Surowców;
- Sektorowa Rada Kompetencji Przemysłu Lotniczo-Kosmicznego;
- Sektorowa Rada ds. Kompetencji – Sektor Żywności Wysokiej Jakości;
- Sektorowa Rada Kompetencji ds. Telekomunikacji i Cyberbezpieczeństwa;
- Rada ds. Kompetencji w Sektorze Gospodarki Wodno-Ściekowej i Rekultywacji;
- Rada ds. Kompetencji Sektora Usług Rozwojowych;
- Sektorowa Rada ds. Kompetencji Nowoczesnych Usług Biznesowych;
- Sektorowa Rada ds. Kompetencji Sektora Komunikacji Marketingowej;
- Sektorowa Rada ds. Kompetencji w Handlu.

Obecnie w polskim systemie zarządzania umiejętnościami funkcjonuje 15 sektorowych rad kompetencji, które zgodnie z założeniami konkursowymi zobowiązane są do realizacji następujących działań¹²:

¹¹ www.parp.gov.pl

¹² www.parp.gov.pl

- rekomendowanie rozwiązań/zmian legislacyjnych w obszarze edukacji i dostosowanie do potrzeb rynku pracy;
- współpraca w zakresie porozumień edukacyjnych;
- określenie obszarów badawczych odnoszących się do kompetencji w sektorze, w którym działa Rada;
- przekazywanie informacji o zapotrzebowaniu na kompetencje do instytucji edukacyjnych i rynku pracy;
- przekazywanie informacji o potrzebach danego sektora w obszarze kompetencji do partnerów społecznych identyfikujących potrzeby rozwojowe przedsiębiorstw;
- opracowanie i aktualizację rekomendacji dotyczących zapotrzebowania na kompetencje w danym sektorze;
- uwzględnienie sytuacji pracowników znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy, w tym powyżej 50. roku życia lub o niskich kwalifikacjach.

Pierwsze lata działania sektorowych Rad potwierdziły spostrzeżenia Marcusa Powella z brytyjskiego Centrum Inicjatyw Zatrudnienia. Powell zauważa, że na poziomie sektorowym skuteczność rad ds. umiejętności będzie ostatecznie zależeć od ich relacji z infrastrukturą kształcenia zawodowego także wyższego, w ramach której działają, a także z innymi odpowiednimi strukturami, zwłaszcza tymi, które zajmują się lokalnym rozwojem gospodarczym¹³. Potwierdza to ewaluacja przeprowadzona przez PARP w 2018 roku. Działalność i efekt prac rad, którym udało się nawiązać efektywną współpracę ze szkołami zawodowymi i wyższymi (w tym niepublicznymi) została oceniona pozytywnie przez ewaluatorów. Po drugie, te instytucje edukacji i nauki, które zostały włączone w działalność rad rozwinęły działalność edukacyjną oraz pozyskały parterów.

W kwietniu 2018 roku Minister Przedsiębiorczości i Technologii powołała Radę Programową ds. Kompetencji, w skład której weszło 19 przedstawicieli resortów: przedsiębiorczości i technologii, edukacji, nauki i szkolnictwa wyższego, oraz rodziny, pracy i polityki społecznej, a także organizacji społecznych i gospodarczych, organizacji przedsiębiorców i pracowników oraz zrzeszających instytucje edukacyjne. Celem działania Rady Programowej jest promocja systemu sektorowych rad kompetencji wśród przedstawicieli administracji, firm oraz pracowników. Zgodnie z nowelizacją ustawy prawo oświatowe, Radzie Programowej przyznano także funkcję opiniującą

¹³ Powell M., *Mapping sector skills development across the Commonwealth: analysis, lessons and recommendations*, for The Commonwealth Secretariat, 2016.

nowy instrument systemu zarządzania umiejętnościami – prognozę zapotrzebowania na zawody szkolnictwa zawodowego. Zgodnie z oczekiwaniami system sektorowych rad ds. kompetencji jest pozytywnie oceniany przez interesariuszy. Należy jednak podkreślić, że animatorzy rad zgłaszali potrzebę zaproponowania rozwiązań instytucjonalnych, które będą wspierać ideę rozwoju i tworzenia nowych rad. W ramach serii wywiadów przeprowadzonych przez członków prezydium Rady Programowej zostały zdefiniowane kluczowe obszary problemowe, których analiza i przygotowanie rekomendacji mogłoby być przedmiotem prac Rady Dialogu Społecznego.

Przedstawiciele rad zgłaszali następujące wyzwania, dla których powinny zostać przeprowadzone konsultacje wśród interesariuszy systemu zarządzania umiejętnościami, w tym przedstawiciele parterów społecznych:

- określenie osobowości prawnej rad sektorowych;
- zapewnienie reprezentatywności sektora wraz z procedurami ubiegania się o członkostwo i odwoływania członków;
- system finansowania rad;
- proces definiowania zadań, warunki i termin ich realizacji;
- umocowanie rad w systemie zarządzania umiejętnościami;
- obowiązki i zadania rad w kontekście zapewnienia rozwoju i stabilności systemu zarządzania umiejętnościami.

Pierwsze lata funkcjonowania sektorowych rad ds. kompetencji potwierdzają konieczność rozwoju systemu budującego usystematyzowaną platformę dialogu pomiędzy parterami społecznymi, ze szczególną rolą pracodawców, a przedstawicielami systemu „ucznia się”, czyli edukacji, nauki i szkolenia wyższego oraz sektora usług rozwojowych. Członkowie rad podkreślali, że przyszłość systemu sektorowych rad ds. kompetencji zależy od trwałego wpisania go w dokumenty strategiczne regulujące obszar umiejętności. Ponieważ problem ten ma charakter międzyresortowy wydaje się, że to właśnie partnerzy społeczni powinni zaangażować się w wypracowanie rozwiązań wspierających dialog o kompetencjach, a Rada Dialogu Społecznego mogłaby być miejscem gdzie jest on prowadzony w sposób, rzetelny, usystematyzowany i angażujący wszystkich partnerów. Rozpoczęcie tej dyskusji powinno mieć miejsce jak najszybciej, by zaproponowane rozwiązania można było zakończyć przed końcem okresu finansowania działalności rad ze środków konkursowych. Niepewność co do przyszłości całego systemu wpływać może negatywnie na zaangażowanie członków rad, którzy z uwagi na specyfikę finansowania systemu pracują społecznie, nie pobierając wynagrodzenia, a często finansując inicjatywy realizowane w ramach projektów konkursowych z budżetów swoich organizacji.

Zapewnienie jakości – Zintegrowany System Kwalifikacji

Jednym z głównych wyzwań wynikających z rewolucji 4.0 i transformacji cyfrowej jest rosnąca liczba nowych zawodów i umiejętności. Sprawę komplikuje fakt dynamicznie rosnącego poziomu specjalizacji, co jest skutkiem przenikania się nowych technologii w branżach, gdzie wcześniej nie były wykorzystywane. Aby zobrazować ten fakt wystarczy przywołać branżę motoryzacyjną. Kiedyś mechanik samochodowy był w stanie naprawić samodzielnie praktycznie każdą awarię w samochodzie każdej marki. Obecnie serwisy specjalizują się w naprawie wybranego aspektu funkcjonowania samochodu, np. układzie sterowania, czy napędowym lub w samochodach wybranej marki. Przedstawiciele branży motoryzacyjnej podkreślają, że wyzwaniem będzie także zapewnienie wykwalifikowanej kadry w nowych zawodach np. do naprawy silników elektrycznych, czy pojazdów autonomicznych. W pierwszym przypadku potrzebni będą eksperci z branży motoryzacyjnej posiadający kompetencje z branży elektrycznej, w drugim z sektora IT. Obecnie system zarządzania kompetencjami musi zmierzyć się z potrzebą zapewnienia dobrej jakości krótkich form kursowych, które zagwarantują uczestnikom pozyskanie praktycznych umiejętności w czasie pozwalającym na ich wykorzystanie w firmie.

Aby pomóc wypełnić lukę między światem edukacji i szkoleń a rynkiem pracy, Komisja Europejska rozwija ESCO, czyli Europejską Klasyfikację Umiejętności, Kompetencji, Kwalifikacji i Zawodów, którego podstawą jest międzynarodowa klasyfikacja ISCO opracowana przez Międzynarodową Organizację Pracy. Wprowadzając standardową terminologię dla zawodów, umiejętności, kompetencji i kwalifikacji, ESCO wspiera unijny rynek pracy, pomaga lepiej identyfikować i zarządzać dostępnością do umiejętności potrzebnych w gospodarce. Klasyfikacja ta miała za zadanie ułatwić też komunikację i współpracę pomiędzy państwami w dziedzinie umiejętności. W ramach dostosowania krajowych rozwiązań do procedur unijnych, w Polsce wprowadzona została klasyfikacja zawodów i specjalności.

Klasyfikacja zawodów i specjalności jest usystematyzowanym zbiorem zawodów i specjalności występujących na rynku pracy. Jej wadą jest fakt, iż tworzona jest jako „spis z natury” zawodów zidentyfikowanych na rynku pracy. Nie reguluje kwestii dopuszczania do wykonywania zawodu i spełniania wymagań kwalifikacyjnych przez osoby oferujące swoje usługi w danym zawodzie na rynku pracy. Nie określa także zasad standaryzacji kształcenia, szkolenia i nadawania uprawnień kwalifikacyjnych przez podmioty oferujące te usługi (np. kursy lub szkolenia). Klasyfikacja, jest więc przede wszystkim narzędziem wykorzystywanym do potrzeb statystyki,

zatrudnienia, pośrednictwa i poradnictwa zawodowego, prowadzenia badań, analiz, prognoz i innych opracowań dotyczących rynku pracy.

Równolegle do standardów ESCO trwały prace nad stworzeniem Europejskiej Ramy Kwalifikacji (ERK), która została przyjęta przez Parlament Europejski w 2008 roku. ERK to wspólne europejskie ramy odniesienia, których celem jest uczynienie kwalifikacji bardziej czytelnymi i zrozumiałymi w różnych krajach i systemach. ERK, obejmujący kwalifikacje na wszystkich poziomach i we wszystkich podsystemach kształcenia i szkolenia, ma być narzędziem umożliwiającym systematyzowanie i porównywanie kwalifikacji w 39 krajach europejskich zaangażowanych obecnie w jego wdrażanie. Idea ram kwalifikacji w odróżnieniu od klasyfikacji zawodów i specjalności wynikała nie z potrzeby zbierania usystematyzowanych danych o zawodach i umiejętnościach, a z potrzeby rozwijania na poziomie europejskim systemu gromadzenia i przenoszenia osiągnięć w kształceniu i szkoleniu zawodowym. Również szkolnictwo wyższe potrzebowało narzędzia pozwalającego przenosić efekty kształcenia pomiędzy systemami krajowymi zwiększając mobilność studentów w ramach Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego. Obecnie Cedefop na zlecenie Komisji Europejskiej prowadzi działania, których celem jest połączenie zawodów z kwalifikacjami. Dzięki temu oba systemy, ESCO i ERK, będą działać na rzecz zwiększenia efektywności rynku pracy, ułatwiając komunikację pomiędzy systemami zarządzania kwalifikacjami oraz zwiększając mobilność pracowników dzięki zautomatyzowaniu procesu przenoszenia efektów kształcenia.

W ramach wprowadzania w Polsce ERK 15 stycznia 2016 roku weszła w życie ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji (ZSK), systematyzując pojęciowo, strukturalnie i proceduralnie sposób opisywania kwalifikacji i włączania ich do Zintegrowanego Rejestru Kwalifikacji (ZRK). Jako element Europejskiej Ramy Kwalifikacji została stworzona Polska Rama Kwalifikacji (PRK). Trzon PRK stanowi osiem poziomów referencyjnych określonych w kategoriach efektów uczenia się, tj. wiedzy, umiejętności i postaw społecznych. Efekty uczenia się wyrażają to, co ludzie wiedzą, potrafią zrobić i w jaki sposób to wykonują. Do każdego poziomu przypisany jest etap edukacji od szkoły podstawowej do tytułu doktora, na którym daną kwalifikację można zdobyć. Obecnie w ZRK wpisanych jest około 10 000 kwalifikacji z czego zasadnicza większość (ponad 95%) to kwalifikacje zdobywane w systemie kształcenia formalnego, czyli w systemach oświaty i szkolnictwa wyższego. Ważnym elementem ZRK są kwalifikacje rynkowe (V poziom KRK), które są tworzone i włączane do ZRK przez stowarzyszenia i organizacje branżowe, firmy, a także przez partnerów społecznych. W przypadku kwalifikacji rynkowych procedura włącza-

nia przewiduje wieloetapową analizę wniosku, na którą składa się ocena formalna złożonych dokumentów dokonywana przez Instytut Badań Edukacyjnych. Jednak kluczowym etapem zapewniającym jakość jest proces konsultacji wniosku, który prowadzi ministerstwo właściwe dla włączanej kwalifikacji. Ocena zasadności włączenia kwalifikacji prowadzona jest z ekspertami i organizacjami branżowymi. Jest to kolejny niezwykle ważny obszar, w którym ma miejsce dialog o kompetencjach angażujący m.in. parterów społecznych. Dlatego też organizacje pracodawców i pracowników powinny zadbać o zasoby kadrowe posiadające kompetencje pozwalające na ocenę kwalifikacji, przeprowadzenie procesu konsultacji i przygotowanie opinii.

Tworzenie dobrego systemu zarządzania umiejętnościami, co zostało wykazane wcześniej, szczególnie na pierwszym etapie jego funkcjonowania, wymaga procesu częstego dostosowywania się do oczekiwań i możliwości interesariuszy i wprowadzania zmian w procesie konsultacji, tak aby był on bardziej reprezentatywny przy zachowaniu dynamiki jakiej oczekuje rynek. Dlatego też warto byłoby rozważyć kwestie nowelizacji ustawy o ZSK poprzedzonej rzetelną analizą stanu obecnego, szerokimi konsultacjami społecznymi i przygotowaniem „mapy drogowej” wprowadzania rekomendacji. Istotnymi obszarami, które powinny być przedmiotem dyskusji są:

- narzędzia promocji ZSK jako narzędzia łączącego rynek pracy z obszarem kształcenia formalnego, pozaformalnego i nieformalnego;
- kwestia własności kwalifikacji jako czynnika zachęcającego do włączania kwalifikacji i rozwoju systemu;
- kwalifikacje w obszarze administracji publicznej: rama kwalifikacji sektora administracji publicznej, włączanie kwalifikacji i proces ich oceny, zapewnienie jakości kwalifikacji – kto jest IC oraz PZZJ¹⁴, mapowanie kompetencji i kwalifikacji, zapewnianie jakości kształcenia, diagnoza zapotrzebowania na kompetencje i kwalifikacje, „kompetencje przyszłości”;
- porównywalność sektorowych ram kwalifikacji w kontekście kwalifikacji międzysektorowych;
- kwalifikacje strategiczne dla bezpieczeństwa państwa np. cyberbezpieczeństwo, obrona narodowa, czy infrastruktura krytyczna, służba cywilna;
- kwalifikacje strategiczne do rozwoju gospodarczego państwa;
- kwalifikacje strategiczne dla przewagi konkurencyjnej państwa – „kwalifikacje przyszłości”;
- finansowanie ZSK.

¹⁴ Instytucja Certyfikująca i Podmiot Zewnętrzny Zapewnienia Jakości, Ustawa o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji.

Podsumowanie

Profesor Klaus Schwab, założyciel i prezes World Economic Forum postrzegany jako autorytet w obszarze czwartej Rewolucji Przemysłowej uważa, że „z ogromu wyzwań, z jakimi musi się dziś zmierzyć świat, bodaj kluczowe jest to, jak przeprowadzić czwartą rewolucję przemysłową. (...) Nowe technologie i rozwiązania łączą świat fizyczny, cyfrowy i biologiczny w sposób, który całkowicie przeobrazi ludzkość. Do jakiego stopnia będzie to transformacja pozytywna, zależeć będzie od tego, jak będziemy sobie radzić z niebezpieczeństwami i możliwościami, które podczas tej przemiany napotkamy”¹⁵. Jednym z największych wyzwań związanych z przemianami zachodzącymi w gospodarkach i społeczeństwach będzie efektywny rynek pracy, który pozwoli wykorzystać potencjał ludzi do generowania przewagi konkurencyjnej, ale przede wszystkim do zmierzenia się z wyzwaniami przyszłości. Efektywny rynek pracy wymaga dobrze zorganizowanego systemu zarządzania umiejętnościami. Stephen Hawking w książce „Krótkie odpowiedzi na wielkie pytania”, odpowiadając na pytanie „czy jesteśmy w stanie kształtować swoją przyszłość” pisze: „W następstwie globalnego kryzysu finansowego i posunięć oszczędnościowych doszło do znaczącego obniżenia poziomu finansowania we wszystkich obszarach nauki. Grozi nam popadnięcie w kulturową izolację i zaściankowość w wyniku oddalania się od głównego nurtu postępu. (...) Bez uciekania się do szalonych spekulacji, istnieją trendy, które możemy dostrzec i znamy już wiele problemów, z którymi przyjdzie nam się zmagać, teraz i w przyszłości. Do problemów tych zaliczam globalne ocieplenie, kurczenie się przestrzeni życiowej i zasobów wobec szybko rosnącej liczby ludności Ziemi, gwałtowne wymieranie innych gatunków, zapotrzebowanie na odnawialne źródła energii, degradacja oceanów, wylesienie oraz epidemie chorób zakaźnych – by wymienić tylko niektóre z nich”¹⁶. W tym kontekście można postawić ważne pytania: czy partnerzy społeczni mogą prowadzić dialog o kompetencjach i ich przyszłości tak by inspirować rządzących do działań, których efektem będzie sprawnie działający system zarządzania umiejętnościami, czy organizacje pracodawców mogą być dla firm w nich zrzeszonych przykładem i zapleczem eksperckim do współpracy z instytucjami edukacyjnym i wreszcie, czy mogą być ważnym elementem systemu uczenia się zorientowanego na kompetencje dostarczając wiedzy o zapotrzebowaniu na umiejętności, tworząc wartościowe programy nauczania i wykorzystując najnowsze

¹⁵ Schwab K., *The Fourth Industrial Revolution*, Penguin Books Ltd, 2017.

¹⁶ Hawking S., *Krótkie odpowiedzi na wielkie pytania*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, 2018.

narzędzia edukacyjne do przygotowania do wejścia na rynek pracy, czy jak najdłuższego na nim pozostania inspirując do rozwoju. I chyba najważniejsze czy dialog społeczny może być platformą o tym jak organizacje pracodawców, związki zawodowe oraz administracja może prowadzić dyskusję o wyzwaniach przyszłości, będąc przykładem i inspiracją dla osób młodych wchodzących na rynek pracy.

ISBN: 978-83-948081-4-3



RDS RADA
DIALOGU
SPOŁECZNEGO