

POLSKA W DIALOGU

**Tradycja
Zmiany
Porównanie
Perspektywy**

Redakcja naukowa
Andrzej Zybała

Centrum Partnerstwa Społecznego



im. Andrzeja Bączkowskiego

POLSKA W DIALOGU

TRADYCJA
ZMIANY
PORÓWNANIE
PERSPEKTYWY

Redakcja naukowa
Andrzej Zybała

WARSZAWA 2016

Copyright by Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”
im. Andrzeja Bączkowskiego, Warszawa 2016

Redakcja naukowa
Andrzej Zybała

Recenzent
Prof. dr hab. Jacek Sroka

Redakcja
Iwona Zakrzewska

Redakcja techniczna
Agnieszka Składanowska

Projekt okładki
Qanto Design Anna Antoniszewska

ISBN 978-83-926203-2-7

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



im. Andrzeja Bączkowskiego

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

Spis treści

Wprowadzenie	5
---------------------------	----------

Nowe otwarcie – nowe szanse dla dialogu

Perspektywa trójstronna – <i>Rafał Towalski</i>	9
Serpentyny dialogu społecznego – <i>Jan Czarzasty</i>	27
Sprzężenie między dialogiem społecznym i obywatelskim w Polsce na tle państw Unii Europejskiej – <i>Krzysztof Jasiecki</i>	53
Systemowy dialog społeczny w wolnej Polsce, w trzech odśłonach – <i>Iwona Zakrzewska</i>	79
Dialog wobec sytuacji na rynku pracy – <i>Andrzej Zybała</i>	101

Dialog w polityce publicznej

Dialog i konflikt rządu z nieformalnymi opiekunami osób niepełnosprawnych – <i>Rafał Bakalarczyk</i>	129
---	-----

Kultura dialogu

Wzory osobowe dla uczestników dialogu – w dobie nowego kolektywizmu – <i>Wojciech Misztal</i>	155
--	-----

Dialog społeczny w Irlandii

Dialog społeczny w Irlandii – <i>Karolina Kichewko</i>	179
--	-----

Wprowadzenie

Książka zawiera wybór tekstów, w których autorzy analizują kluczowe wymiary dialogu społecznego. Pierwsza grupa tekstów przedstawia wszechstronny obraz sytuacji w środowisku partnerów dialogu funkcjonujących w ramach Rady Dialogu Społecznego, a wcześniej w Trójstronnej Komisji. Analizują proces, który doprowadził do powstania w 2015 roku nowej instytucji dialogu (Rady Dialogu Społecznego) po latach funkcjonowania poprzedniej instytucji.

Autorzy w spójny i komplementarny sposób przedstawiają obraz wielu procesów, które miały miejsce przez wiele lat w środowisku dialogu społecznego. Sięgają do jego początków oraz licznych punktów zwrotnych. Czytelnik może łatwo uzyskać pełen obraz najważniejszych procesów i dylematów, przed którymi stali partnerzy dialogu. Jan Czarzasty wskazuje, że trójstronny dialog społeczny w Polsce zaistniał stosunkowo późno po 1989 roku, co miało znaczny wpływ na jego późniejsze losy. Ponadto został uformowany w klimacie odejścia od założeń od oryginalnego programu „Solidarności” i „interakcyjno-ewolucyjnego” modelu zmian ustrojowych. Jego zdaniem, nowa ustawa o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego wzbudza nadzieję na wytworzenie warunków, w których lepsze efekty w dialogu staną się możliwe. Zaznacza jednak, że samo „powołanie do życia nowych instytucji nie musi automatycznie się przełożyć na podjęcie przez nie przewidzianych literą prawa ról i sprostanie im.” Pozostaje szereg barier, jak to, że związki zawodowe, jak i organizacje pracodawców są bytami słabo zakorzenionymi w swoich środowiskach społecznych. Widoczny jest niski poziom uzwiązkowania oraz mały zasięg organizacji

pracodawców. Nie wypracowują układów zbiorowych pracy, zwłaszcza ponadzakładowych.

Rafał Towalski również analizuje kluczowe aspekty dialogu trójstronnego w Polsce oraz w krajach naszego regionu. Jego zdaniem do tej pory, poza wyjątkami „nie udało się stworzyć trwałych mechanizmów trójstronnego dialogu społecznego”. Jednocześnie zaznacza, że stan trójstronności w innych krajach regionu niewiele odbiega od sytuacji w Polsce. Wskazuje na wybrane przyczyny trudności w realizacji idei trójstronnego dialogu. Na koniec tekstu stawia pytanie czy powiedzie się próba odnowienia dialogu trójstronnego pod nowym szyldem Rady Dialogu Społecznego. „Zapewne próba ta jest ze wszech miar pożądana. Nie sądzę jednak, aby zmiana nazwy, sposobu finansowania i zarządzania forum trójstronnym, miałoby odegrać kluczową rolę podnoszeniu efektywności. Kluczowe będzie zaangażowanie państwa. Po pierwsze, państwo musi przyjąć odpowiedzialność za wyznaczanie celów, które będą czymś więcej aniżeli reakcją na żądania poszczególnych grup interesu”.

Iwona Zakrzewska rozpoczyna analizę od początków dialogu w Polsce po 1989 r., a więc czasu pracy nad „Paktem o przedsiębiorstwie państwowym” oraz pierwszej Komisji Trójstronnej, później analizuje kolejne zdarzenia, czy próby uzyskania porozumienia społecznego, w tym w zakresie działań antykryzysowych w 2008 r. Uwzględnia także najnowsze rozwiązania ustawowe, które stworzyły ramy prawne dla powołania Rady Dialogu Społecznego. Wskazuje również na szereg mechanizmów systemowych, które ograniczały potencjał dialogu, jak choćby na od dawna poruszaną kwestię zaplecza eksperckiego dla partnerów dialogu. Ponadto, autorka wzbogaciła tekst o analizę działań ośrodka pomocniczego, czyli Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”.

Krzysztof Jasiecki opisuje wiele barier, które ograniczają możliwość osiągania lepszych rezultatów w dialogu. Przykładem jest choćby przebieg konsultacji procesów legislacyjnych o niskim poziomie partycypacji obywatelskiej, ale także rozdźwięk pomiędzy deklarowaną gotowością obywateli do partycypacji a faktycznym uczestnictwem. Zwraca szczególną uwagę na relacje między ścieżką dialogu społecznego i obywatel-

skiego, a także formułuje obawę, iż ten drugi pozostanie w cieniu. „Zamiast zbliżenia statusu obu rodzajów dialogu następuje wzmocnienie ich asymetrii instytucjonalnej. Ustawa o RDS dowartościowała dialog społeczny. Na tle jej zapisów wyraźnie słabnie pozycja Rady Działalności Pożytku Publicznego (RDPP) jako głównego forum dialogu obywatelskiego”.

II

Kolejne teksty mają charakter rozszerzający spektrum zagadnień, ale pozostają one silnie zakorzenione w problematyce dialogu. Wojciech Misztal analizuje wzorce osobowe, które – jego zdaniem – towarzyszą uczestnikom dialogu. Wskazuje na bariery ograniczające głębię dialogu. Za takie uważa postawy właściwe dla korporacyjnego sposobu myślenia i działania. Zauważa m.in., że dialog społeczny pomimo górnolotnej retoryki sprowadza się do walki o korporacyjne (grupowe) interesy. „Wobec powyższego rozwiązania instytucjonalne przyjmowane w dialogu mają najczęściej charakter wtórny i imitacyjny, podobnie jak teorie oraz narzędzia i metody służące do ich opisu i interpretacji”.

Rafał Bakalarczyk opisuje natomiast dialog, do którego doszło między rządem a opiekunami osób niepełnosprawnych. Tekst jest pogłębionym studium przypadku. Do dialogu doszło w wyniku ostrego konfliktu. Część jego aktorów uzyskała lepsze dla siebie rozwiązania, ale szereg problemów pozostało. Z kolei Karolina Kichewko wzbogaciła tom poniższych analiz o studium dialogu w Irlandii, w sytuacji, gdy po latach bezprzykładowego partnerstwa społecznego, doszło tam do zminimalizowania wielostronnych porozumień na skutek bardzo ostrego kryzysu, do jakiego doszło w tym kraju w 2008 roku. Władza uznała, że kryzys nie jest czasem na porozumienia, ale działania dość jednostronne, których celem jest zachowanie stabilności kraju.

III

Natomiast tekst Andrzeja Zybały przedstawia argumenty wskazujące na potrzebę zawarcia pogłębionej umowy społecznej służącej rozwiązywaniu najpoważniejszych problemów rynku pracy. Za główny problem uważa konsekwencje wynikające z niskich standardów zatrudnienia,

oraz słabych warunków do rozwoju zawodowego (profesjonalizacji) znacznej części Polaków. Omawia historię tych problemów oraz opisuje ich konsekwencje widoczne w sferze społecznej i ekonomicznej (szanse rozwojowe kraju).

Stawia pytanie, czy jesteśmy na ścieżce prowadzącej do profesjonalizacji zasobów pracy czy może do ich proletaryzacji. W tym drugim wypadku oznaczałoby to powstanie niesłychanie groźnej bariery rozwojowej. Tymczasem – jak wiadomo z historii gospodarczej – wykrystalizowanie się najsilniejszych gospodarek światowych odbyło się w dużej mierze dzięki stworzeniu warunków do profesjonalizacji zawodowej, która miała miejsce w kluczowych sektorach przemysłu i usług.

Autor przekonuje, że bez stworzenia pracującym warunków do tego, aby stawali się prawdziwymi fachowcami w swoich dziedzinach, nie można liczyć na pokonanie obecnych zagrożeń rozwojowych, jak przywoływana często w debatach tzw. pułapka średniego dochodu. Wskazuje, że wielu Polaków jest słabo osadzonych w swoich zawodach, często je zmieniają, nie doskonałą kwalifikacji w pożądanej skali, z uwagi na istniejące warunki, w tym niskie standardy zatrudnienia. Sprawia to, że ich przygotowanie zawodowe jest często powierzchowne. Nie daje szans na uzyskanie wysokiego poziomu innowacyjności.

Andrzej Zybala

NOWE OTWARCIE – NOWE SZANSE DLA DIALOGU

Rafał Towalski

Perspektywa trójstronna

W drugiej połowie 2015 r. została przyjęta ustawa o Radzie Dialogu Społecznego, która zastąpiła Trójstronną Komisję ds. Społeczno-Gospodarczych. Dla przeciętnego obywatela było to wydarzenie niezauważalne, zaś dla uczestników dialogu społecznego moment długo wyczekiwany. Zdaniem większości obserwatorów zmiana ma charakter formalny, bez większego realnego wpływu na stan dialogu społecznego w Polsce.

Tymczasem w zdecydowanej większości krajów zrzeszonych w Międzynarodowej Organizacji Pracy, obecne są zinstytucjonalizowane „ciała” trójstronnego dialogu społecznego. Szczególne miejsce przyznaje im Unia Europejska, dla której demokracja uczestnicząca oznacza umożliwienie obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim wypowiadanie się i publiczną wymianę poglądów we wszystkich dziedzinach działania, prowadzenie szerokich konsultacji z zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia spójności i przejrzystości działań. W krajach Europy Zachodniej ciała te nie tylko legitymizują polityki publiczne, ale też poprawiają jakość procesu formułowania polityk publicznych i ich wdrażania. Było to możliwe dzięki redefinicji, jakiej poddano dialog trójstronny po przejściu od epoki fordowskiej do postfordyzmu. Krótką analizę tych przekształceń zawiera część pierwsza tej pracy. Niestety w krajach, które w okresie późniejszym weszły do Wspólnoty Europejskiej, próby stworzenia mechanizmów trójstronnych zakończyły się raczej porażką. Trudno powiedzieć, aby ich wpływ na polityki publiczne był zauważalny. Komisja Trójstronna ds. Społeczno-Gospodarczych przez cały okres swojego funkcjonowania nie była w stanie przyjąć paktu

społecznego, który miałby jakikolwiek wpływ na polityki publiczne. Co więcej, mimo silnego umocowania prawnego, wpływ partnerów społecznych na politykę płacową w skali makro, pozostaje niewidoczny. Szerzej o dotychczasowych efektach trójstronności traktuje część druga niniejszego opracowania.

Stan trójstronności w innych krajach regionu, np. na Węgrzech czy w Czechach niewiele odbiega od sytuacji w naszym kraju, o czym piszę w punkcie trzecim.

Czy zatem zmiana formuły trójstronności będzie nowym początkiem i wzorem dla sąsiadów z Europy Środkowej? Wydaje się, że nie. Kluczową rolę nadal pełni państwo. Wątpliwościami i sugestiami dzielę się w punkcie czwartym, który stanowi krótkie podsumowanie opracowania.

1. Przeobrażenia dialogu trójstronnego w Europie

Jedną z idei przewodnich wolnego świata, jeszcze przed zakończeniem II wojny światowej, było włączenie klasy pracowniczej i związków zawodowych do systemu politycznego. Taką rolę miały pełnić właśnie instytucje trójstronne.

Powodzenie dialogu trójstronnego w świecie zachodnim stało się możliwe, w dużej mierze dzięki równowadze sił między pracą i kapitałem. Jak pisze J. Gardawski za A. Hassel, równowaga ta była funkcją obecności na arenie stosunków przemysłowych silnych i scentralizowanych związków zawodowych, co pozwalało na ustanawianie długotrwałej stabilnej współpracy z rządami¹.

Trójstronność jako spuścizna po okresie gwałtownego rozwoju neokorporatyzmu po drugiej wojnie światowej pełniła funkcję zinstytucjonalizowanej strategii koordynująco-decyzyjnej, angażującej działania najważniejszych aktorów sceny ekonomicznej.

¹ J. Gardawski (2009), *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*, Warszawa, s. 73. Panująca w okresie fordowskim doktryna ekonomiczno-społeczna kładła nacisk na walkę z bezrobociem, co dodatkowo wzmacniało rolę związków zawodowych.

Bez wątpienia sednem dialogu społecznego są negocjacje. Okres fordowski dialogu trójstronnego oznaczał przede wszystkim rozwój negocjacji zbiorowych (*collective bargaining*) oraz formy kontaktów określanych w języku angielskim jako *tripartite concertation*, która odnosi się do zinstytucjonalizowanych układów, zwykle na poziomie narodowym, pozwalających na wspólne wieloaspektowe działanie w układzie trójstronnym (przedstawiciele rządu, pracodawców i pracobiorców), dotyczące prowadzonej przez państwo polityki w sferach ekonomicznej i społecznej.

W innym ujęciu są to kontakty trójstronne w formie zinstytucjonalizowanej lub incydentalnej. W kontaktach zinstytucjonalizowanych negocjacje zbiorowe są prowadzone przez specjalnie powołane do tego celu rady czy komisje. Udział w negocjacjach zbiorowych jest ograniczony do kilku najbardziej reprezentatywnych organizacji związkowych i pracodawców, które są w stanie realnie wpływać na zachowania swoich członków w celu stosowania przez nich ustaleń ciała trójstronnego, a jednocześnie mają siłę oddziaływania na politykę państwa. Demokracja wewnętrzna stron umożliwia im samodzielne zachowania. Niemniej jednak fakt, że ich reprezentanci uzgodnili daną decyzję, wpływa na nich dyscyplinująco. W niektórych krajach, zwłaszcza w młodych demokracjach, ustalenia te są przekazywane w dół drogą legislacyjną, gdyż reprezentanci partnerów społecznych nie są w stanie wywrzeć skutecznego wpływu na swoich mocodawców, aby chcieli honorować wyniki negocjacji i konsultacji.

Kontakty trójstronne incydentalne mają miejsce poza kontaktami zinstytucjonalizowanymi. Ich celem jest rozwiązywanie kluczowych, w danym czasie, problemów funkcjonowania państwa. Kontakty incydentalne kończą się porozumieniami, które zazwyczaj są nazywane pakietami. Umowy formalne natomiast, sporządzane w czasie kontaktów zinstytucjonalizowanych, stanowiące punkt odniesienia (ramy) dla zbiorowych układów pracy, są nazywane umowami bazowymi (generalnymi). Ich ustalenia są przenoszone na niższe szczeble za pośrednictwem dwustronnych układów zbiorowych.

Wszelkie formy negocjacji, kompromisu i umowy społecznej zostały uznane za najlepsze gwarancje pokoju społecznego, który w pro-

cesie historycznego rozwoju stosunków przemysłowych został uznany jako najbardziej pożądaný stan w relacjach pomiędzy światami pracy i kapitału. Z tego też względu korporatystyczne reguły gry uznano za właściwe z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego.

1.1. Od modelu fordowskiego do postfordowskiego

Głębokie przekształcenia w sferze dialogu trójsronnego są ściśle związane z wydarzeniami do jakich doszło w świecie gospodarczym w latach 70. Na ogół czas ten kojarzony jest z kryzysami naftowymi, ale to nie one były głównym źródłem problemów z jakimi musiały zmierzyć się gospodarki kapitalistyczne. Najważniejszą przyczyną był kryzys walutowy, związany z załamaniem systemu z Bretton Woods.

W skrócie rzecz ujmując, po mniej więcej trzydziestu latach zapierającego dech w piersiach wzrostu gospodarczego Stany Zjednoczone, Europa Zachodnia i wiele innych regionów musiało zmierzyć się z inflacją, rosnącym bezrobociem i stagnacją gospodarczą. Była to mieszanaka, z którą przedstawiciele dominującego wówczas w ekonomii podejścia keynesowskiego nie radzili sobie za dobrze. Do głosu doszli monetaryści i zwolennicy ekonomii klasycznej. W sferze realnej znalazło to swoje odzwierciedlenie w polityce gospodarczej, którą potocznie określa się mianem „reganomiki” i „thatcheryzmu”. Do cech najważniejszych tego podejścia zaliczyć można przede wszystkim ograniczanie wydatków budżetowych, zmniejszenie interwencji państwa, obniżanie podatków oraz pobudzanie przedsiębiorczości. W tle uruchomiono potężną maszynę prywatyzacji i redukcji usług publicznych. W ten sposób zakwestionowano założenia modelu fordowskiego.

Przejściu od modelu fordowskiego do postfordowskiego towarzyszyła fragmentaryzacja klasy robotniczej i szerzej pracowniczej, głębokie osłabienie ruchu związkowego i zachwianie równowagi sił na korzyść kapitału.

Równolegle erozji podlegał klasyczny neokorporatyzm, zakładający, że rozwinięte partnerstwa społeczne i zawieranie paktów społecznych są

zależne od obecności z jednej strony scentralizowanych i uznanych przez państwo (licencjonowanych) organizacji reprezentujących interesy wielkich grup społecznych, a z drugiej – zinstytucjonalizowanych warunków proceduralnych, struktur korporacyjnych służących uzgadnianiu interesów². Bardziej intensywna konkurencja międzynarodowa wymusiła na krajowych partnerach społecznych odświeżenie formuły trójstronności. Badacze są zgodni, że mimo osłabienia tendencji neokorporatystycznych i ruchu związkowego, trójstronność nadal może odgrywać ważną rolę w kształtowaniu polityki społeczno-ekonomicznej, choć w bardziej ograniczonym zakresie³. M. Rhodes w swoim klasycznym już artykule, wspomina o nowym typie korporatyzmu tzw. *competitive corporatism*. Jest to taka formuła relacji trójstronnych, w której partnerzy społeczni zawierają pragmatyczne, krótkotrwałe porozumienia. Nie jest to zdaniem Rhodesa rozwiązanie doskonałe, ale i tak te „nacjonalistyczne koalicje na rzecz wydajności”, jak je nazywa, są lepsze aniżeli utylitarne narzędzia polityki stosowane przez fundamentalistów spod znaku „neoliberalizmu”⁴. Inni z kolei zwracają uwagę na osiągnięcia porozumień trójstronnych związanych z wprowadzaniem waluty europejskiej w poszczególnych krajach. Dzięki tym porozumieniom udało się z jednej strony zahamować żądania płacowe, z drugiej strony ograniczyć niepokoje społeczne. Układy te stały się synonimem dzielenia odpowiedzialności pomiędzy aktorów społecznych⁵. J. Visser i A. Hemerijck w swoje pracy poświęconej rozwojowi korporatyzmu w Holandii używają określenia „korporatyzmu innowacyjnego”, w ramach którego tworzone są instytucje korporatystyczne w warunkach uznawanych interesów wszystkich stron⁶. Zmienia się nie

² J. Gardawski (2009), *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*, Warszawa, s. 57.

³ Szerzej pisze o tym Gardawski J. (2009) [w:] *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*, Warszawa, s. 55–59.

⁴ M. Rhodes, *The Political Economy of Social Pacts. Competitive Corporatism and Welfare Reform* [w:] P. Pierson (2001), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, s. 165–194.

⁵ P. Pochet, G. Fajertag, *New Era of Social Pacts in Europe* [w:] G. Fajertag, P. Pochet (2000), *Social Pacts in Europe. New Dynamics*, Bruksela, s. 9–41.

⁶ A. Hemerijck, M. van der Meer, J. Visser, *Innovation through Co-ordination. Two decades of Social Pacts in the Netherlands* [w:] G. Fajertag, P. Pochet (2000) *Social Pacts in Europe. New Dynamics*, Bruksela, s. 257–279.

tylko rola trójstronności. Zmienia się również skład instytucji trójstronnych. Do dialogu coraz częściej zapraszani są przedstawiciele innych grup interesu, dotychczas znajdujący się na peryferiach dialogu społecznego.

Badania ukazują bardzo silne zróżnicowanie pomiędzy ciałami trójstronnymi funkcjonującymi w poszczególnych krajach. We Francji działa *Conseil economique et social* (CES), w której zasiada 231 członków reprezentujących: związki zawodowe, reprezentantów przedsiębiorców, spółdzielni i stowarzyszeń pożytku publicznego, a także stowarzyszeń rodzinnych i rządu. We Włoszech Narodowa Rada Gospodarcza i Zatrudnienia (CNEL), skupia reprezentantów: pracobiorców, pracodawców, samozatrudnionych, stowarzyszeń promujących usługi społeczne i wolontariat. Na naszych oczach dokonuje się zjawisko dyfuzji dialogu społecznego z dialogiem obywatelskim. Jednocześnie rośnie liczba zwolenników pomysłu wzmocnienia współpracy partnerów społecznych z przedstawicielami organizacji działających w sferze obywatelskiej. Równie wielu zwolenników ma teza o zacieśniającej się granicy pomiędzy dialogiem społecznym i dialogiem obywatelskim. Ma to, ich zdaniem, związek z przejściem od społeczeństwa przemysłowego do społeczeństwa obywatelskiego. Przejścia od społeczeństwa negocjacji i przetargu do społeczeństwa deliberacji. W takim ujęciu „stare organizacje przedstawicielskie” tracą na znaczeniu⁷.

Tak czy inaczej, mniej lub bardziej zinstytucjonalizowany dialog trójstronny przetrwał w Europie Zachodniej, mimo trwałej tendencji uelastyczniania i decentralizacji stosunków przemysłowych. Zdał też egzamin w trakcie kryzysu. Najlepszym tego dowodem są działania irlandzkiej rady ds. społeczno-gospodarczych czy też zaangażowanie holenderskich partnerów społecznych w formule trójstronnej.

⁷ J. De Munck, I. Ferreras (2009), *Moving Beyond the Democratic Deficit, Combining Deliberation, Bargaining and Experimentation*, materiał na konferencję RT2 High – level Roundtable: *Beyond the Social – Civil Dialogue Dichotomy*, Bruksela.

2. Polska trójstronność

Dialog trójstronny wyrósł w naszym kraju na nieco innym gruncie, którym były niepokoje społeczne w 1992 r., o których nieco szerzej będę pisał dalej. Z perspektywy czasu można powiedzieć, że jest to niestabilna struktura o dość niskiej efektywności. Poza kilkoma zasługami nie udało się stworzyć trwałych mechanizmów trójstronnego dialogu społecznego. Posłużę się dwoma przykładami. Pierwszym z nich będą coroczne dyskusje na temat wzrostu płacy minimalnej i wynagrodzeń w sferze budżetowej. Drugim przykładem będzie dochodzenie do paktu społecznego.

2.1. Płacowy paraliż trójstronny

W październiku 2002 r. przyjęto prawo, które określiło zasady kształtowania płacy minimalnej. Przypomnę, że chodziło o określenie terminów w jakich rząd i Trójstronna Komisja powinny przedstawić swoje postulaty dotyczące wzrostu płacy minimalnej oraz zasady postępowania, jeśli strony nie dojdą do porozumienia.

Z tych też względów wszelkie analizy wpływu dialogu trójstronnego na płacę minimalną powinny zaczynać się od 2004 r. Od samego początku stało się jasne, że docieranie się stron w sprawie minimalnego wynagrodzenia będzie co najmniej trudne. Wprawdzie w 2004 r. dyskutowano nad wzrostem minimalnego wynagrodzenia, ale nie doszło do wypracowania wspólnego stanowiska w tej sprawie. Co więcej nie wypracowano wspólnego stanowiska również w kwestiach średniorocznych wskaźników wzrostu wynagrodzeń, w tym w państwowej sferze budżetowej. Rok później, konsekwentnie sprawa wzrostu płacy minimalnej nie została rozstrzygnięta. W Komunikacie Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych poinformowano, że podczas posiedzenia Zespołu Problemowego ds. budżetu, wynagrodzeń i świadczeń socjalnych, w dniu 14 lipca 2005 r., na wniosek Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, zdjęto z porządku obrad punkt dotyczący próby wypracowania wspólnego stanowiska w sprawie minimalnego

wynagrodzenia za pracę w 2006 r. W tej sytuacji nie było możliwości porozumienia, podobnie jak rok wcześniej, ani w kwestii płacy minimalnej, ani w kwestii wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w sferze budżetowej⁸. W 2006 r. kolejny raz strony nie doszły do porozumienia, wobec czego rząd jednostronnie ustalił poziom wynagrodzenia minimalnego. Rok później doszło do dwustronnych negocjacji rządu i jednej centrali związkowej NSZZ „Solidarność”, którego efektem było podpisanie w sierpniu 2007 r. porozumienia w sprawie płac i emerytur. W ten sposób całkowicie zakwestionowano mechanizm trójstronny. W 2008 r. pojawiły się pewne oznaki poprawy. Premier nowej rządzącej koalicji D. Tusk zaproponował Trójstronnej Komisji, że wynagrodzenie minimalne wzrośnie o 6,1%. Ostatecznie zgodził się na sugestie TK i płaca minimalna poszybowała o 13%. Był to pierwszy rok, kiedy mechanizm kształtowania wynagrodzenia minimalnego zadziałał. W 2009 r. udało się ustalić w drodze dialogu trójstronnego, o ile wzrosną najniższe pobyry w 2010 r. Wraz ze słabnącymi negatywnymi skutkami kryzysu i poprawą nastrojów społecznych zakończył się „miodowy miesiąc” dla trójstronnego mechanizmu kształtowania wysokości płacy minimalnej i wielkości wskaźników wzrostu płac w sferze budżetowej. We wrześniu Premier ogłosił, że na posiedzeniu Rady Ministrów zdecydowano przyjmując propozycje rządowe mniej korzystne od tych ustalonych w ramach Trójstronnej Komisji. Związki zawodowe uznały posunięcie rządu za jednoznaczne z podeptaniem dialogu społecznego. Kolejne lata stoją pod znakiem utrwalania jednostronnego mechanizmu kształtowania wysokości płacy minimalnej. Trójstronny dialog umiera w czerwcu 2013 r., kiedy to związki zawodowe podejmują decyzję o wyjściu z Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych. Od tej pory wysokość minimalnego wynagrodzenia zależy tak naprawdę od strategii przyjętej przez resort finansów.

Trudno ocenić, na ile nieefektywny dialog trójstronny wpłynął na dynamikę płacy minimalnej. Z pewnością gdyby coroczny wskaźnik był wynikiem negocjacji, płaca minimalna byłaby nieco wyższa. Choć trudno uwierzyć, że pokonalibyśmy dystans jaki dzieli płacę minimalną

⁸ Komunikat Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych z 15 lipca 2005 roku.

w naszym kraju od płac minimalnych w innych lepiej rozwiniętych krajach Unii Europejskiej. Dlatego z perspektywy przeciętnego obywatela wpływ Trójstronnej Komisji na płace minimalne jest nieznany, a w najlepszym wypadku uznaje go za nieistotny.

2.2. Miraże paktu społecznego

Wzrost objawów społecznego niezadowolenia z następstw realizacji programu stabilizacji gospodarczej i systemowych zmian w gospodarce na początku lat 90. pomógł w krystalizacji pomysłu zawarcia umowy politycznej, która umożliwiłaby kontynuację ustrojowych i gospodarczych przekształceń w warunkach względnego pokoju społecznego⁹. Niestety, konflikty i animozje polityczne tamtego okresu okazały się na tyle silne, że wszelkie pomysły stworzenia systemu jakichkolwiek porozumień trójstronnych kończyły się niepowodzeniem.

Do formuły trójstronności wrócono w 1992 r., kiedy to po fali protestów rząd przedstawił pomysł zawarcia serii paktów społecznych, z których najważniejszy miał być *Pakt o przedsiębiorstwie państwowym w procesie przekształceń* dotyczący statusu przedsiębiorstwa, metod restrukturyzacji i oddłużenia¹⁰. Wydaje się jednak, że podpisanie Paktu o przedsiębiorstwie państwowym z perspektywy czasu trudno uznać za ważny element transformacji systemowej¹¹. Jego najistotniejszym zapisem stał się postulat utworzenia Komisji Trójstronnej, której zadaniem miało być monitorowanie procesów gospodarczych i podstawowych propozycji makroekonomicznych, ocena stosowanych mechanizmów

⁹ J. Hauser (1995), *Formowanie się stosunków pracy a reprezentacja interesów w Polsce w warunkach transformacji ustrojowej*, [w:] (red.) T. Kowalik *Negocjacje – droga do paktu społecznego*, Warszawa s. 292.

¹⁰ Tamże, s. 294.

¹¹ Andrzej Bączkowski – jeden z inicjatorów paktu – sądził, że jego zawarcie przyspieszy zmiany własnościowe i organizacyjne stabilizujące sytuację ekonomiczno-finansową przedsiębiorstw, zapewni szerokie uczestnictwo załóg w procesie wyboru drogi realizacji zmian. Tak się jednak nie stało. Na podstawie: A. Bączkowski, *Pakt o przedsiębiorstwie a partycypacja i akcjonariat pracowniczy*, [w:] L. Gilejko (red.) (1995), *Partycypacja i akcjonariat pracowniczy w Polsce*, Warszawa.

i instrumentów oraz formułowanie pod adresem rządu opinii i wniosków dotyczących priorytetów polityki gospodarczej i społecznej.

Jak podkreśla Jerzy Hausner, podpisanie *Paktu o przedsiębiorstwie państwowym* nie stanowiło żadnego przełomu, zaś wśród przyczyn tego stanu rzeczy wymienia następujące:

- sygnatariusze paktu – NSZZ „Solidarność” oraz OPZZ – doprowadzili wkrótce do uchwalenia wotum nieufności wobec rządu,
- spowolnione zostały prace legislacyjne nad ustawami, które miały pomóc w stosowaniu paktu,
- w praktyce nowy lewicowy rząd nie chciał promować całego pakietu ustaw.

Poza miernym efektem ogólnym, nie ulega wątpliwości, że podpisanie paktu uruchomiło procedury negocjacji trójstronnych w Polsce¹². Trójstronna Komisja ds. Kontroli Realizacji Paktu złożona z przedstawicieli wszystkich jego sygnatariuszy została powołana przez ministra pracy i polityki socjalnej w 1993 r. W tym samym roku wraz z rozwiązaniem parlamentu jej prace zawieszono.

W 1994 r. w drodze uchwały Rady Ministrów powołano Trójstronną Komisję ds. Społeczno-Gospodarczych. Jej uprawnienia wynikały z zapisów *Paktu o przedsiębiorstwie państwowym*. Inauguracja działalności miała miejsce w marcu 1994 r. Już na samym początku jej funkcjonowania nie brakowało sceptyków co do oceny efektywności jej działania. Należał do nich również J. Hausner, który w cytowanym już opracowaniu pisał: „(...) z wielu powodów trudno oczekiwać, że Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych odegra istotną rolę w kształtowaniu z jednej strony polityki społeczno-gospodarczej, a z drugiej zbiorowych stosunków pracy. Jej uprawnienia mają charakter konsultacyjny. Skoro więc stanowisko Komisji stanowi tylko wytyczną dla działania uczestniczących w niej stron (...)”¹³.

¹² Wcześniej namiastką trójstronności były: Polski Trójstronny Komitet ds. Współpracy z MOP, Naczelna Rada Zatrudnienia, Rada Pomocy Społecznej czy Naczelna Rada Nadzorcza ZUS.

¹³ J. Hauser (1995), *Formowanie się stosunków a reprezentacja interesów w Polsce w warunkach transformacji ustrojowej*, [w:] (red.) T. Kowalik *Negocjacje – droga do paktu społecznego*, Warszawa ...

Słowa Hausnera okazały się prorocze. Wraz ze śmiercią A. Bączkowskiego rozpoczął się proces stopniowej marginalizacji Komisji Trójstronnej. Czas ten w niezwykle trafny sposób scharakteryzował J. Gardawski, którego zdaniem obserwowaliśmy wówczas umacniający się etatyzm. W tym przypadku oznaczający wchłonięcie dialogu społecznego przez podsystem polityczny i brak realnego wpływu partnerstwa społecznego na sprawy społeczne i gospodarcze¹⁴.

Kolejny etap rozwoju trójstronności wyznacza przyjęcie we wrześniu 2001 r. ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych. Nad ustawą pracowano w zasadzie od 1994 r. Pięć lat później resort pracy przedstawił gotowy projekt ustawy. Wreszcie w 2001 r. po negocjacjach z centralami związkowymi udało się przyjąć ustawę.

Przyjęcie ustawy rozbudziło nadzieje na poprawę efektywności mechanizmów trójstronnych. W 2003 r. rozpoczęły się prace nad Paktem dla pracy, zainicjowane przez J. Hausnera. Przyjęcie paktu miało być szansą na poprawę bardzo złej sytuacji społeczno-ekonomicznej w jakiej znalazł się nasz kraj na progu wejścia do Wspólnoty Europejskiej. Sprzeciw związków zawodowych sprawił, że pakt ostatecznie został odrzucony. Kilka lat później J. Hausner, jak już pisałem, uznawany za architekta paktu, tak ocenił dialog społeczny: „(...) Lata 2001–2005 pokazały, że dialog społeczny w korporacyjnej formie jest coraz mniej przydatny w rozwiązywaniu najtrudniejszych problemów społecznych”¹⁵. Jak pisze dalej, „dokument »Zasady dialogu społecznego«, który w dużej mierze przesądził o intensywności i systematyczności dialogu społecznego w latach 2001–2005, nie zapewnił efektywności negocjacji i skutecznego rozwiązywania problemów”¹⁶.

Wraz z objęciem rządów przez koalicję PiS – Samoobrona – Liga Polskich Rodzin spodziewano się większej aktywności na polu negocjacji wokół umowy społecznej, zwłaszcza że PiS dość silnie akcentował idee paktu społecznego. Jak zauważył J. Gardawski, idei tej nie towarzyszyła żadna koncepcja, jak ten pakt miałby wyglądać i jaką funkcję pełnić.

¹⁴ J. Gandawski (2009), *Dialog Społeczny w Polsce*, op. cit., s. 162–163.

¹⁵ J. Hausner (2007), *Pętle rozwoju*, Warszawa, s. 136.

¹⁶ Tamże, s. 137.

W pierwszej wersji pakt miał mieć charakter całościowy w formie „Umowa społeczna. Gospodarka – Praca – Rodzina – Dialog”. Ostatecznie rząd podpisał dwustronne porozumienie z „Solidarnością”, którego głównym przedmiotem był poziom płacy minimalnej. W ten sposób rząd, jak pisze J. Gardawski, wprowadził praktykę negocjowania, lecz tylko z tymi organizacjami, które sam uważał za wiarygodne w roli reprezentantów wielkich grup społecznych¹⁷. Tym samym dał do zrozumienia, że tempo oraz sposób prowadzenia dialogu społecznego w układzie trójstronnym pozostaje w gestii rządzących.

Nie dziwiły też doniesienia na temat funkcjonowania Trójstronnej Komisji w tamtym okresie. Jak wynika z *Informacji Ministra Pracy i Polityki Społecznej na temat stanu dialogu społecznego w 2006 r.*, spośród sześciu obszarów negocjacyjnych tylko w jednym przypadku osiągnięto porozumienie¹⁸.

Oceniając postawę partnerów społecznych, w jednym z wywiadów J. Gardawski powiedział: „(...) Każda ze stron ma swoje mocne i słabe punkty. Z punktu widzenia kultury dialogu wszystkie one uczą się dialogu. W trakcie moich badań interesowało mnie, dlaczego związkowcy wówczas, gdy dzieje się coś nie po ich myśli, nie wychodzą z komisji, jak to miało miejsce jeszcze do niedawna. I dowiedziałem się od ich liderów, że traktują tę instytucję jako ważną, mimo że gotowi są krytykować i wskazywać bardzo wiele jej minusów. (...) Głos związkowców może się liczyć i – jak oni sami podkreślają – czasami się liczy. Komisja staje się pewną wartością »samą w sobie«. Natomiast słabą stroną związków jest ich uwikłanie polityczne. Jest to przekleństwo naszych czasów”¹⁹. Jeśli związkom uda się wyrwać z „zakłętego kręgu” powiązań politycznych, będą one w stanie wspólnie stworzyć realną siłę, z którą będą musieli liczyć się zarówno pracodawcy, jak i kolejne rządy.

¹⁷ J. Gardawski (2010), *Dialog społeczny: ku dialogowi selektywnemu IV Rzeczypospolitej*, [w:] *Idea ustrojowa a rzeczywistość IV Rzeczypospolitej*, red. J. Karaś, „Studia i Prace UE w Krakowie”, Kraków, nr 9.

¹⁸ MPiPS, Warszawa 2006, s. 6–7.

¹⁹ J. Gardawski (2003), *Jesteśmy na wczesnym etapie*, „Biuletyn Dialogu Społecznego” nr 1/2003.

Ta sytuacja zmieniła się w 2007 r., kiedy to rząd objęła koalicja PO–PSL. Zdaniem J. Gardawskiego po raz pierwszy od 1989 r. rząd nie miał „swojej” centrali związkowej. Rząd również, wbrew oczekiwaniom, nie zaczął także bliskiej współpracy z biznesem. To wzmocniło tendencje odśrodkowe w Trójstronnej Komisji. Wyznacznikiem autonomizacji dialogu społecznego miała być relacja partnerów społecznych na kryzys finansowy 2008 r., kiedy to przystąpili oni do tworzenia własnego planu działań antykryzysowych, konkurencyjnego w stosunku do planu rządowego. Choć rząd uwzględnił propozycje partnerów, miało to charakter nader wybiórczy, ponieważ odrzucił wiele propozycji uzgodnionych przez związki zawodowe z pracodawcami. Ostatecznie nie doszło do opracowania finalnej wersji pakietu antykryzysowego²⁰. Mimo to, zdaniem tego samego autora, utrzymała się praktyka kontaktów wszystkich, bez wyjątku, przewodniczących związków zawodowych i organizacji pracodawców. Utrwaliła się praktyka spotkań siódemki liderów organizacji.

Chwilowe oddalenie się groźby kryzysu wyraźnie osłabiło zainteresowania rządu dialogiem społecznym. Wraz z pogarszaniem się sytuacji gospodarczej, powodującym wzrost niezadowolenia społecznego, a także marginalizacja instytucji dialogu popchnęły związki zawodowe do zawieszenia swojego udziału w pracach Komisji Trójstronnej w 2013 r.

3. Europa Środkowa jako wspólnota doświadczeń

W jednym z ostatnich raportów Komisji Europejskiej na temat stosunków przemysłowych w Europie można wyczytać, że w krajach Grupy Wyszehradzkiej formalne instytucje trójstronne istnieją od dawna, ale ich uprawnienia zostały ograniczone do funkcji informacyjnych i konsultacyjnych. Ocena ta wydaje się dość łagodna. Wgląd w rozwój struktur dialogu trójstronnego w tych krajach i efekty, jakie udało się do tej pory tym instytucjom osiągnąć, zachęcają do nieco bardziej krytycznych

²⁰ J. Gardawski (2010), *Wzbogacanie dialogu*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego”, nr 4/2010(27), s. 4.

wniosków. Przykładowo, w Republice Czeskiej w jednym z artykułów poświęconych trójstronności autorzy stwierdzili, że miała ona swoje gorsze i lepsze momenty, ale była bezwzględnie przydatną formą dialogu. Mimo swej ogólności ocena ta wydaje się nader trafna, a określenie „przydatna” jak najbardziej na miejscu. Otóż dialog trójstronny potraktowano w Czechach niezwykle instrumentalnie. Nastawienie do forum trójstronnego w pierwszych latach było przychylne.

W późniejszym okresie stało się jasne, że rząd coraz bardziej skłania się do demontażu struktur trójstronnych oraz chce się wycofać z uczestnictwa w dialogu na tym szczeblu. Umowa generalna z 1994 r. była ostatnią umową podpisaną zgodnie ze wszystkimi wymogami proceduralnymi. W późniejszym okresie do spotkań trójstronnych dochodziło coraz rzadziej, a ze strony rządu uczestniczyli w nich urzędnicy niższego szczebla, niewyposażeni w większe uprawnienia decyzyjne. W artykule *Ceska tri partita v evropskem kontextu* A. Vaterova twierdzi, że przez całe lata 90. wpływ na politykę społeczno-gospodarczą był minimalizowany, trójstronność ograniczyła się do funkcji konsultacyjnych, zaś dialog w tej formie ulegał stopniowej marginalizacji²¹. Początek XXI w. nie wróżył zmian. Późniejsze doświadczenia, choćby związane z kryzysem, potwierdzają tezę o konsekwentnej instrumentalizacji mechanizmu trójstronnego przez kolejne rządy²².

Z odmienną dynamiką, choć z podobnym skutkiem rozwija się dialog trójstronny w Polsce. Wzrost objawów społecznego niezadowolenia z następstw realizacji programu stabilizacji gospodarczej i systemowych zmian w gospodarce na początku lat 90. pomógł w krystalizacji pomysłu zawarcia umów, które umożliwiłyby kontynuację ustrojowych i gospodarczych przekształceń w warunkach względnego pokoju społecznego²³.

²¹ I. Tomeš (2004), *The evolving structure of Collective Bargaining in Europe 1990–2004, National Report – Czech Republic*, s. 8, eprints.unifi.it/archive/00001155/01/Repubblica_Ceca.pdf; A. Kroupa, J. Hala (2006), *Social dialogue capacity building – the Czech Republic*, s. 16, www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-ma/esl/06/ef065112_en.pdf (dostęp 21.09.2015).

²² S. Veverkova (2013), *Impact of the crisis on industrial relations in Czech Republic*, Eurofound.

²³ J. Hausner (1995), *Formowanie się stosunków pracy i reprezentacji interesów w Polsce w warunkach transformacji ustrojowej*, [w:] *Negocjacje – droga do paktu społecznego. Doświadczenia, treści, partnerzy i formy*, pr. zb., red. T. Kowalik, Warszawa, s. 292.

Najważniejszy miał być *Pakt o przedsiębiorstwie państwowym w procesie przekształceń* dotyczący statusu przedsiębiorstwa, metod restrukturyzacji i oddłużenia. Z perspektywy czasu wydaje się jednak, że podpisanie Paktu trudno uznać za ważny element transformacji systemowej²⁴. Jego najistotniejszym zapisem stał się postulat utworzenia Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, która poza krótkim okresem przykładowej działalności, wraz z upływem czasu traciła swoje znaczenie.

W 2001 r. problemy gospodarcze zmusiły rządzącą koalicję do wyciągnięcia ręki do partnerów społecznych. Akt pojednania zwińczyło przyjęcie we wrześniu 2001 r. *ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego*. Wbrew nadziejom nie wpłynęło to w istotny sposób na status trójstronności.

W kolejnych latach działalność komisji, choć dostrzegalna, nie przyniosła znaczących efektów. Okres po 2009 r. to faza kryzysu dialogu społecznego na szczeblu centralnym, ukoronowanego wyjściem w 2013 r. strony związkowej z Komisji Trójstronnej jako wyraz sprzeciwu wobec coraz mniejszego znaczenia przypisywanego tej instytucji przez stronę rządową.

Na Słowacji trójstronność, od początku, traktowano jako formułę konsultacyjną. Filozofię zharmonizowanego działania trójstronnego w tym kraju najdobitniej oddała A. Machalikova, sekretarz Rady w latach 90. W jej analizie pt. *Tripartism in the Slovak Republic* znajduje się taka oto opinia: „(...) silna pozycja rządu wyrażała się zwłaszcza w relacji ze stroną pracobiorców w strukturach trójstronnych, których interesy są reprezentowane przez związki zawodowe. Po pierwsze, to rząd tworzy warunki prawne dla wysokiej jakości dialogu społecznego między związkami zawodowymi i pracodawcami (...). Równocześnie rząd jest

²⁴ Andrzej Bączkowski – jeden z inicjatorów paktu – sądził, że jego zawarcie przyspieszy zmiany własnościowe i organizacyjne stabilizujące sytuację ekonomiczno-finansową przedsiębiorstw, zapewni szerokie uczestnictwo załóg w procesie wyboru drogi realizacji zmian. Tak się jednak nie stało. Na podstawie: A. Bączkowski (1995), *Pakt o przedsiębiorstwie a partycypacja i akcjonariat pracowniczy*, [w:] *Partycypacja i akcjonariat pracowniczy w Polsce*, red. L. Gilejko, Warszawa.

mediatorem i arbitrem w tym procesie²⁵”. I dalej: „(...) Rada (Trójsronna) przechodziła różne fazy rozwoju, dostosowując się do zmieniającej się sytuacji. Związki zawodowe i pracodawcy również poddani są procesowi transformacji i mają problemy z tego rozwoju wynikające. Ponadto, rząd poczynił niezależne starania na rzecz regulacji negocjacji zbiorowych i trójsronności, kiedy to wiele decyzji nie podlegało mechanizmom trójsronnym lub podlegało w niewielkim zakresie. W tych przypadkach interesy poszczególnych partnerów społecznych nie były brane pod uwagę (...)”.

W późniejszym okresie rola Rady nie uległa większej zmianie. Dyktans strony rządowej do tej formy prowadzenia relacji z partnerami społecznymi nabrał wyraźnych kształtów w trakcie kryzysu z 2008 r. Rząd zignorował radę, prowadząc dialog dwustronny ze związkami. Jak się okazało przychylność związków, które obiecały powstrzymać się od protestów na czas kryzysu²⁶, była o wiele ważniejsza niż zasada trójsronności.

Najwcześniej fundamenty pod dialog trójsronny położono na Węgrzech. Pierwszą strukturą o charakterze trójsronnym była Rada Godzenia Interesów, spadkobierczyni powołanej w końcu 1988 r. Narodowej Rady dla Uzgadniania Interesów.

Efektem działania Rady w ostatniej dekadzie ubiegłego wieku były liczne porozumienia i umowy społeczne.

Wraz z nadejściem pod koniec lat 90. koalicji Fidesz i Węgierskiej Partii Obywatelskiej zgasła węgierska „gwiazda” trójsronności. Stało się tak mimo publicznych zapewnień ze strony rządu, że zrobi on wszystko, aby ożywić mechanizmy trójsronności. Nowy rząd postanowił bowiem rozdzielić konsultacje i negocjacje, biorąc pod uwagę zarówno zakres tematyczny, jak też to, kto w konsultacjach i negocjacjach uczestniczy. Rząd zdecydował również rozdzielić sfery ogólnej polityki gospodarczej od problemów zatrudnienia w podobnym zakresie jak w przypadku konsultacji i negocjacji.

²⁵ A. Machalikova (1999), *Tripartism in the Slovak Republic*, [w:] *Social dialogue in Central and Eastern Europe*, red. G. Casale, ILO, Budapeszt, s. 294.

²⁶ L. Cziria (2013), *Impact of the crisis on industrial relations in Slovakia*, Eurofound.

Znaczenie dialogu trójstronnego dodatkowo osłabił ostry spór, do jakiego doszło między rządem a związkami zawodowymi, kiedy to ten pierwszy zaproponował kompleksową reformę podatków i służb publicznych. Pomysł rządu spotkał się z gwałtownym sprzeciwem związków, co znalazło swój wyraz w demonstracji na ulicach Budapesztu, w której uczestniczyło kilka tysięcy osób. Jednym z punktów kwestionowanych przez związki było pominięcie formuły trójstronnej w trakcie opracowywania i prezentowania pomysłów reformy²⁷. Mimo napięć pomiędzy partnerami społecznymi i rządem, ten drugi w 2006 r. wniósł pod obrady nową ustawę o dialogu społecznym. Eksperti i komentatorzy stosunków przemysłowych na Węgrzech obwieścili wówczas „nowe rozdanie” w dialogu trójstronnym²⁸. Okazało się, że rozdanie to zapoczątkuje serię bluffów.

Ostatecznie w maju 2011 r. rząd Orbana ogłosił rozwiązanie Rady i utworzenie nowego forum dialogu – Narodowej Rady Ekonomicznej i Społecznej, nadając jej jedynie rolę doradczą. Zakończyło to tym samym dialog w układzie trójstronnym, w kraju, gdzie tradycje tej formy kontaktów sięgają lat 80. ubiegłego wieku.

4. Dlaczego nie udało się?

Trudno wskazać jedną, przesądzającą przyczynę słabości mechanizmów trójstronnych w takich krajach jak Węgry, Czechy, a zwłaszcza Polska. Być może tempo tworzenia instytucji było rozbieżne z tempem dojrzewania demokracji i kapitalizmu.

Być może zabrakło woli stron aby forum trójstronne przekształcić w „strukturę uczącą się”, która zdaniem Avdagić, Visser i Rhodesa jest formułą poszukiwania rozwiązań „win – win” na bazie wspólnych doświadczeń i mozolnie budowanego zaufania²⁹.

²⁷ A. Toth, L. Neumann, *Trade union clash with new government over tough economic programme*, www.eurfound.europa.eu/eiro/2006 (dostęp 21.09.2015).

²⁸ A. Toth, L. Naumann, *Draft laws on national and sectoral social dialogue submitted to parliament*, www.eurofound.europa.eu/eiro/hu2006 (dostęp 21.09.2015).

²⁹ S. Avdagic, M. Rhodes, J. Visser *The Emergence of Social Pacts: A Provisional Framework for Comparative Analysis*. European Governance papers (EUROGOV) No N-05-01, <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-05-01.pdf> (dostęp 21.01.2016).

Niewątpliwie poważną przeszkodą w zbudowaniu sprawnych mechanizmów trójstronnych była permanentna „asymetria” w układzie sił partnerów społecznych. W przypadku, kiedy jedna ze stron lub dwie z trzech posiadają względną przewagę, staje się wielce prawdopodobnym, że dialog będzie przebiegał pod dyktando. Jeśli uwzględnimy wątki kulturowe takie jak deficyt zaufania i kapitału społecznego w ogóle, wówczas relacje trójstronne stają się niełatwe.

Czy zatem próba renesansu dialogu trójstronnego pod nowym szyldem Rady Dialogu Społecznego powiedzie się? Zapewne próba ta jest ze wszech miar pożądana. Nie sądzę jednak, aby zmiana nazwy, sposobu finansowania i zarządzania forum trójstronnym, miałyby odegrać kluczową rolę w podnoszeniu efektywności. Kluczowe będzie zaangażowanie państwa. Po pierwsze państwo musi przyjąć odpowiedzialność za wyznaczanie celów, które będą czymś więcej aniżeli reakcją na żądania poszczególnych grup interesu. Po drugie zasadne jest, aby było zdolne do wdrażania polityk, odpowiadających na oczekiwania partnerów społecznych. Wreszcie to państwo powinno stworzyć warunki dla szerszego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego, być może również poprzez udział w dialogu trójstronnym.

Jan Czarzasty

Serpentyny dialogu społecznego

Wstęp

Trójstronny dialog społeczny w Polsce narodził się późno, w bólach i po zastosowaniu środków przyspieszających poród w postaci presji Unii Europejskiej, oczekującej uruchomienia zinstytucjonalizowanego dialogu trójstronnego jako części *acquis communautaire*. Przez siedem pierwszych lat swojego istnienia Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych funkcjonowała na podstawie jedynie Rozporządzenia Rady Ministrów, a jej dorobek na przestrzeni dwudziestu jeden lat nie sposób określić inaczej jak skromny, o czym najlepiej świadczy fakt nieprzyjęcia przez ponad dwie dekady ogólnokrajowego paktu społecznego. Mało tego, nawet po wprowadzeniu w 2001 r. regulacji ustawowej dotyczącej dialogu trójstronnego pozostawiono poza jej nawiasem struktury dialogu sektorowego. Agonia Komisji Trójstronnej rozpoczęła się latem 2013 r. wraz z opuszczeniem jej przez wszystkie trzy reprezentatywne organizacje związkowe. Jesienią tamtego roku w Warszawie miała miejsce masowa, gromadząca ponad 100 tys. uczestników demonstracja.

Wejście w życie ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego w sierpniu 2015 r. oznacza formalne i symboliczne otwarcie nowego etapu polskiego dialogu społecznego. Stanowi także istotny powód, dla którego warto dokonać rekapitulacji doświadczeń minionego dwudziestolecia i zastanowić się nad możliwymi scenariuszami rozwoju. Rada Dialogu Społecznego została wyposażona przez ustawę w szersze kompetencje w porównaniu do Komisji

Trójstronnej, jednak dopiero podjęcie przez nowe ciało działania pozwoli ocenić czy i na ile dialog społeczny w formule trójstronnej (ale i autonomicznej) zyska nową dynamikę. Według optymistycznego scenariusza Rada wyrasta na funkcjonalną instytucję, a dialog społeczny staje się płaszczyzną nie tylko wymiany informacji i opinii, względnie konsultacji, ale przede wszystkim debaty nad kluczowymi problemami rozwojowymi kraju, a w rezultacie źródłem bezpośredniej inspiracji dla polityki publicznej. W pesymistycznym, Rada Dialogu Społecznego i Wojewódzkie Rady Dialogu Społecznego okazują się Komisją Trójstronną i Wojewódzkimi Komisjami Dialogu Społecznego w nowym opakowaniu, a wówczas przyszłość zarówno tych instytucji, jaki i dialogu trójstronnego w naszym kraju stanie pod wielkim znakiem zapytania.

Korporatyzm transformacyjny vs pozorny: rozbieżne oceny polskiego dialogu trójstronnego w literaturze międzynarodowej

Trójstronność, zarówno czasów transformacji systemowej, jak i epoki posttransformacyjnej, nie tylko w Polsce, ale i w całej Europie Środkowej i Wschodniej była i pozostaje przedmiotem żywych sporów. Jeden biegun debaty akademickiej wyznacza teza o „pozornym korporatyzmie”, podająca w wątpliwość wartość dialogu trójstronnego i uznająca go za instrument kooptacji związków zawodowych – poprzez ich udział w instytucjach dialogu zapewniający im korzyści polityczne, finansowe i symboliczne – przez establishment o neoliberalnej orientacji, ze szkodą dla interesów zbiorowych klasy pracowniczej. Przeciwnie stanowisko, które można opatrzyć etykietą „korporatyzmu transformacyjnego” opiera się na założeniu o konstruktywnej roli instytucji trójstronnych w podtrzymywaniu pokoju społecznego w toku trudnego i powodującego bolesne koszty socjalne procesu restrukturyzacji gospodarki, a w dalszej perspektywie, uznania zasług dialogu jako czynnika stabilizującego nowy ustrój społeczno-gospodarczy.

Przeglądając dostępne piśmiennictwo międzynarodowe (przede wszystkim anglojęzyczne) dotyczące tej sfery zagadnień, należy stwierdzić, że po pierwsze, liczba publikacji na temat dialogu społecznego

w EŚW w ogólności (a w Polsce w szczególności), po okresie obfitości przypadającym na lata bezpośrednio poprzedzające akcesję państw regionu do UE (od ok. 1998 r.) oraz następujące po niej (do ok. 2008 r.), znacząco zmalała u schyłku minionej dekady, a po 2011 r. znalazła się na marginesie zainteresowania autorów zajmujących się problematyką stosunków przemysłowych, zaś po drugie, że wśród ogólnie dostępnych i cytowanych źródeł wyraźnie przeważa spojrzenie krytyczne, natomiast ton afirmatywny jest słabiej słyszalny. Najpopularniejszą i wręcz kanoniczną publikacją reprezentującą pierwszy nurt jest artykuł D. Ost (2000)¹, który do chwili obecnej doczekał się 213 cytowań (wg Google Scholar z września 2015 r.). Podobny punkt widzenia wyrażali m.in. L.P. King (2007)², G. Meardi (2002)³, Ch. Woolfson i E. Kallaste (2011)⁴, czy sam Ost w swoich kolejnych publikacjach poświęconych dialogowi społecznemu w EŚW (np. 2009⁵, 2011⁶). Przychylnie opinie o polskim dialogu trójstronnym rozpatrywanym na tle doświadczeń środkowoeuropejskich formułowali E. Iankova (2003)⁷, E. Iankova i L. Tuner (2004)⁸, a także, choć był to optymizm umiarkowany, J. Gardawski i G. Meardi (2010)⁹, czy – całkiem niedawno – J. Gardawski, G. Meardi i O. Molina (2015)¹⁰.

¹ D. Ost (2000), *Illusory Corporatism in Eastern Europe: Neoliberal Tripartism and Post-Communist Class Identities*, Politics and Society, Vol. 28(4), s. 503–530.

² L.P. King (2007), *Central European Capitalism in Comparative Perspective*, [w]: B. Hancke, M. Rhodes i M. Thatcher, *Beyond Varieties of Capitalism*, s. 307–327.

³ G. Meardi (2002), *The Trojan Horse for the Americanization of Europe. Polish Industrial Relations Towards the EU*, European Journal of Industrial Relations, Vol. 8(1), s. 77–99.

⁴ Ch. Woolfson, E. Kallaste (2011). *Illusory Corporatism „Mark 2” in the Baltic States*, Warsaw Forum of Economic Sociology 2:1(3), s. 51–72.

⁵ D. Ost (2009), *The Consequences of Postcommunism: Trade Unions in Eastern Europe's Future*, East European Politics and Societies 23(1), s. 13–33.

⁶ D. Ost (2011), *Illusory Corporatism Ten Years Later*, Warsaw Forum of Economic Sociology 2:1(3), s. 19–49.

⁷ E.A. Iankova (2002), *Eastern European capitalism in the making*, New York: Cambridge.

⁸ E.A. Iankova, L. Turner (2004), *Building the New Europe: Western and Eastern Roads to Social Partnership*, Industrial Relations Journal, 35(1), s. 76–92.

⁹ G. Meardi, J. Gardawski (2010), *Keep Trying? Polish Failures and Half-successes in Social Pacting*, [w]: Ph. Pochet, M. Keune, D. Natali (red.), *After the euro and enlargement: social pacts in the EU*, Brussels: ETUI and OSE.

¹⁰ G. Meardi, O. Molina, J. Gardawski (2015), *The dynamics of post-democratic transition tripartism. Comparative lessons from Spain and Poland*, Business History.

Rekapitułując dorobek literatury skoncentrowanej na tematyce dialogu społecznego w regionie EŚW, w tym Polsce, należy podkreślić, że niezależnie od generalnej oceny osiągnięć trójstronnego dialogu społecznego w obecnych Nowych Państwach Członkowskich o post-socjalistycznym rodowodzie, w zasadzie wszyscy autorzy zgadzają się co do tego, że instytucje trójstronne – i szerzej, rozwiązania korporatystyczne – istniejące w tym regionie, z wyjątkiem Słowenii, pozostawały przez lata słabo zakorzenione. Co więcej, wszędzie zauważalna była silna nierównowaga między sektorami własności (publicznym a prywatnym, niekiedy dzielonym w sposób bardziej szczegółowy na kontrolowany przez kapitał krajowy i zagraniczny) oraz dominacja państwa. Po wybuchu kryzysu, który wprowadził nie dotknął silnie Polski, ale brutalnie doświadczył wiele innych krajów z grupy UE-12, znajdujących się pod presją wymagań Eurostrefy lub programów konwergencji (w krajach spoza niej) rządy odrzucały balast trójstronności jako niepotrzebny, czy wręcz niepożądany¹¹.

Przed burzą: dialog społeczny w Polsce do 2009 r.

W porównaniu z innymi post-socjalistycznymi krajami Europy Środkowej i Wschodniej (EŚW), w Polsce instytucjonalny trójstronny dialog społeczny zaistniał stosunkowo późno¹², mimo że w okresie PRL ukształtowały się wzory, które mogły zainspirować i ukierunkować proces transformacji zbiorowych stosunków pracy i, w szerszej perspektywie, budowy polskiego modelu koordynowanej gospodarki rynkowej. W szczególności wymienić należy ukształtowane odrębnie, lecz przenikające się wzajemnie zjawiska „socjalistycznego korporacjonizmu” jako specyficznego systemu reprezentacji interesów¹³, tradycji samorządności

¹¹ Zob. Ch. Woolfson, E. Kallaste, op. cit.; D. Ost (2011) op. cit.

¹² A. Zybala (red.) (2009), *W kierunku dialogu opartego na wiedzy*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, 2009.

¹³ J. Hausner (1994), *Reprezentacja interesów w społeczeństwach socjalistycznych i posocjalistycznych*, [w]: J. Hausner, P. Marciniak (red.), *Studia nad systemem reprezentacji interesów. Tom 2. Od socjalistycznego korporacjonizmu do...?*, Fundacja „Polska Praca”, Warszawa.

pracowniczej sięgającej korzeniami 1956 r. oraz dziedzictwa „Solidarności” z lat 1980–81.

Opóźnienie to bywa opisywane jako konsekwencja wyboru na przełomie 1989 i 1990 r. modelu polityki gospodarczej, całkowicie zrywającej z założeniami nie tylko oryginalnego programu „Solidarności”, ale i sprzecznej ze stanowiskami ówczesnej strony opozycyjnej prezentowanymi przez nią przed wyborami w czerwcu 1989 r.¹⁴ Wybór podjęty w łonie elity rządzącej poskutkował zmianą instytucjonalną o charakterze „imperatywno-radykalnym” (przeciwstawianej zmianie typu „interakcyjno-ewolucyjnego”)¹⁵ i stworzył podwaliny pod formowanie się rodzimej wersji liberalnej gospodarki rynkowej o pluralistycznych stosunkach pracy. Inne podawane w literaturze hipotezy wskazują, że przyczyną odwlekania w czasie podjęcia dialogu trójstronnego mogło bądź mogły być: przekonanie, że dialog trójstronny nie był potrzebny w sytuacji sprawowania władzy przez obóz solidarnościowy oraz resentymenty dotyczące pozorowanego dialogu z czasów PRL¹⁶.

Radykalne reformy gospodarcze były możliwe nie tylko ze względu na stan swoistego poznawczego zagubienia społeczeństwa¹⁷, ale i nasilającą się (nie tylko w Polsce, ale i pozostałych krajach przechodzących transformację) „apatię świata pracy”¹⁸, inaczej nazywanej także „syndromem porzuconego społeczeństwa”¹⁹. Nie oznacza to jednak, że oporu społecznego we wczesnych latach 90. w ogóle nie było: w latach 1992–1993 Polskę zalała fala strajków (z dzisiejszej perspektywy oceniając, największa w naszym kraju w ciągu ostatniego ćwierćwiecza) niespoty-

¹⁴ Zob. m.in. T. Kowalik (2009), *www.Polska Transformacja.pl*, Warszawa; J. Gardawski (2009), *Dialog społeczny w Polsce – teoria, historia, praktyka*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej/Katedra Socjologii Ekonomicznej SGH, Warszawa.

¹⁵ W. Morawski (1998), *Zmiana instytucjonalna*, Warszawa.

¹⁶ B. Gąciarz, W. Pańków (2003), *Dialog społeczny po polsku – fikcja czy szansa?*, Warszawa.

¹⁷ Stan wiedzy ekonomicznej społeczeństwa, a w szczególności zasad funkcjonowania gospodarki rynkowej, był wówczas bardzo ograniczony, a dotyczyło to także elity, co w aforystyczny sposób opisał T. Kowalik, stwierdzając, iż T. Mazowieckiemu wydawało się, że jedzie po rady do Bonn, a tymczasem L. Balcerowicz kupił mu bilet do Chicago.

¹⁸ S. Crowley, D. Ost (red.) (2001), *Workers after workers' states. Labor and politics in Postcommunist Eastern Europe*, Lanham: Rowman & Littlefield.

¹⁹ Zob. np. J. Gardawski (1997), *Przyzwolenie ograniczone. Robotnicy wobec wolnego rynku i demokracji*, Warszawa.

kana od początku transformacji w jakimkolwiek kraju wschodnioeuropejskim²⁰, w reakcji na pierwszą fazę restrukturyzacji gospodarki. Bezpośrednim następstwem było zainicjowanie dialogu branżowego: w 1992 r. powołano Zespół Trójstronny ds. Bezpieczeństwa Socjalnego Górników. W 1993 r. podpisano *Pakt o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania*, a w 1994 r. powstała Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych, znana powszechnie jako Komisja Trójstronna²¹.

Obok oddolnej presji społecznej, rozwój trójstronnego dialogu społecznego stymulowany był także wymogami integracji europejskiej. Podejmując negocjacje akcesyjne, Polska zgodziła się *implicite* zaadoptować dialog społeczny do krajowego otoczenia prawnego i instytucjonalnego, ponieważ stanowił on integralną część *acquis*²².

Elementem procesu negocjacji akcesyjnych rozpoczętych w marcu 1998 r. miały być konsultacje z partnerami społecznymi (definiowanymi szeroko, zaliczano do nich nie tylko związki zawodowe i organizacje pracodawców, ale także organizacje przedsiębiorców, organizacje pozarządowe czy samorząd terytorialny)²³. W 2002 r. powołano do życia Okrągły Stół Dialogu Społecznego na rzecz Integracji Europejskiej (OSDSIE), jako organ doradczy przy ministrze pracy, który formalnie miał się zajmować kwestiami integracji w zakresie działów „Praca” i „Zabezpieczenie społeczne”, ale w szerszej perspektywie miał pełnić rolę swoistego laboratorium autonomicznego (dwustronnego) dialogu społecznego. Dialog społeczny był także elementem procesu negocjacji i konsultacji związanego z realizacją programów przedakcesyjnych (ISPA, PHARE, SAPARD).

Dla oceny pierwszej fazy istnienia Komisji Trójstronnej (lata 1994–2001) kluczowy jest fakt, że funkcjonowała ona wówczas bez umoco-

²⁰ S. Avdagic (2010), *Tripartism and Economic Reforms in Slovenia and Poland*, [w]: L. Fraile (red.), *Blunting Neoliberalism. Tripartism and Economic Reforms in the Developing World*, Basingstoke-New York, s. 39–84.

²¹ J. Gardawski (2009), *Dialog społeczny w Polsce – teoria, historia, praktyka*, op. cit.

²² D. Vaughan-Whitehead (2000), *Social dialogue in EU enlargement: acquis and responsibilities*, *Transfer* (3), s. 387–398.

²³ J. Hausner, M. Marody (2001), *Polski talk-show. Dialog społeczny i integracja europejska*, Kraków.

wania ustawowego, wyłącznie na podstawie uchwały Rady Ministrów²⁴. Nie trzeba uzasadniać, że poważnie utrudniało to budowanie autorytetu Komisji i jej realnych wpływów. Moment przełomowy dla polskiej trójstronności nastąpił wraz z powołaniem na urząd ministra pracy (później także gospodarki i wicepremiera) Jerzego Hausnera. W 2001 r. przyjęto ustawę o *Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego* (WKDS). Na mocy ustawy trójstronny dialog społeczny został rozszerzony o wymiar terytorialny, uzupełniając wcześniej funkcjonujące: centralny i branżowy. Należy jednak przypomnieć, że ten ostatni, realizowany przez Trójstronne Zespoły Branżowe pozostał poza strukturą Komisji Trójstronnej, mimo planów Ministra Hausnera włączenia go do niej. Napotkały one jednak na silny – i jak się okazało, skuteczny – opór ze strony wszystkich stron dialogu: związków zawodowych, organizacji pracodawców i urzędników administracji²⁵. Reminiscencje tych wydarzeń skłaniają obecnie do postawienia pytania o kształt przyszłych relacji „starych” (TZB) i nowych ciał trójstronnych, w szczególności Rady Dialogu Społecznego.

Od momentu swego ukonstytuowania się (1994), aż do chwili rzeczywistego załamania (2013), Komisja Trójstronna była instytucją politycznie uwikłaną i targaną wewnątrznie przez działania aktorów zbiorowych, dyktowane logiką partykularnych interesów. Co do pierwszego aspektu, chodzi o symboliczne pęknięcie świata polityki na blok postsolidarnościowy i postkomunistyczny. Rzutowało to na taktykę i strategię działania dwóch wielkich historycznych central związkowych (NSZZ „Solidarność” i OPZZ). Każda z nich była powiązana z jednym z dwóch wyżej wymienionych bloków.

W drugim przypadku, chodziło o pokusę podejmowania przez partnerów społecznych działań „bypassowych”²⁶, które pozwalały omijać Komisję Trójstronną, kiedy przychodziło do lobbingu na rzecz własnych

²⁴ Uchwała Rady Ministrów nr 7/94 z 15 lutego 1994 r. w sprawie powołania Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych (niepublikowana), zmieniona uchwałą Rady Ministrów nr 144/96 z 17 grudnia 1996 r. (niepublikowana).

²⁵ J. Gardawski (2009), *Dialog społeczny w Polsce – teoria, historia, praktyka*, op. cit. s. 174.

²⁶ J. Czarzasty, A. Kulpa-Ogdowska (2006), *Związki zawodowe: od konfrontacji do kooperacji*, Warszawa.

interesów w procesie stanowienia prawa. Przed zatarciem się podziału na obóz postkomunistyczny i postsolidarnościowy (co nastąpiło po 2005 r.), zarówno „Solidarność”, jak i OPZZ niejednokrotnie dystansowały się od Komisji Trójstronnej, kiedy u władzy pozostawały ugrupowania, z których każda z dwu central sympatyzowała. Za czasów (1994–1997) koalicyjnego rządu Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD) i Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL), OPZZ preferował kontakty bezpośrednie z rządem (dobrym przykładem ich wykorzystania była reforma Kodeksu pracy w 1996 r.). W latach 1997–2001, podczas rządów Akcji Wyborczej Solidarność (AWS), NSZZ „Solidarność” stawiała na dwustronne relacje z władzą. Centrala związkowa nie mająca akurat bezpośredniego „przełożenia” na mechanizmy decyzyjne w łonie władzy centralnej, podejrzliwie podchodziła do przedstawianych przez rząd w Komisji Trójstronnej propozycji²⁷.

Zapewne najbardziej znamienym dla oceny dorobku dialogu trójstronnego przed 2009 r. pozostanie fakt, że Komisja Trójstronna powołana w konsekwencji podpisania paktu społecznego, po której oczekiwano, że stanie się forum negocjacji kolejnych paktów, nigdy nie była w stanie tego celu osiągnąć. Dwie próby zawarcia ogólnokrajowego paktu społecznego podejmowane w latach 2003–2004 i 2006 zakończyły się niepowodzeniem. W 2003 r. o porażce „Paktu dla Pracy i Rozwoju” (potocznie zwanego Planem Hausnera) w znacznym stopniu rozstrzygnęła niechętna postawa „Solidarności”. Z „Solidarnością”, pomijając innych partnerów społecznych, dyskutował o projekcie umowy społecznej „Gospodarka. Praca. Rodzina. Dialog” w 2006 r. koalicyjny rząd Prawa i Sprawiedliwości (PiS) oraz dwóch mniejszych partii, skutecznie zniechęcając tym pozostałych członków Komisji Trójstronnej²⁸.

Okres rządów PiS oraz partii koalicyjnych dał początek stagnacji trójstronnego dialogu społecznego w Polsce. Proces marginalizacji Komisji Trójstronnej w wyniku coraz wyraźniejszego unilateralizmu strony rządowej, przyspieszył po zmianie władzy w 2007 r., choć za czasów pierwszej kadencji oznaki tego nie były jeszcze drastycznie widoczne.

²⁷ J. Gardawski (2009), *Dialog społeczny w Polsce – teoria, historia, praktyka*, op. cit.

²⁸ Tamże.

Zauważalna różnica w stosunku do lat wcześniejszych polegała wszakże na tym, że rząd Platformy Obywatelskiej (PO) i PSL odcinał się od całej strony związkowej, nie podejmując śmielszych prób nawiązania flirtu z nią jako całością, ani też z żadną konkretną organizacją²⁹. Z pewnością był to jeden z czynników przyczyniających się do zasypania podziału historyczno-politycznego w ruchu związkowym oraz przewartościowaniu relacji wzajemnych pomiędzy wiodącymi organizacjami pracowniczymi i partiami politycznymi głównego nurtu.

Autonomiczny Pakiet Antykryzysowy (2009): anomia czy punkt zwrotny?

Po wybuchu pierwotnego kryzysu finansowego, który okazał się wstępem do światowej recesji gospodarczej, na przełomie lat 2008 i 2009 przekonanie, że załamanie nastąpi wkrótce także i w Polsce było powszechne. W tych okolicznościach interesy obu stron zbiorowych stosunków okazały się zbieżne: pracodawcy obawiali się fali upadłości przedsiębiorstw, natomiast związki zawodowe zmagwały się z widmem gwałtownego wzrostu bezrobocia. A zatem, reprezentatywni partnerzy społeczni w Komisji Trójstronnej byli w stanie stworzyć zwarty front nacisku na rząd, artykułując postulat szybkiego przygotowania i wdrożenia polityki antykryzysowej.

Wobec opieszałości władz centralnych, organizacje pracodawców i związki zawodowe podjęły negocjacje dwustronne zmierzające do wypracowania autorskiego programu działań mających ochronić gospodarkę, a w szczególności rynek pracy przed spodziewanymi skutkami recesji gospodarczej. Inicjatywa partnerów społecznych spotkała się z pozytywnym odbiorem ze strony rządu, a Premier D. Tusk deklarował

²⁹ Pewne działania obliczone na pozyskanie sympatii strony związkowej podejmowane były przez PSL, a to z uwagi na sprawowanie funkcji przewodniczącego Komisji Trójstronnej przez wicepremiera W. Pawlaka. Przykładem było zaprezentowanie pomysłu rewitalizacji koncepcji spółek pracowniczych w 2009 r.

wolę uznania wyników negocjacji partnerów społecznych za podstawę przygotowania ustaw antykryzysowych³⁰.

Negocjacje wszystkich ogólnopolskich partnerów społecznych miały charakter autonomiczny, ale odbywały się w ramach Komisji Trójstronnej i toczyły się bardzo sprawnie: rozpoczęte w lutym 2009 r., dobiegły końca w marcu przyjęciem tzw. Autonomicznego Pakietu Antykryzysowego. Pakiet składał się z podzielonych na trzy główne obszary tematyczne 13 punktów, wyrażających kluczowe postulaty kierunkowych działań na rzecz zapobiegania i łagodzenia skutków spowolnienia gospodarczego³¹.

Przekazany na ręce rządu pakiet stał się podstawą projektów ustaw, skierowanych następnie bez zwłoki do parlamentu. W lipcu 2009 r. uchwalono ustawę o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców (potocznie nazywaną antykryzysową) oraz ustawę o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Ustawa antykryzysowa miała obowiązywać do końca 2011 r. i dotyczyła „przedsiębiorców”, co oznaczało, że to oni (a nie np. pracownicy) mieli być beneficjentami publicznego wsparcia. Nie wszystkie elementy Pakietu zostały uwzględnione w przepisach ustawowych: pominięto punkt dotyczący podnoszenia płacy minimalnej, a oprócz tego ustawa antykryzysowa zawiesiła tymczasowo przepis art. 25/1 Kodeksu pracy (z niego wynikała zasada „trzecia umowa na stałe”), czyli umożliwiła zawieranie nieograniczonej liczby umów o pracę na czas określony w okresie 24 miesięcy.

W obu przypadkach były to sprawy istotne z punktu widzenia interesów związków zawodowych. Arbitralna postawa rządu i jego niesumienność w dotrzymywaniu składanych wcześniej zapewnień nie wzbudziły wprawdzie sprzeciwu po stronie pracodawców, jednak, co nie było zaskoczeniem, związki zawodowe uznały je za nadużycie ich zaufania.

Z perspektywy 2015 r. wypada uznać, że sprzyjający rozwojowi dialogu społecznego klimat, otwierający szanse dla ożywienia polskie-

³⁰ J. Czarzasty, D. Owczarek (2012), *Kryzys gospodarczy i dialog społeczny w Polsce*. Warszawa.

³¹ J. Męcina (2009), *Rola dialogu społecznego w łagodzeniu ekonomicznych i społecznych skutków kryzysu*, [w]: M. Księżpolski, B. Rysz-Kowalczyk, C. Żołędowski, *Polityka społeczna w kryzysie*, Warszawa, s. 123–135.

go wariantu neokorporatyzmu (i zrzucenia z niego odium „pozorności” w znaczeniu nadawanym przez akademicką krytykę) znikł równie szybko, jak się pojawił. Czynnikiem o decydującym znaczeniu była z pewnością dobra kondycja polskiej gospodarki (po 2008 r. recesja, czyli ujemna dynamika PKB w ujęciu rocznym nigdy w Polsce nie zaistniała): z jednej strony stopniały silne początkowo obawy pracodawców (co potwierdzało niewielkie zainteresowanie grupy docelowej pomocy publicznej instrumentami, jakie oferowała ustawa antykryzysowa), a z drugiej rząd utracił motywację do budowania szerokich koalicji na rzecz polityk publicznych podejmujących poważne i długofalowe wyzwania społeczno-ekonomiczne (a nie tylko odnoszące się do doraźnych zagrożeń), ponieważ te nie objawiły się w ostrej formie.

Tego stanu rzeczy nie zmieniła nowelizacja ustawy z jesieni 2010 r., liberalizująca warunki, jakie musieli spełnić przedsiębiorcy, by móc ubiegać się o wsparcie publiczne. Mało tego, wobec rozwiania się widma nadciągającej recesji, uwaga rządu skierowała się ku innym zagrożeniom o charakterze strukturalnym, w szczególności niebezpiecznie rosnącemu długowi publicznemu oraz powiązanemu z tym zjawiskiem, deficytowi budżetowemu.

Konsolidacja finansów publicznych, reformy systemu emerytalnego i uwiad dialogu trójstronnego

Po wygaśnięciu ustawy antykryzysowej z końcem 2011 r. przez ponad rok kwestia jej prolongowania pozostawała w zawieszeniu, mimo że partnerzy społeczni w ramach Komisji Trójstronnej sygnalizowali potrzebę kontynuacji. Dopiero na początku 2013 r. rząd przedstawił w Komisji Trójstronnej projekt nowej ustawy antykryzysowej, który wiosną poddano pod obrady. Tym razem jednak, w przeciwieństwie do sytuacji z 2009 r., jednomysłności w gronie partnerów nie było: o ile wszystkie cztery organizacje pracodawców poparły projekt (gwoźli ścisłości trzeba zaznaczyć, że Związek Rzemiosła Polskiego uczynił to z zastrzeżeniem, iż proponowane przepisy raczej nie pomogą mikro- i małym przedsiębiorstwom), to stanowisko związków zawodowych było

niechętnie, a tylko Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych wyraziło skłonność do warunkowego poparcia rządowej inicjatywy. W braku konsensusu, Komisja Trójstronna nie podjęła uchwały w sprawie. Ustawa została więc ostatecznie uchwalona bez oficjalnie wyrażonego poparcia Komisji i weszła w życie w listopadzie 2013 r.³² Jej realne oddziaływanie na życie gospodarcze kraju okazało się, podobnie jak w przypadku jej poprzedniczki, znikome.

Tymczasem od początku drugiej kadencji rządu D. Tuska (2011), jego polityka w coraz większym stopniu ogniskowała się na kwestii zrównoważenia finansów publicznych. Powodem był gwałtowny wzrost poziomu deficytu budżetowego i długu publicznego w latach 2008–2010. Deficyt budżetowy wzrósł w tym czasie z 3,7% do 7,8% PKB, z kolei poziom długu publicznego z 47,1% do 54,8% PKB, przekroczywszy w 2009 r. konstytucyjny próg 50% PKB. W takich okolicznościach rząd zobowiązany jest do podjęcia działań ostrożnościowych, ograniczających poziom długu.

Działania ostrożnościowe oznaczały cięcia wydatków budżetowych, szczególnie w administracji publicznej, podwyżki niektórych stóp podatkowych oraz przebudowę systemu emerytalnego. Nadmierny deficyt budżetowy w Polsce stał się przyczyną wydania przez Radę Europejską w 2009 r. zalecenia zredukowania długu publicznego, a następnie objęcie Polski przez Komisję Europejską jesienią 2011 r. tzw. procedurą nadmiernego deficytu (zniesioną dopiero w maju 2015 r.). Działania oszczędnościowe rządu w sferze budżetowej objęły w szczególności zamrożenie wynagrodzeń, Funduszu Pracy (częściowo zwolniono jego środki latem 2012 r. po interwencji Ministra Pracy), ale przede wszystkim dążenia do zmiany zasad funkcjonowania systemu emerytalnego³³.

Dialog społeczny w Komisji Trójstronnej uległ w tych okolicznościach marginalizacji, ponieważ z punktu widzenia rządu stanowił potencjalne obciążenie i źródło przeszkód na drodze do realizacji krajowej wersji *austerity*. O zmienionym podejściu rządu do Komisji Trójstronnej niech świadczy półroczna przerwa w jej funkcjonowaniu,

³² J. Czarzasty (2014), *New anti-crisis legislation in force*, European Industrial Relations Observatory, <http://www.old.eurofound.europa.eu/eiro/2013/12/articles/pl1312019i.htm> (dostęp 15.12.2015).

³³ J. Czarzasty, D. Owczarek (2012), op. cit.

zakończona dopiero po powołaniu w styczniu 2012 r. na jej nowego przewodniczącego Ministra Pracy W. Kosiniaka-Kamysza, który obsadził stanowisko wakujące od dymisji poprzedniego przewodniczącego, W. Pawlaka³⁴.

Pole konfliktu – system emerytalny. Głównym polem konfliktu rządu i partnerów społecznych, który w decydującej mierze przyczynił się do pogłębienia impasu w dialogu społecznym, stał się system emerytalny. Natężenie konfliktu i wzajemne relacje trzech stron dialogu różniły się jednak na poszczególnych etapach procesu faktycznego demontażu systemu emerytalnego powstałego w rezultacie reformy ubezpieczeń społecznych z 1999 r. Proces ów dzielił się na trzy etapy.

Na pierwszym etapie spór dotyczył planowanej przez rząd zmiany proporcji składek odprowadzanych odpowiednio do I filara (Zakład Ubezpieczeń Społecznych, ZUS) i II filara (Otwarte Fundusze Emerytalne, OFE) systemu emerytalnego. Propozycja pierwotnie przedstawiona przez rząd przewidywała redukcję składki przekazywanej do OFE z 7,3% do 2,3%. Partnerzy społeczni zareagowali na nią w sposób zróżnicowany, nie zarysował się jednolity front sprzeciwu. Co więcej, stosunek poszczególnych organizacji wobec inicjatywy rządowej nie wynikał wprost z ich pozycji w zbiorowych stosunkach pracy: nieprzychylnie nastawiona była część związków zawodowych i niektóre organizacje pracodawców. Po stronie pracowniczej „Solidarność” krytykowała propozycję rządu, wskazując na jej niejasność i zaznaczając, że wszelkie zmiany systemu emerytalnego powinny być poprzedzone konsultacjami społecznymi.

Po stronie pracodawców, przeciwny planowanym zmianom był „Lewiatan”, uznający forsowaną reformę za próbę doraźnego rozwiązania problemów z długiem publicznym o potencjalnie groźnych skutkach dla wysokości indywidualnych emerytur w przyszłości.

Spośród związków zawodowych Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych i Forum Związków Zawodowych poparły rzą-

³⁴ J. Gardawski (2013), *Crisis of social dialogue*, European Industrial Relations Observatory, <http://www.old.eurofound.europa.eu/eiro/2012/02/articles/pl1202029i.htm> (dostęp 15.12.2015).

dową propozycję, widząc w niej szansę na potrzebną, ich zdaniem, korektę systemu emerytalnego. Z reprezentatywnych organizacji pracodawców zrozumienie dla inicjatywy rządowej wykazywał Business Centre Club, zastrzegając zarazem, że rozwiązanie to powinno być jedynie tymczasowe, obowiązywać do końca 2013 r., a rząd powinien włożyć więcej wysiłku w rozwój III filara (Indywidualnych Programów Emerytalnych, IPE). Wobec braku jednomyślności, Komisja Trójstronna nie mogła wyrazić stanowiska w formie uchwały, więc projekt ustawy trafił do parlamentu bez jej aprobaty. Ustawę przyjęto w marcu 2011 r. Zgodnie z jej postanowieniami wysokość składki przekazywanej do OFE ograniczono z 7,3% do 2,3%, a ostatecznie – od 2017 r. – do 3,5%³⁵.

W drugim etapie konflikt wybuchł wokół kolejnego bloku forsowanych zmian w systemie emerytalnym. Tym razem rząd zaproponował podniesienie wieku emerytalnego do 67 lat i jednoczesnego zrównania go dla obu płci. Rząd argumentował, że Polska stoi wobec niekorzystnych zmian demograficznych, co prowadzi do stopniowego pogarszania się proporcji między ludnością w wieku aktywności zawodowej i poprodukcyjnym.

W rzeczywistości jednak za skądinąd racjonalnymi i empirycznie uzasadnionymi motywami ochrony stabilności systemu emerytalnego i interesów przyszłych świadczeniobiorców w długiej perspektywie czasowej, krył się doraźny cel poprawy stanu finansów publicznych. Powodzenie planu podniesienia wieku emerytalnego miało być także sygnałem adresowanym do światowych rynków finansowych. Rząd stanowczo dążył do osiągnięcia wyznaczonego celu, przeprowadzając pospieszne i ograniczone konsultacje społeczne projektu zmian do ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (przyjętego z datą 13 lutego 2012 r.) i pozostając odporny na głosy partnerów społecznych, szczególnie związków zawodowych w tej sprawie. Projekt był wprawdzie przedmiotem obrad Komisji Trójstronnej wiosną 2012 r., ale Zespół ds. Ubezpieczeń Społecznych nie zdołał wypracować w tej kwestii

³⁵ A. Mrozowski (2011), *Government proposals for pension system reforms continue to spark controversy*, European Industrial Relations Observatory, <http://www.old.eurofound.europa.eu/eiro/2011/02/articles/pl1102019i.htm> (dostęp 15.12.2015).

wspólnego stanowiska: strona pracodawców popierała koncepcję rządową, ale strona związkowa była jej wyraźnie przeciwna. W rezultacie, projekt nie doczekał się uchwały Komisji Trójstronnej.

Opór związkowy. Negatywne stanowisko zajęte przez stronę związkową w instytucjonalnym dialogu społecznym wobec planowanych przez rząd zmian nie było w żadnym razie zaskoczeniem, bowiem już jesienią 2011 r., po ogłoszeniu przez rząd planu reformy, związki zawodowe ostrzegły, że stawia jej opór i z tych deklaracji wkrótce zaczęły się wywiązywać. Opór biegł dwutorowo.

Z jednej strony związki zawodowe przedstawiały alternatywne koncepcje reformy systemu. „Solidarność” sugerowała m.in. oskładkowanie wszystkich rodzajów umów o pracę oraz umów cywilnoprawnych; zmianę podstawy wyliczenia składek na ubezpieczenie społeczne dla pracodawców z deklarowanego na rzeczywisty poziom dochodów; ściślejszą regulację obszaru pracy tymczasowej; poprawę standardów ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników w wieku przedemerytalnym i udoskonalenia polityki włączenia ludzi młodych w rynek pracy, jak również oddanie Funduszu Pracy pod kontrolę partnerów społecznych.

OPZZ z kolei postulował przyjęcie generalnej zasady, zgodnie z którą pracownicy mogliby przejść na emeryturę po trzydziestu pięciu latach pracy w przypadku kobiet i po czterdziestu latach pracy w wypadku mężczyzn. Z drugiej strony związkowa opozycja przełożyła się na rzadko spotykaną po 1989 r. wysoką falę społecznej mobilizacji: „Solidarność” zebrała ponad 2 miliony podpisów pod wnioskiem o referendum na temat reformy (propozycja została odrzucona przez parlament w kwietniu 2012 r.), a ponadto wiosną 2012 r. odbyło się wiele demonstracji związkowych pod hasłem pozostawienia wieku emerytalnego na dotychczasowym poziomie. Jednak ani próby prowadzenia debaty merytorycznej, ani akcja bezpośrednia nie zdołały odwrócić biegu wydarzeń i ustawę w wersji rządowej uchwalono w maju 2012 r.³⁶

³⁶ A. Mrozowski (2012), *Retirement age raised despite trade union opposition*, European Industrial Relations Observatory, <http://www.old.eurofound.europa.eu/eiro/2012/06/articles/pl1206019i.htm> (dostęp 15.12.2015).

Wprawdzie w sierpniu 2012 r. Komisja Krajowa „Solidarności”, OPZZ oraz grupa posłów Prawa i Sprawiedliwości zaskarżyły ustawę do Trybunału Konstytucyjnego, lecz ten, rozpatrując łącznie trzy wniesione wnioski w maju 2014 r. orzekł (mimo szeregu zastrzeżeń wobec poszczególnych przepisów ustawy), że samo podwyższenie i zrównanie wieku emerytalnego do 67 lat nie narusza Konstytucji.

Trzeci i końcowy etap konfliktu zapoczątkowało upublicznienie przez rząd w 2013 r. koncepcji przetransferowania do I filara (ZUS) środków zakumulowanych w II filarze (OFE). Zgodnie z projektem, OFE miały przekazać do ZUS, do końca stycznia 2014 r. 51,5% zgromadzonych w nich środków, wszystkie obligacje rządowe (a także nie nabywać ich w przyszłości), wprowadzony miał zostać minimalny poziom inwestycji OFE w aktywne instrumenty rynku finansowego (akcje), z roku na rok coraz niższy (75% do końca 2014 r., 55% do końca 2015 r., 35% do końca 2016 r. oraz 15% do końca 2017 r.), a wreszcie każdy ubezpieczony w II filarze miał zadeklarować wolę pozostania w nim, ryzykując, w razie niezłożenia we wskazanym terminie oświadczenia, przymusowe przeniesienie do ZUS.

Projekt rządowy wywołał opór partnerów społecznych, zarówno po stronie pracodawców (jednoznacznie negatywne stanowiska zajęły w tej sprawie Business Centre Club oraz „Lewiatan”), jak i niektórych związków zawodowych („Solidarność”), podczas gdy inne (OPZZ) częściowo poparły zmiany, krytykując zarazem brak konsultacji społecznych poprzedzających skierowanie projektu do Sejmu.

Ten etap konfliktu cechowała szczególna złożoność: reforma z 1999 r. była przez lata obiektem ostrej krytyki płynącej z wielu stron, solidnie udokumentowanej (czego przykładem jest raport GUS z 2012 r. Wykazywał on mierną efektywność inwestycji dokonywanych w imieniu ubezpieczonych przez OFE). Krytyka prowadzona była niekiedy z krąńcowo przeciwnych pozycji ideologicznych, zatem i diagnoza leżąca u podstaw podjętej przez pomysłodawców decyzji o „upaństwowieniu” znacznej części środków OFE nie była w całości negowana, niemniej forma tego przedsięwzięcia prowokowała opinie na ogół nieprzychylnie.

Wśród zarzutów, jakie padły pod adresem władzy w kontekście operacji przejmowania aktywów OFE na przypomnienie zasługuje zwłaszcza ten o złamaniu umowy społecznej zawartej z obywatelami przy okazji jednej z czterech wielkich reform strukturalnych wprowadzonych przez rząd J. Buzka.

W grudniu 2013 r. ustawa została przyjęta. Prezydent RP podpisał ją, ale następnie przekazał do rozpatrzenia przez Trybunał Konstytucyjny, wnioskując o sprawdzenie legalności przepisów zakazujących OFE inwestowania w obligacje, a zarazem nakazujących im inwestowanie w akcje, jak również zakaz reklamy OFE. W połowie 2014 r. skargę do Trybunału złożyła także Rzecznik Praw Obywatelskich. W wyniku przeprowadzonych zmian ustawowych nastąpił nie tylko masowy transfer środków do ZUS (153 miliardy zł), ale również dramatycznie zmalała liczba ubezpieczonych w II filarze (pozostało w nim tylko 18,3% z 14 milionów uprawnionych)³⁷.

Związki zawodowe opuszczają Komisję Trójstronną

Konsekwentnie unilateralna polityka rządu pogłębiała dystans pomiędzy nim a partnerami społecznymi, zwłaszcza stroną związkową. Rozczarowanie tej ostatniej degrengoladą trójstronności powodowało nasilanie się w debacie wewnętrznej głosów podważających sens dalszego uczestnictwa w pracach ciała, które *de facto* przestało funkcjonować i stało się całkowicie zależne od dobrej woli rządu lub jej braku.

W czerwcu 2013 r. wszystkie trzy reprezentatywne ogólnopolskie organizacje związkowe tj. „Solidarność”, OPZZ i Forum Związków Zawodowych wspólnie postanowiły o bezterminowym zawieszeniu swojego udziału w pracach Komisji Trójstronnej i powołaniu Międzyzwiązkowego Komitetu Protestacyjno-Strajkowego. Ogłaszając swoją decyzję, przewodniczący trzech central związkowych podali do publicznej wia-

³⁷ M. Trawińska (2014), *Social partners call pension systems overhaul 'unconstitutional'*, European Industrial Relations Observatory, <http://www.old.eurofound.europa.eu/eiro/2014/02/articles/pl1402019i.htm> (dostęp 15.12.2015).

domości, że bezpośrednią przyczyną podjęcia tak radykalnego kroku była nowelizacja Kodeksu pracy, wprowadzająca przepisy uelastyczniające czas pracy (m.in. sześciodniowy rozliczeniowy tydzień pracy).

Szczególnie zbulwersował stronę związkową tryb złożenia projektu nowelizacji, zgłoszonego przez grupę posłów, a nie jako projekt rządowy. Projekty poselskie nie podlegają konsultacjom społecznym, nie są również przedmiotem debaty na forum Komisji Trójstronnej. Związki wyjaśniały równocześnie, że decyzji nie podjęły pochopnie, w reakcji na pojedyncze, choć nieakceptowane przez nie posunięcie władz.

Nowelizacja Kodeksu pracy – w jej treści i formie – została uznana za ukoronowanie pewnego ciągu decyzji politycznych podejmowanych jednostronnie przez rząd, a przynoszących bolesne skutki społeczne. Wymieniano tu wprost zmiany w systemie emerytalnym, zamrożenie płac w sferze budżetowej i progów dochodowych uprawniających do ubiegania się o pomoc socjalną, postępujące w sposób niekontrolowany uelastycznianie rynku pracy (objawiające się m.in. rozrastającą się skalą zatrudnienia tylko na podstawie umów cywilnoprawnych), zarzucenie koncepcji stopniowego podnoszenia płacy minimalnej do wysokości 50% przeciętnego wynagrodzenia, opór wobec propozycji zmian zasad waloryzacji najniższych rent i emerytur z ZUS, czy wreszcie utrzymywanie w stanie zamrożenia środków Funduszu Pracy. Jako bezpośredni warunek powrotu do Komisji Trójstronnej związki zawodowe postawiły dymisję ministra pracy, uznając, że pod jego przewodnictwem Komisja Trójstronna „stała się fasadowa, a głos strony związkowej jest w niej całkowicie lekceważony”³⁸.

We wrześniu 2013 r. w Warszawie odbyła się masowa demonstracja uliczna pod hasłem „Dość lekceważenia społeczeństwa”, w której uczestniczyło ponad 100 tys. osób (według informacji podawanych przez samych organizatorów, liczba manifestantów sięgała nawet 200 tys.)³⁹.

³⁸ Stanowisko trzech central związkowych w sprawie opuszczenia Komisji Trójstronnej z 26 czerwca 2013 r., http://fzz.home.pl/zalacznik/stanowisko_ZZ_wyjscie_z_TK.pdf.pdf (dostęp 28.08.2015).

³⁹ J. Czarzasty (2014), *Trade unions lead largest street protest in decades*, European Industrial Relations Observatory, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2013/10/articles/pl1310029i.htm> (dostęp 15.12.2015).

Trójsronny dialog społeczny w stanie zawieszenia, próby wyjścia z impasu

Przyjęcie przez związki zawodowe postawy konfrontacyjnej, manifestowanej ich wyjściem z Komisji Trójsronnej latem 2013 r., a następnie organizacją akcji protestacyjnych jesienią tegoż roku było zagranie ryzykownym, z co najmniej dwu względów: po pierwsze, niewiadomą była reakcja rządu (a także strony pracodawców) na zerwanie dialogu, po drugie, pod znakiem zapytania stała skuteczność wezwania związków zawodowych do mobilizacji społecznego poparcia dla centralnie koordynowanych protestów.

Ryzyko to okazało się warte podjęcia, ponieważ stosunek rządu do działań związkowych przez kolejne dwa lata ewoluował: od bagatelizującego (w pierwszych miesiącach panowało przekonanie, że związki prędzej czy później do Komisji Trójsronnej wrócą), przez wyczekujący (roli patrona procesu rewitalizacji dialogu trójsronnego podjął się Prezydent RP), po nacechowany rosnącą determinacją, aby kryzys dialogu społecznego rozwikłać przed końcem kadencji parlamentu i zdyskontować ewentualny sukces w kampanii wyborczej.

Pracodawcy z kolei od wczesnej fazy okresu załamania funkcjonowania Komisji Trójsronnej wykazywali żywe zainteresowanie przywróceniem dialogu i aktywnie włączyli się w poszukiwanie nowych rozwiązań instytucjonalnych. Po drugie, sukces demonstracji ulicznych jesienią 2013 r. dowiódł, że związki zawodowe w Polsce ciągle posiadają potencjał społecznej mobilizacji, mało tego, spojrzenie opinii publicznej na związki zaczęło się w tamtym okresie ocieplać. Niewątpliwie, kampania „Dość lekceważenia społeczeństwa” nie była tego jedyną przyczyną, bowiem kapitał społecznej sympatii budowany był już wcześniej poprzez opór wobec zmian w systemie emerytalnym (związki zainkasowały premię za wstąpienie w rolę rzecznika „milczącej większości”, przeciwnej narzucanej odgórnie i przy dźwiękach paternalistycznej retoryki reformie) oraz przełamanie podziałów historyczno-politycznych w łonie ruchu związkowego.

Pozycja przetargowa związków zawodowych uległa wzmocnieniu. W rezultacie formułować one zaczęły koncepcje zasadniczej przebu-

dowy instytucji dialogu trójstronnego, a nawet zastąpienia Komisji Trójstronnej nowym centralnym ciałem dialogu społecznego⁴⁰. Debata związkowa wywołała tym razem rezonans. Szanse na restytucję instytucjonalnego dialogu społecznego wzrosły po zaangażowaniu się Prezydenta RP, który przyjął na siebie rolę gospodarza spotkań partnerów społecznych z obu stron stosunków pracy, umożliwiając tym samym prowadzenie na neutralnym gruncie dwustronnych dyskusji nad formułą i kształtem przyszłych rozwiązań, a także oficjalne przekazanie propozycji związkowych pracodawcom pod koniec października 2013 r.⁴¹

Projekt związkowy opierał się na założeniu o konieczności wyważenia układu sił w dialogu trójstronnym, dotychczas zdominowanym przez stronę rządową. W myśl zapisów projektu, wzmocnienie pozycji partnerów społecznych dokonałoby się m.in. przez wprowadzenie zasady rotacyjnego przewodnictwa Rady przez przedstawiciela każdej organizacji reprezentatywnej, wyposażenie ciała w kompetencje opiniodawcze w zakresie założeń strategii i projektów aktów prawnych, a nawet tzw. pośrednią inicjatywę legislacyjną. Ponadto, zmianie miałyby ulec zasada podejmowania uchwał przez aklamację na rzecz większości kwalifikowanej dwóch trzecich. Wreszcie, wzmocnienie instytucji dialogu społecznego miałyby się dokonać dzięki zabezpieczeniu dla Rady odrębnego budżetu (z przeznaczeniem na m.in. ekspertyzy) oraz stworzenia jej własnego zaplecza administracyjnego. Innowacją było także proponowane umiejscowienie Rady przy Marszałku Sejmu (zamiast przy Prezesie Rady Ministrów), w podobny sposób, jak ma to miejsce np. w przypadku Państwowej Inspekcji Pracy.

W grudniu 2013 r. do propozycji związkowych ustosunkowali się pracodawcy. O ile do większości przedłożonych im rozwiązań odnieśli się życzliwie, to byli niechętni idei zmiany zasad reprezentatywności na szczeblu ogólnopolskim w stosunku do rozwiązań określonych przepi-

⁴⁰ „Dialog społeczny – konieczne nowe otwarcie”, debata z dnia 10 października 2013 r. w Warszawie.

⁴¹ J. Gardawski (2014), *Social dialogue reaches critical juncture*, European Industrial Relations Observatory, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/industrial-relations/social-dialogue-reaches-critical-juncture> (dostęp 15.12.2015).

sami ustawy o Komisji Trójstronnej⁴², a także odrzucili propozycję, aby Rada Dialogu Społecznego miała wpływ rozstrzygający w sprawach pracowniczych, twierdząc, że naruszałoby to ład konstytucyjny i trójpodział władzy⁴³.

W 2014 r. dyskusje nad możliwymi kierunkami wyjścia z impasu poprzez ustanowienie nowego ciała w miejsce Komisji Trójstronnej były kontynuowane, ale rząd zajmował pozycję wyczekującą. Nie oznaczało to jednak jego całkowitej izolacji od problematyki dialogu, czego dowodem są modyfikacje instytucjonalne wprowadzone nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy uchwalonej na wiosnę 2014 r.⁴⁴ Nowelizacja ustanowiła nowe ciała dialogu społecznego, Rady Rynku Pracy, które zastąpiły dotychczasowe rady zatrudnienia na poziomie krajowym, wojewódzkim i powiatowym. Kompetencje nowych ciał są szersze niż ich poprzedników, powszechnie krytykowanych za indolencję wynikającą z ich czysto opiniodawczego charakteru. Rady Rynku Pracy zajmują się m.in. opiniowaniem projektu Krajowego Planu Działań i wzoru podziału środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego; opiniowaniem rocznych sprawozdań z działalności Funduszu Pracy, a także oceną racjonalności gospodarki środkami tego funduszu, czy opiniowaniem projektów ustaw dotyczących promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej. Rady Rynku Pracy zainaugurowały działalność 1 stycznia 2015 r.⁴⁵

W marcu 2015 r. wszystkie siedem ogólnopolskich organizacji reprezentowanych partnerów społecznych na zamkniętym spotkaniu uzgodniło treść nowej regulacji ustawowej, a przyjęty przez nie dokument miał się stać podstawą przygotowania projektu ustawy. Rząd skie-

⁴² *Dialog autonomiczny o reformie polskiego dialogu – spotkania związków z pracodawcami*, http://fzz.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=5802:dialog-autonomiczny-o-reformie-polskiego-dialogu-spotkania-zwizkow-z-pracodawcami-&catid=5:aktualnoci-fzz&Itemid=12 (dostęp 15.12.2015).

⁴³ J. Gardawski (2014), *Social dialogue reaches critical juncture*, op. cit.

⁴⁴ Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2014 poz. 598).

⁴⁵ J. Czarzasty (2015), *Poland: New tripartite bodies begin operations*, EurWORK, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/industrial-relations/poland-new-tripartite-bodies-begin-operations> (dostęp 15.12.2015).

rował projekt do Sejmu jako własną inicjatywę legislacyjną, co oznaczało konieczność poddania jej konsultacjom społecznym. Nie uchroniło to jednak wszystkich trzech stron dialogu przed zarzutami o naruszanie standardów przejrzystości w procesie legislacyjnym, płynącymi zwłaszcza ze środowiska organizacji pozarządowych (Trzeciego Sektora)⁴⁶. Zarzuty te zostały jednak znacznie złagodzone, w środowisku organizacji pozarządowych pojawiły się obecnie sugestie, aby Radę Dialogu Społecznego traktować jak punkt odniesienia i wzór w procesie przebudowy innych ciał demokracji deliberatywnej, w szczególności Rady Działalności Pożytku Publicznego oraz Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu⁴⁷.

Ustawa o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego

Projekt rządowy ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego wypracowano w oparciu o porozumienie partnerów społecznych. Do Sejmu trafił 17 czerwca 2015 r., by już dwa dni później zostać skierowanym do I czytania w izbie niższej, które odbyło się 24 czerwca. W dniu następnym, po dwóch kolejnych czytaniach, projekt ustawy poddano pod głosowanie, w którym druzgocącą większością głosów (425 za, przy 3 przeciwnych i 1 wstrzymującym się) został przyjęty.

W lipcu ustawą zajął się Senat, który zgłosił do niej drobne poprawki, najistotniejszą z których było wprowadzenie obowiązku składania sprawozdania rocznego z działalności Rady nie tylko Marszałkowi Sejmu (jak to zapisano w wersji uchwalonej w izbie niższej), ale także i Marszałkowi Senatu. Poprawki te Sejm zaakceptował, a ustawa została podpisana przez Prezydenta RP 3 sierpnia. Okoliczności uchwalenia ustawy same w sobie należy uznać za niezwykle dla niskich standardów polskie-

⁴⁶ A. Nowakowska, *Trzy filary uratują Polskę*, „Gazeta Wyborcza” (online), 20.04.2015 http://wyborcza.pl/1,75478,17780807,Trzy_filary_uratuja_Polske.html (dostęp 15.12.2015).

⁴⁷ Tezy do otwartej debaty o rozwoju dialogu obywatelskiego, materiały konferencyjne ze spotkania Forum Dialogu Obywatelskiego, 25.06.2015.

go parlamentaryzmu utrwalających się w ostatnich latach: nie tylko szybkość, z jaką procedowano, ale przede wszystkim ponadpartyjny konsensus wokół inicjatywy to zjawiska nader rzadko obserwowane w codziennej praktyce legislacyjnej⁴⁸.

Rada Dialogu Społecznego została wyposażona w kompetencje szersze od tych, jakimi cieszyła się Komisja Trójstronna. Przed ich omówieniem, należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że inaczej zdefiniowana jest rola nowej instytucji: art. 1 wskazuje, że Rada „prowadzi dialog w celu zapewnienia warunków rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki i spójności społecznej”, a także działa „na rzecz poprawy jakości formułowania i wdrażania polityk oraz strategii społeczno-gospodarczych, a także budowania wokół nich społecznego porozumienia”. Tymczasem, od Komisji Trójstronnej oczekiwano jedynie „dążenia do osiągnięcia i zachowania pokoju społecznego”.

Co więcej, wśród właściwości Rady określonych przepisami ustawy, obok wyrażania opinii i zajmowania stanowisk, opiniowania projektów założeń projektów ustaw oraz projektów aktów prawnych, znajduje się jeszcze tzw. pośrednia inicjatywa legislacyjna (art. 7), czyli inicjowanie procesu legislacyjnego w ten sposób, że strony pracowników i pracodawców mają prawo przygotowywania wspólnie uzgodnionych projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów prawnych, a także prawo występowania ze wspólnymi wnioskami o wydanie lub zmianę ustawy albo innego aktu prawnego w sprawach należących do zakresu prerogatyw Rady, określonych przez art. 1, tak więc jest to szerokie spektrum. Ponadto, strony pracowników i pracodawców, na podstawie wstępnej prognozy wielkości makroekonomicznych przyjętych na potrzeby prac nad projektem ustawy budżetowej na rok następny, przedstawiają wspólną propozycję w sprawie wzrostu w następnym roku: wynagrodzeń w gospodarce narodowej, w tym w państwowej sferze budżetowej; minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz emerytur i rent z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W ustawie znalazł się

⁴⁸ Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 95. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 24 czerwca 2015 r. (drugi dzień obrad), s. 200–210.

przepis znany wcześniej z ustawy o *Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego*, przyznający stronom pracowników i pracodawców prawo zawierania ponadzakładowych układów zbiorowych pracy obejmujących ogół pracodawców zrzeszonych w organizacjach reprezentowanych (członków Rady), lub grupę tych pracodawców oraz pracowników zatrudnionych przez tych pracodawców. Podobnie, niezmienione pozostały zasady reprezentatywności (przedmiot szczegółowych sporów między partnerami społecznymi na wstępnym etapie formułowania propozycji, które potem stały się podstawą projektu ustawy), a zatem i warunki uzyskania mandatu w Radzie pozostają takie same jak dotychczas. *Novum* jest także rotacyjne przewodniczenie Radzie przez okres roku przez przedstawiciela strony pracowników i strony pracodawców, wskazanego przez daną stronę spośród członków Rady, oraz strony rządowej, wskazanego przez Prezesa Rady Ministrów spośród członków Rady Ministrów będących w składzie Rady. Przewodniczący Rady przedstawia Sejmowi do dnia 31 maja sprawozdanie z działalności Rady w roku poprzednim.

W porównaniu do warunków funkcjonowania Komisji Trójstronnej, Rada Dialogu Społecznego znajduje się w znacznie lepszej sytuacji pod względem organizacyjno-budżetowym. Po pierwsze dysponować będzie własnym budżetem w wysokości 1,7 mln zł w 2016 r., z założeniem wzrostu w latach następnych, a ze środków tych opłacana będzie obsługa organizacyjna oraz ekspercka. Tę z kolei zapewni Biuro Rady Dialogu Społecznego, komórka organizacyjna Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”.

Nowa ustawa w miejsce dotychczasowych Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego wprowadza Wojewódzkie Rady Dialogu Społecznego. W ujęciu podmiotowym Rady są ciałami czterostronnymi (podobnie jak WKDS), obejmującymi stronę pracowników, pracodawców, administrację samorządową (marszałek) oraz rządową (wojewoda). Usytuowanie Rad przy marszałku województwa, który ponadto zapewnia obsługę administracyjną Rady poprzez biuro będące komórką organizacyjną urzędu marszałkowskiego jest rozwiązaniem budzącym spory, jako że organ, postanowieniem którego Rady będą two-

rzony jest równocześnie stroną dialogu. Podobnie jak Rada Dialogu Społecznego, także i Wojewódzkie Rady Dialogu Społecznego dysponować będą własnym budżetem, początkowo, czyli w 2016 r. w kwocie 745 tys. zł, z założeniem wzrostu w latach kolejnych. Właściwości Wojewódzkich Rad Dialogu Społecznego obejmują 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.

Uwagi końcowe

Powstanie 10 września 2015 r. Rady Dialogu Społecznego i powołanie Wojewódzkich Rad Dialogu Społecznego oznacza przełamanie dwuletniego impasu w trójstronnym dialogu społecznym. Samo jednak powołanie do życia nowych instytucji nie musi automatycznie się przełożyć na podjęcie przez nie przewidzianych literą prawa ról i sprostanie im.

Nie sposób nie dostrzec, że ustawa wyposażała Radę Dialogu Społecznego w kompetencje, jakich nie miała Komisja Trójstronna, przede wszystkim w prawo tzw. pośredniej inicjatywy ustawodawczej, ale także w prerogatywy posiadane wprawdzie przez Komisję, ale nigdy przez nią nie wykorzystane, jak choćby prawo zawierania ponadzakładowych układów zbiorowych pracy.

Ponadto, nowe przepisy tworzą instytucjonalne „bezpieczniki”, mające zmniejszyć prawdopodobieństwo, że partnerzy społeczni zostaną zdominowani przez rząd, w takim stopniu, w jakim to nastąpiło w Komisji Trójstronnej od 2010 r., czyli rotacyjne przewodnictwo, formalne usytuowanie Rady przy Marszałku Sejmu, któremu (oraz Marszałkowi Senatu) składane będą sprawozdania roczne z działalności. Trzeba wreszcie zauważyć, że wiele przepisów ustawy tworzy przesłanki dla prowadzenia dialogu autonomicznego.

Zainaugurowanie prac przez nowe centralne ciało trójstronne może stać się także kamieniem milowym w procesie przechodzenia związków zawodowych od modelu współlistnienia nazwanego niegdyś „konflikto-

wym pluralizmem” na pozycje „pluralizmu kooperacyjnego”. Paradoksalnie, to właśnie pogłębiający się od 2011 r. kryzys trójstronności okazał się siłą, która zbliżyła związki zawodowe i pozwoliła na zasypanie podziałów o historyczno-politycznej proveniencji⁴⁹.

Entuzjazm (w wyrażeniu tym nie ma cienia przesady, zważywszy na niemal jednogłośnie poparcie dla ustawy w Sejmie), jaki wywołuje „nowe otwarcie” dialogu społecznego w Polsce studzą jednak świeże wspomnienia z działalności Komisji Trójstronnej. Nie jesteśmy bowiem w stanie przewidzieć w tej chwili, czy partnerzy społeczni wykorzystają otwierającą się przed nimi szansę na wzmocnienie swoich organizacji nie tylko pod względem merytorycznym (o własny budżet i zaplecze eksperckie partnerzy upominali się już prawie dekadę temu)⁵⁰, ale przede wszystkim w zakresie mandatu, jakim dysponują.

Zarówno związki zawodowe, jak i organizacje pracodawców są bytami słabo zakorzenionymi w środowiskach społecznych, których interesy zbiorowe wyrażają i reprezentują, o czym świadczy i niski poziom uzwiązkowienia (15% zatrudnionych na etacie według danych CBOS za 2015 r.), i mały zasięg organizacji pracodawców (ok. 20% według *Industrial Relations in Europe 2014*).

Co więcej, partnerzy społeczni w Polsce nie wykonują skutecznie naczelnej roli przewidzianej dla zbiorowych aktorów stosunków pracy, ponieważ nie zapewniają ich regulacji autonomicznej w postaci układów zbiorowych pracy, zwłaszcza ponadzakładowych. Istotne jest także pytanie o relacje trójstronnych zespołów branżowych i Rady. Jeżeli nowe ciała dialogu okażą się funkcjonalne i efektywne w działaniu, to być może diagnoza o „pozornym korporatyzmie” po latach przestanie być w Polsce aktualna. Jeżeli jednak te oczekiwania zostaną zawiedzione, to Radę Dialogu Społecznego przyjdzie traktować jak starą Komisję Trójstronną w nowym opakowaniu.

⁴⁹ Kolejnym czynnikiem wygaszającym dawne animozje będzie zapewne rozwiązanie problemu majątku byłego Funduszu Wczasów Pracowniczych.

⁵⁰ J. Czarzasty, A. Kulpa-Ogdowska (2006), op. cit.

Krzysztof Jasiecki

Sprzężenie między dialogiem społecznym i obywatelskim w Polsce na tle państw Unii Europejskiej

Ustawa o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego z 24 lipca 2015 r. otwiera nowy etap w rozwoju takiego dialogu na poziomie krajowym, ale może mieć również korzystne następstwa dla dialogu obywatelskiego, jakkolwiek początkowo powstanie Rady (RDS) wywołało jednak pewne kontrowersje w środowisku pozarządowym. Ujawniły się rozbieżności koncepcji i interesów w obszarze kierunków rozwoju dialogu obywatelskiego i dialogu społecznego.

Niemniej jednak, długofalowo oba nurty dialogu mogą ulec konwergencji, jak to jest widoczne w wielu krajach zachodnich UE. Co więcej, tam wzmocnienie jednego nurtu dialogu skorelowane jest ze wzmocnieniem drugiego. Powinny o tym pamiętać podmioty obu nurtów w Polsce. Obecnie jednak widzimy u nas raczej ich rywalizację.

Zarówno okoliczności, jak stosunkowo szybkie przyjęcie tej ustawy dowodzą, że w Polsce nadal dialog obywatelski nie jest uważany za równoległy, uzupełniający lub kompatybilny z dialogiem społecznym. Jej uchwalenie w takim kształcie dowodzi również, że w praktyce politycznej nie znalazł potwierdzenia jeden z postulatów wyrażonych w dokumencie rządowym „Zasady Dialogu Społecznego” z 2002 r., który wskazuje także na potrzebę rozwoju dialogu obywatelskiego.

Zamiast zbliżenia statusu obu rodzajów dialogu następuje wzmocnienie ich asymetrii instytucjonalnej. Ustawa o RDS dowartościowała dialog społeczny. Na tle jej zapisów wyraźnie słabnie pozycja Rady Działalności Pożytku Publicznego (RDPP) jako głównego forum dialogu

obywatelskiego. Jako uczestnik działań podejmowanych w ramach obydwóch rodzajów dialogu zauważam, że dialog obywatelski wyróżnia się jednak nadal niższym poziomem zorganizowania uczestników, ich większym rozproszeniem, a przede wszystkim ograniczonym zapleczem materialnym w porównaniu z uczestnikami dialogu społecznego. Sektor organizacji pozarządowych w dużej mierze został zaskoczony tempem prac nad przygotowaniem ustawy powołującej RDS (np. nie przyjęto w tym zakresie żadnego wspólnego stanowiska). Silniejsi politycznie i lepiej zorganizowani partnerzy dialogu społecznego, wzmocnieni także korzystnymi doświadczeniami dialogu autonomicznego, wykorzystali okres maratonu wyborczego w latach 2014–2015 oraz słabnącej pozycji rządu PO–PSL do wzmocnienia swojej pozycji prawnej i ustrojowej.

Nowa formuła dialogu i partnerstwa społecznego otwiera mimo wszystko pewne możliwości rozwoju dialogu obywatelskiego. Z jednej strony może ona sprzyjać bardziej efektywnemu włączeniu związków zawodowych i organizacji pracodawców do współpracy z państwem, co jest ważne dla zakorzeniania instytucjonalnych podstaw społeczeństwa obywatelskiego. Równocześnie kształtują się stopniowo także nowe formy współpracy partnerów społecznych z organizacjami pozarządowymi. Przykładem mogą być działania organizacji pracodawców, które – jak Konfederacja Lewiatan – w ramach programów społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR), podejmują problematykę błędów i barier w dialogu przedsiębiorstw z interesariuszami, w tym z organizacjami pozarządowymi¹. Kwestią do dyskusji w przyszłości pozostaje możliwość wypracowania szerszej formuły instytucjonalnej łączącej dialog społeczny i dialog obywatelski na wzór Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w UE lub niektórych państwach członkowskich. Taka ewolucja Rady Dialogu Społecznego (czy też inaczej zdefiniowanej instytucji o tego rodzaju funkcjach), mogłaby prowadzić do poszerzenia członkostwa w Radzie i włączenia do niej także przedstawicieli innych organizacji,

¹ Raporty ekspertów wskazują m.in. na korzyści biznesu z prowadzenia dialogu z organizacjami pozarządowymi, najważniejsze ograniczenia w takim dialogu i rekomendują jego rozmaite formy. Zob. Konfederacja Lewiatan 2011.

np. z sektora NGO (jak w Irlandii) bądź samorządu gospodarczego (doświadczenie Finlandii).

Źródła ostatniego kryzysu dialogu społecznego

W tej części przypomnę także, że geneza RDS wiąże się z kryzysem Trójstronnej Komisji (TK) po wycofaniu się z jej prac związków zawodowych w czerwcu 2013 r. w proteście przeciwko jej pozorowanej działalności i nie uwzględnianiu ich postulatów. Związki za szczególnie obrazowe potwierdzenie fasadowości dialogu społecznego uznały tryb wprowadzenia przez rząd PO–PSL od 2013 r. podwyższenia i zrównywania do 67 lat wieku emerytalnego, ignorujący protesty społeczne łącznie z odrzuceniem przez Sejm wniosku o przeprowadzenie w tej sprawie ogólnopolskiego referendum.

Ustawa o Radzie Dialogu Społecznego (RDS) zastępuje wcześniejsze regulacje prawne dotyczące TK. Chociaż organizacje reprezentowane w Radzie kontynuują skład Trójstronnej Komisji², to wchodząca we wrześniu 2015 r. ustawa poszerza kompetencje RDS i partnerów społecznych. Świadczy o tym art. 2 ustawy o RDS określający jej właściwości w zakresie wyrażania opinii i zajmowania stanowisk, opiniowania założeń projektów ustaw i innych aktów prawnych, a zwłaszcza inicjowania procesu legislacyjnego³.

W porównaniu z TK, Rada ma opiniować nie tylko budżet, Kodeks pracy czy sprawy ubezpieczeń społecznych, lecz również wszystkie kwestie związane z polityką gospodarczą i przedsiębiorczością. Będzie też miała prawo do występowania o interpretacje prawne do Sądu Najwyższego i przeprowadzenia wysłuchania publicznego, a także będzie przedstawiała w Sejmie roczne sprawozdania ze swojej działal-

² Członkami RDS (analogicznie jak w TK) ze strony związkowej są: NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych i Forum Związków Zawodowych. Ze strony pracodawców: Konfederacja Lewiatan, Pracodawcy RP, Związek Rzemiosła Polskiego oraz Business Centre Club.

³ Ustawa o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. 2015 poz. 1240).

ności. Ponieważ ustawa nie przewiduje ścisłych kompetencji dla Rady, jej skuteczność w znacznej mierze może wynikać z woli i chęci porozumienia stron.

Powstanie RDS jest efektem wypracowania kompromisu w dialogu autonomicznym strony społecznej, który następnie został w dużym stopniu przyjęty przez stronę rządową, co może stanowić dobry prognostyk dla rozwijania dialogu społecznego w Polsce. Potwierdza tym samym również rosnącą zdolność do prowadzenia efektywnego dialogu autonomicznego pomiędzy organizacjami pracodawców i związkami zawodowymi, której wcześniejszym przykładem było zawarcie w marcu 2009 r. paktu antykryzysowego.

Nowe otwarcie, symbolizowane przez utworzenie Rady, daje szanse na wypracowanie bardziej kompleksowego podejścia do podejmowanych obszarów polityki gospodarczej i społecznej, odchodzącego od wycinkowości rozpatrywanych zagadnień charakteryzującej działalność TK.

Kontrowersje wokół powstania RDS

Powstanie RDS wiąże się jednak z pewnymi kontrowersjami, które ujawniają rozbieżności koncepcji i interesów w obszarze kierunków rozwoju dialogu obywatelskiego i dialogu społecznego. Dotyczą one zarówno samej koncepcji Rady i jej reprezentatywności, jak i sposobu pracy nad ustawą powołującą RDS, trybu jej przyjęcia oraz konstytucyjności.

Przedstawiciele organizacji pozarządowych (np. Obywatelskiego Forum Legislacyjnego przy Fundacji im. Batorego) krytykują ustawę za reprodukovanie anachronicznego, wąskiego i tradycyjnego podejścia do dialogu społecznego pomiędzy rządem, związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców, które nie uwzględnia innych partnerów społecznych, w tym organizacji pozarządowych. **Nie wykorzystano szansy przekształcenia RDS w szersze forum dialogu społecznego i obywatelskiego** na podobieństwo Komitetu Społeczno-Ekonomicznego UE lub Rad Społeczno-Gospodarczych w niektórych państwach członkowskich. Zarzut ograniczonej reprezentatywności RDS formułowali także przedstawiciele środowisk biznesu, którzy, jak Krajowa Izba Gospodarcza

(KIG), nie zostali włączeni do Rady. Skład Rady potwierdza bowiem uprzywilejowany status organizacji, które wcześniej były członkami TK.

Organizacje pozarządowe i KIG szczególnie krytycznie oceniły także sposób pracy nad ustawą o RDS. Prace nad nią zostały podjęte jesienią 2013 r. bez szerszego informowania opinii publicznej o jej celach i zapisach. Wbrew zapisom Regulaminu pracy Rady Ministrów projekt ustawy nie został umieszczony w wykazie prac legislacyjnych. W Sejmie nie była ona przedmiotem dyskusji i przeszła od pierwszego do trzeciego czytania w ciągu dwóch dni, co jest kontrowersyjne zarówno z punktu widzenia procedur stanowienia prawa, jak również dialogu społecznego i obywatelskiego, którym nowa regulacja ma służyć. Ustawa o RDS budzi także wątpliwości konstytucyjne: art. 118 Konstytucji RP stanowi, że inicjatywa ustawodawcza przysługuje jedynie posłom, Senatowi, Prezydentowi RP, Radzie Ministrów i grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Ustawa o RDS uprawnia partnerów społecznych do wnoszenia do Rady Ministrów projektów założeń ustaw i innych aktów prawnych, co zdaniem niektórych prawników stanowi niedopuszczalne nadanie pośrednich uprawnień legislacyjnych i wymaga zmiany konstytucji.

Między dialogiem obywatelskim i dialogiem społecznym

Istnieją różne warianty instytucjonalizacji dialogu obywatelskiego i dialogu społecznego. W UE, będącej w tej sferze dla Polski układem odniesienia, wyróżnia się dwie grupy państw. W pierwszej z nich funkcjonują na szczeblu krajowym rozmaicie określane rady społeczno-ekonomiczne lub komisje trójstronne. Działają one w Austrii (od 1948 r.), Belgii (1948), Bułgarii (2001), Czechach (1990), Finlandii (1966), Grecji (1994), Hiszpanii (1991), Holandii (1950), Francji (1958), Irlandii (1963), na Litwie (1995), w Luksemburgu (1966), na Malcie (2001), w Polsce (1994), Portugalii (1991), Rumunii (1997), na Słowacji (2005), w Słowenii (1994), na Węgrzech (2002) i we Włoszech (1957).

W trzech państwach Europy Południowej – w Grecji, Hiszpanii i Portugalii – instytucje dialogu społecznego mają rangę konstytucyjną,

a ich nazwy są wpisane w ustawy zasadnicze. W państwach, które dokonały instytucjonalizacji tego dialogu, ich geneza wywodzi się przede wszystkim z doświadczeń stosunków przemysłowych. W niektórych państwach, jak w Belgii, sięgają one drugiej połowy XIX w.

Standardowo uczestnikami dialogu społecznego są związki zawodowe, organizacje pracodawców oraz rząd. Jednak obecnie w wielu krajach dialog ten został poszerzony o innych uczestników. Przykładowo, w Grecji w skład Rady Ekonomicznej i Społecznej wchodzi także przedstawiciele organizacji rolniczych, samozatrudnionych, władze lokalne, konsumenci, bankowcy i inni profesjonaliści. W jej belgijskim odpowiedniku (*Conseil National du Travail*) reprezentowane są dodatkowo wolne zawody, we Francji – organizacje ekologiczne, w Irlandii – organizacje pozarządowe i społeczności lokalne, w Finlandii – prezes banku centralnego i szef izby handlowej, w Holandii – niezależni eksperci wyznaczeni przez monarchę, a na Słowacji – organizacje rektorów (*Slovenská rektorská konferencia*).

Drugą, mniejszą grupę państw unijnych, w których nie ma sformalizowanych rad społeczno-ekonomicznych na poziomie krajowym tworzą Cypr, Dania, Łotwa, Niemcy, Wielka Brytania i Szwecja. Co interesujące, część z nich zaliczana jest do państw koordynowanej gospodarki rynkowej, wyróżniających się orientacją konsensualną w sferze publicznej oraz silnymi tradycjami dialogu i partnerstwa społecznego, realizowanymi jednak w innych ramach instytucjonalnych. W Danii są to sieci porozumień sektorowych lub problemowych, w Niemczech porozumienia branżowe i ustalenia na szczeblu landów, a w Szwecji – tradycje korporatystyczne i umowy sektorowe bez udziału rządu (zob. *EU national and social councils* 2010). Okazuje się zatem, że w sprzyjających okolicznościach, m.in. istnienia zakorzenionej konsensualnej kultury politycznej rządu, pracodawców i związkowców, można się obyć bez pomocy centralnych instytucji dialogu społecznego.

W świetle badań stosunków pracy coraz ważniejszą rolę pełnią również mechanizmy tego dialogu ulokowane na niższym poziomie. Globalizacja, rosnąca konkurencja i szybko zmieniające się warunki prowadzenia działalności gospodarczej (zwłaszcza w wymiarze lokalnym i regionalnym) powodują, że scentralizowany dialog społeczny ustępuje

miejsca dialogowi na poziomie przedsiębiorstw. W efekcie, za warunek poprawy jakości tego dialogu uważane jest wzmocnienie instytucjonalne stosunków pracy w firmach.

W tym znaczeniu istotnym wyznacznikiem rozwoju dialogu i partnerstwa jest partycypacja pracownicza w przedsiębiorstwach (Towalski 2014: 35). Jednak zgodnie z wynikami Europejskiego Indeksu Partycypacji (*The European Participation Index*, EPI), Polska jest kwalifikowana do grupy państw charakteryzujących się ograniczonymi prawami partycypacji pracowniczej występującymi głównie w spółkach skarbu państwa i dużych, sprywatyzowanych przedsiębiorstwach kontrolowanych przez inwestorów zagranicznych. Wśród państw UE porównywanych za pomocą tego indeksu, Polska znalazła się na 18 miejscu za Portugalią (wyprzedzając Grecję i Włochy) podczas, gdy najwyższy poziom partycypacji pracowniczej odnotowano w państwach skandynawskich, krajach Beneluksu oraz w Niemczech i Austrii⁴.

Korelacja między rozwojem dialogu obywatelskiego i społecznego

Wyniki badań ogłoszonych w formie Europejskiego Indeksu Partycypacji prowadzą do wniosku, że istnieje silna pozytywna korelacja pomiędzy poziomem rozwoju dialogu obywatelskiego i dialogu społecznego.

Można także sformułować tezę, że **dialog obywatelski rozwija się znacznie lepiej w państwach, które mają dobrze utrwalone praktyki dialogu społecznego w sferze stosunków pracy**. Doświadczenia partnerstwa z udziałem pracobiorców oraz pracodawców, przygotowały rządzących i społeczeństwa w różnych wymiarach – normatywnym,

⁴ W Europejskim Indeksie Partycypacji reprezentacja pracowników w zakładzie pracy jest mierzona za pomocą trzech wskaźników: 1) prawdopodobieństwa istnienia ich zorganizowanego przedstawicielstwa, także w małych firmach; 2) korzystania z prawa do informacji i konsultacji, wraz z prawem weta lub opóźniania decyzji w kluczowych kwestiach stosunków pracy, takich jak restrukturyzacja przedsiębiorstwa czy redukcja zatrudnienia oraz 3) kompetencji do negocjowania i zawierania wiążących umów. Szerzej na temat tego indeksu i jego zastosowania w kontekście wskaźników Strategii Lizbońskiej zob. K. Jasiecki 2014; także 2013.

kulturowym i instytucjonalnym także do podobnych zachowań w innych obszarach życia społecznego.

Na przykład badania empiryczne przeprowadzone w Niemczech, Polsce i na Węgrzech dowodzą, że bardziej partnerskie stosunki pracy sprzyjają upowszechnianiu partycypacyjnego stylu zarządzania w przedsiębiorstwach. Natomiast słabość lub brak takich stosunków generuje zapotrzebowanie na autorytarny styl kierowania, który przeważa w Polsce (Trappmann i in. 2014: 189–192). Wydaje się zatem, że jednym ze sposobów wzmacniania przejścia od postaw autorytarnych do partycypacyjnych, jest rozbudowa dialogu i partnerstwa w różnych obszarach życia społecznego. Trudno oczekiwać wysokiej jakości dialogu obywatelskiego, jeśli nie będzie miał on zakorzenienia w dialogu społecznym.

Różnice pomiędzy dialogiem społecznym i dialogiem obywatelskim

W warunkach polskich wydaje się niezbędne określenie zasadniczych różnic znaczeniowych pomiędzy dialogiem społecznym, a dialogiem obywatelskim. O ile bowiem dialog społeczny jest od dawna wyodrębniony przedmiotowo i ma rozbudowane zakorzenienie koncepcyjne, legislacyjne oraz instytucjonalne, a także zdefiniowanych prawnie i społecznie aktorów w postaci rządu, organizacji pracodawców oraz związków zawodowych, o tyle **dialog obywatelski jest pojęciem stosunkowo nowym**. Sfera dialogu społecznego jest od wielu lat przedmiotem studiów i badań podejmowanych w ramach socjologii gospodarki, socjologii przemysłu oraz socjologii pracy, w tym badań międzykrajowych w Unii Europejskiej (np. z serii *Industrial Relations Europe* publikowanych przez Komisję Europejską). W Polsce jest kojarzona z takimi instytucjami jak Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych, Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego lub branżowe układy zbiorowe.

Natomiast dialog obywatelski wykracza poza obszar zbiorowych stosunków pracy. Jest odpowiedzią na kryzys standardowych form partycypacji politycznej, którego przejawem jest w wielu krajach spadająca

frekwencja wyborcza, niewielka przynależność partyjna czy ograniczone uczestnictwo w konsultacjach społecznych. Pojęcie dialogu obywatelskiego upowszechniło się w Europie Zachodniej w latach osiemdziesiątych XX wieku. Dotyczy ono idei, sfer aktywności społecznej, regulacji i doświadczeń organizacyjnych, wykraczających poza partnerów społecznych „demokracji przemysłowej”. Jest stosowane dla scharakteryzowania innych obszarów, aktorów i form aktywności w sferze publicznej. W Polsce dialog obywatelski obejmuje przede wszystkim współpracę administracji publicznej z organizacjami obywatelskimi trzeciego sektora (NGO). Jego głównym celem jest monitoring, korekta oraz poprawa działania systemu politycznego i społecznego.

W obydwu dyskutowanych rodzajach dialogu występują obszary wspólne, które nakładają się na siebie, m.in. w ramach gremiów opiniodawczych powoływanych przez ministrów, urzędy centralne lub organy samorządu terytorialnego. Mają na ogół charakter sektorowy i złożone są z przedstawicieli różnych środowisk – pracodawców, związków zawodowych, placówek naukowych, organizacji społecznych itd. Przykładem jest działalność komitetów monitorujących przy programach operacyjnych realizowanych w ramach funduszy strukturalnych. Jednak w wielu kwestiach działalność ta jest także autonomiczna, a poszerzając się pola dialogu obywatelskiego nie zastępują słabo funkcjonujących w ostatnich latach form dialogu społecznego.

Poszukiwanie nowego modelu demokracji

W państwach Unii Europejskiej zasadniczą przesłanką pojawienia się i rozwoju koncepcji dialogu obywatelskiego stało się **poszukiwanie nowego modelu demokracji**, który miałby przeciwdziałać zmniejszaniu się partycypacji obywateli w sferze publicznej. Proces ten w krajach członkowskich określany jako kryzys demokracji parlamentarnej, na szczeblu Unii Europejskiej jest opisywany w kategoriach deficytu demokracji. W obu przypadkach występują wyraźne ograniczenia i asymetrie w zakresie reprezentacji interesów, a także narastanie zjawisk wyobcowania elit władzy, w tym przewagi interesów partyjnych i gospodarczych

nad preferencjami społecznymi. W teorii demokracji, remedium wobec tego rodzaju tendencji upatruje się w nowych interpretacjach dobra wspólnego, zasadzie pomocniczości (subsydiarności) państwa i otwarcia administracji publicznej na współpracę z organizacjami społecznymi oraz aktorami gospodarczymi, której sprzyjają zmiany charakteru sfery publicznej i dynamiczny rozwój nowych technologii informacyjnych. Ich przykładem są interaktywne serwisy dotyczące konsultowania kwestii politycznych czy możliwości głosowania przez komputer, określane mianem „e-demokracji”.

Nowego uzasadnienia dostarczają w tym zakresie także **koncepty *good governance***, zakładające, że zarządzanie sferą publiczną powinno włączać aktorów działających na różnych poziomach i w rozmaitych obszarach życia społecznego w realizację działań podejmowanych przez administrację rządową i samorządową. Znalazły one rozwinięcie w postulatach „demokracji deliberatywnej” akcentujących rolę dyskusji i debaty publicznej, „demokracji uczestniczącej” nakierowanej na wzmacnianie form uczestnictwa obywatelskiego w referendach, lokalnych wspólnotach, miejscach pracy, w obrębie partii politycznych i grup nacisku lub „demokracji stowarzyszeniowej” podkreślającej znaczenie nieformalnych organizacji pełniących funkcje zarządcze (Saward 2003; Held 2006).

Na poziomie UE debatę na temat dialogu obywatelskiego zainicjowała Komisja Europejska publikacją Zielonej Księgi (1993), a później także Białej Księgi Europejskiej Polityki Społecznej (1994). Problematykę tę dyskutowano na szczycie UE w Laeken (2000) i podejmowano w Białej Księdze Europejskiego Systemu Rządzenia z 2001 r. W grudniu 2002 r. Komisja Europejska uporządkowała formy i zasady prowadzenia konsultacji społecznych, a Komitet Gospodarczy i Społeczny jako organ doradczy Rady oraz Komisji Europejskiej wyraził opinię dotyczącą reprezentatywności europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego w dialogu obywatelskim (2006). Znaczenie dialogu obywatelskiego potwierdza Traktat Lizboński (2009), który rozpatruje tę formę demokracji pośredniej jako zasadę rządzenia i uzupełnienie demokracji bezpośredniej. Traktat ten w art. 11 wprowadził postanowienia dotyczące zajmowania stanowiska w sprawach unijnych przez obywateli i reprezentatywne organizacje społeczne obywateli Unii oraz zasadę dialogu

z takimi organizacjami. Przepisy traktatu nakładają w tym zakresie obowiązki na instytucje unijne, które mają obywatelom i stowarzyszeniom społecznym umożliwić wypowiadanie się i publiczną wymianę poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii.

Oprócz praktykowanego już wcześniej prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego, gwarantującego każdemu obywatelowi prawo uczestniczenia w życiu demokratycznym UE, ustanowione zostało także nowe obywatelskie prawo inicjatywy ludowej oraz deklaracyjny (i niesprecyzowany podmiotowo) obowiązek podejmowania decyzji w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela⁵. Jednak stosowanie obywatelskiego prawa inicjatywy ludowej przysługującej grupie co najmniej miliona obywateli odbiega od deklaracji traktatowych. Tylko dwie zgłoszone w tym trybie inicjatywy zebrały odpowiednią liczbę podpisów, a Komisja Europejska pod przewodnictwem Jose Manuela Barroso odmówiła podjęcia działań w tej sprawie⁶. W Polsce pomimo coraz częściej zgłaszanej potrzeby modyfikacji instytucjonalnych form artykulacji i reprezentacji interesów **nie udało się wypracować powszechnie akceptowanej definicji dialogu obywatelskiego**⁷. W odróżnieniu od wielu krajów Europy Zachodniej i instytucji Unii Europejskiej, nie jest on też uważany za równoległy lub uzupełniający wobec dialogu społecznego. Relacje pomiędzy tymi rodzajami dialogu są nadal przedmiotem dyskusji. Jednak dialog obywatelski jest problemowo bardziej zróżnicowany niż dialog społeczny. Wyróżnia się także niższym poziomem zorganizowania uczestników, ich rozproszeniem i słabszą instytucjonalizacją relacji z administracją publiczną. Dialog obywatelski uważany jest za **jeden z nowych instru-**

⁵ Brak precyzyjnej definicji „organizacji pozarządowych” i „dialogu obywatelskiego” w dokumentach UE budzi zastrzeżenia odnośnie reprezentatywności przedstawicieli sektora obywatelskiego, a także dużej dowolności prowadzenia tego dialogu przez Komisję Europejską. Partnerom obywatelskim zaangażowanym w procedury konsultacyjne nie gwarantuje się uprawnień decyzyjnych (*veto players*). Ze względu na preferencje unijnych elit władzy dla rozwiązań liberalnych, większe możliwości działania uzyskały reprezentacje interesów gospodarczych i organizacje lobbystyczne wspierane przez technokrację.

⁶ Wspomniane inicjatywy to „Right to water”, proponująca uznanie wody za dobro niekomercyjne oraz „One of us”, dotycząca podjęcia prac nad przepisami na rzecz ochrony życia, w tym zakazu eksperymentów nad zarodkami ludzkimi.

⁷ Genezę współczesnej wersji dialogu obywatelskiego w Polsce wraz z charakterystyką jego wybranych instytucji przedstawia Schimanek 2007; zob. także Wiktorska-Święcicka 2013.

mentów kształtowania ładu socjalnego i promowania demokracji uczestniczącej, stwarzający szansę rozwoju organizacjom obywatelskim ulokowanym często na peryferiach infrastruktury państwa. Może on odgrywać istotne role w zakresie usług, innowacji, rzecznictwa obywatelskiego (*citizen advocacy*), rzecznictwa politycznego (*policy advocacy*) oraz funkcji ekspresyjnych, socjalizacyjnych i tworzenia wspólnoty.

Dialog obywatelski w Polsce

Geneza i rozwój dialogu obywatelskiego w Polsce są wypadkową dynamicznego rozwoju organizacji pozarządowych na początku lat dziewięćdziesiątych, inicjatyw programowych związanych z powstawaniem organizacji infrastrukturalnych w rodzaju centrów wsparcia i usług społecznych wspieranych z zagranicy (m.in. w ramach projektu PHARE czy współpracy z zachodnimi NGO) oraz działaniami legislacyjnymi. Wśród tych ostatnich najbardziej znacząca jest ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (UoDPPiW) uchwalona przez Sejm 24 kwietnia 2003 r., która zawiera m.in. zapisy regulujące zasady współpracy organów administracji publicznej w sferze zadań publicznych z organizacjami pozarządowymi oraz dotyczące powołania, składu oraz kompetencji Rady Działalności Pożytku Publicznego (RDPP) jako organu opiniodawczo-doradczego przy Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS).

Przyjęcie UoDPPiW przyczyniło się do zdefiniowania tożsamości sektora obywatelskiego poprzez określenie ram instytucjonalnych jego aktorów oraz sposobów ich działania, wprowadziło reguły prawne dotowania ze środków publicznych i odpisów podatkowych, a także określiło fundamenty i wzory współpracy z administracją publiczną. Zarówno ustawa, jak i powołanie Rady stanowiły część projektu politycznego, którego celem było wzmocnienie instytucji dialogu i partnerstwa jako istotnych wartości oraz instrumentów realizacji długofalowych polityk publicznych⁸.

⁸ Szerzej na temat projektu ujednolicenia dialogu społecznego i dialogu obywatelskiego jako części ambitnej, chociaż nieudanej inicjatywy prof. J. Hausnera zawarcia „Paktu dla pracy i rozwoju”, który miał być odpowiednikiem zachodnich paktów społecznych dostosowujących gospodarkę do wymogów międzynarodowej konkurencyjności, kryteriów traktatu z Maastricht i ograniczeń finansów publicznych zob. J. Gardawski 2011, s. 130–135.

Wyrazem takiego podejścia stało się przyjęcie przez rząd w 2002 r. Zasad Dialogu Społecznego, wskazujących na **konieczność wzbogacania tradycyjnego dialogu społecznego przez dialog obywatelski**. Zasady te określiły również warunki niezbędne dla prowadzenia dialogu obywatelskiego⁹. Późniejsza nowelizacja ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie z 2010 r. wzmocniła formalnie mechanizmy dialogu obywatelskiego, m.in. poprzez wprowadzenie obowiązkowych programów współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi, konsultacji społecznych aktów prawa miejscowego i programów współpracy, uchwały o sposobie prowadzenia tych konsultacji oraz wprowadzenie możliwości tworzenia na wniosek organizacji pozarządowych rad działalności pożytku publicznego na poziomie wojewódzkim, powiatowym i gminnym. Pozytywnym efektem takich działań stało się ugruntowanie poglądu, że instytucjonalizacja dialogu obywatelskiego (jak inne formy partycypacji) stanowi istotny wymiar rozwoju demokracji w Polsce obejmującego przedstawicieli organizacji pozarządowych, samorządowych oraz rządu.

Deficyt rządów przez dyskusję w Polsce

W okresie ostatnich kilkunastu lat został wytworzony szereg mechanizmów instytucjonalizacji dialogu obywatelskiego. Powstała Rada Działalności Pożytku Publicznego, wprowadzono praktykę konsultacji *ad hoc*, dotyczących projektów ustaw odnoszących się do warunków funkcjonowania organizacji pozarządowych, konsultacji stałych dotyczących dokumentów programowych funduszy strukturalnych, oceny skutków regulacji oraz przeprowadzania wysłuchania publicznego.

⁹ Wśród takich warunków wymienione jest istnienie reprezentatywności trzeciego sektora, niezależność stron dialogu, sposób i zdolność przenoszenia ustaleń na niższy poziom funkcjonowania organizacji pozarządowych, równoważenie interesów stron dialogu; działanie w oparciu o zasadę wzajemnego zaufania, poszanowania i prowadzenia go w dobrej wierze; wola i gotowość do wspólnych działań obu stron dialogu, w celu wypracowania kompromisów i porozumień, ustalenie przedmiotu merytorycznego dialogu oraz jego formy w kontekście podejmowania decyzji i ustaleń oraz zbudowanie odpowiednich struktur i instytucji dialogu, a także zapewnienie jego obsługi merytorycznej i logistycznej (*Zasady Dialogu...* 2002).

Jednak w Polsce od początku zmian ustrojowych po 1989 r. dominują krytyczne poglądy głoszące „**kryzys partycypacji**” i „**deficyt obywatelskości**”. Powszechnie akceptowana jest teza, że proces demokratyzacji ma głównie charakter prawno-instytucjonalny, a Polaków cechuje bardzo wysoki poziom bierności politycznej i wycofania się społeczeństwa ze sfery polityki. Jak podsumowują autorzy raportu *Demokratyczny audyt Polski 2014*, „funkcjonowanie demokracji w Polsce oceniane jest (...) negatywnie – **Polacy uważają, że demokratyczne instytucje** (Sejm, Senat) **funkcjonują źle**, kluczowe z punktu widzenia demokracji cechy nie są realizowane (dotyczy to w szczególności ekonomiczno-redystrybucyjnych funkcji państwa, uznanych za niezwykle ważne dla uznania państwa za demokratyczne). Za tym idzie niski poziom kapitału społecznego – brak zaufania do instytucji demokratycznych, brak poczucia politycznego sprawstwa na poziomie krajowym i lokalnym oraz **niski poziom partycypacji obywatelskiej**” (Markowski 2014: 7). Wśród wskaźników takich tendencji wyszczególnia się zwykle dane dotyczące niskiej frekwencji wyborczej, niewielkiej bazy członkowskiej organizacji politycznych i obywatelskich oraz małe zaangażowanie członków w ich działalność, społeczne zniechęcenie i obojętność wobec zagadnień politycznych, „**enklawowy**” lub niszowy **charakter aktywności obywatelskiej**, krytyczne postrzeganie aktorów polityki, a nawet zjawiska „emigracji wewnętrznej” bądź „ucieczki w prywatność” znane z okresu socjalizmu państwowego.

W refleksji nad przyczynami tego rodzaju tendencji formułowanych jest wiele hipotez zakorzenionych w rozmaitych podejściach teoretycznych. Spośród najbardziej wpływowych można wskazać hipotezę szoku transformacyjnego (anomalii, dezorientacji i niezadowolenia), hipotezę dziedzictwa historycznego jako źródła deficytu obywatelskości (kultury nieufności, spuścizny dyktatury komunistycznej, wyuczzonej bezradności, cywilizacyjnej niekompetencji itd.) lub hipotezę uwarunkowań strukturalnych, kumulacji barier tworzących syndrom współwystępowania wykluczenia ekonomicznego, społecznego i obywatelskiego (Szczegół 2013).

W ostatnich latach pojawiają się również inne próby wyjaśnienia słabości demokracji i społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, które od-

wołują się do perspektywy postkolonialnej, nowych interpretacji zależności centro-peryferyjnych i dyskursów regionalnych. W takim ujęciu, propagowany po 1989 r. model aktywności obywatelskiej nie wyrastał z polskich uwarunkowań, oddolnych doświadczeń i zasobów, lecz zastępował je nowym zewnętrznym projektem, zaczerpniętym ze wzorów zachodnich. Projekt ten (jak neoliberalne reformy gospodarcze) uznawał te krajowe doświadczenia i zasoby za balast rozwojowy stanowiący przeszkodę w tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego definiowanego głównie w kategoriach wielkomiejskich struktur instytucjonalnych i formalnych oraz ilościowej ekspansji organizacji pozarządowych.

W rezultacie, polska dyskusja o społeczeństwie obywatelskim skupia uwagę przede wszystkim na organizacjach pozarządowych, co powoduje, że jego rozwój mierzony jest najczęściej stanem trzeciego sektora. W takiej zawężonej, jednowymiarowej perspektywie pomija się często inne ważne kwestie, związane m.in. ze sferą tradycji, wartości lub ideologii, roli więzi społecznych opartych na rodzinie, wspólnocie sąsiedzkiej, parafii czy innych formach samoorganizacji i aktywności obywateli, które nie są rejestrowane w oficjalnych statystykach, ani odnotowywane w badaniach (Górniak 2014)¹⁰. Nie podejmując próby rozstrzygnięcia teoretycznych kontrowersji dotyczących przyczyn słabości demokracji w Polsce (co wykracza poza cele tego artykułu) można przyjąć, że **stan dialogu obywatelskiego** w Polsce **jest** również ważnym **miernikiem partycypacji publicznej**. W takim kontekście warto przywołać pogląd G. Sartori (1994: 9), którego zdaniem demokrację można sprowadzić zasadniczo do „rządów poprzez dyskusję”. Analiza dialogu obywatelskiego dostarcza zatem wielu informacji o stanie polskiej demokracji.

¹⁰ Przykładem ograniczeń głównego nurtu badań nad aktywnością obywatelską w Polsce jest niedowartościowanie społecznego i obywatelskiego potencjału wsi, które stało się konsekwencją przyjęcia koncepcji modernizacji opierającej się na preferowaniu rozwoju wielkich miast. Zob. kwartalnik *Trzeci Sektor* nr 29/2013. W podobny sposób można rozpatrywać także pojawienie się nowych ruchów miejskich mających często charakter nieformalny, słabo uchwytny statystycznie.

Diagnoza deficytu rządów poprzez dyskusję

W charakterystyce różnych wymiarów tego dialogu na szczególną uwagę zasługuje publikacja podsumowująca dziesięcioletnie doświadczenia Rady Działalności Pożytku Publicznego *Ku dialogowi obywatelskiemu w Polsce* (Wiktorska-Świąteczka 2013). Opracowanie to dokumentuje wiele aspektów działalności RDPP – historycznych, prawnych i problemowych, zawiera wykaz instytucji delegujących przedstawicieli do Rady i jej skład członkowski w kolejnych kadencjach, jak również przedstawia opinie osób związanych z utworzeniem i ewolucją tego gremium. Jego lektura, ze względu na polityczne umiejscowienie RDPP i nadzieje z nią związane, dostarcza materiału empirycznego na rzecz tezy o „deficycie rządów poprzez dyskusję” w Polsce. Na czym ten deficyt polega? W oparciu o wypowiedzi osób, które odgrywają (lub odgrywały) wiodącą rolę w rozwoju dialogu obywatelskiego, można wskazać kilka kluczowych kwestii:

- **Brak woli politycznej rządzących.** Po 2005 r. regres dialogu rozpatrywany jako następstwo polityki kolejnych rządów, dla których współpraca i partnerstwo nie były kwestią priorytetową. Zaangażowanie ze strony administracji rządowej na rzecz budowania dialogu było i pozostaje znikome, czego przejawem jest również skład i traktowanie RDPP przez decydentów (z wyjątkiem lat 2003–2005, gdy rozpoczynano implementację Zasad Dialogu Społecznego, a przedstawiciele rządu znacząco wspierali działalność Rady).
- **Dominacja perspektywy doraźnego „załatwiania spraw”.** Brak orientacji instytucji dialogu obywatelskiego na strategiczne oraz długofalowe wymiary podejmowanych zagadnień. Politycy nie włączają tych gremiów do podejmowania istotnych decyzji. Kierują się w tym zakresie najczęściej intuicją i bieżącą grą interesów. Sprzyja temu również postawa Ministerstwa Finansów, które ogranicza efekty dialogu obywatelskiego ze względu na obawy przed uszczupleniem finansów publicznych. Takie praktyki prowadzą do marginalizacji dialogu w instytucjach władzy politycznej, a także obniżają jego znaczenie w świadomości społecznej działając demobilizująco na obywateli aktywnych w sferze publicznej.

- **Redukowanie roli dialogu obywatelskiego do spraw drugorzędnych.** Pozorne i bardzo instrumentalne traktowanie tego dialogu. Skupianie się przez władze publiczne na kwestiach formalnych, kontroli, sprawozdawczości itd., przy tendencji do pomijania zagadnień o istotnym znaczeniu i ignorowaniu Rady podczas konsultowania projektów aktów prawnych. Model współpracy administracji publicznej z uczestnikami dialogu obywatelskiego polegający na współdecydowaniu ma charakter deklaracyjny. Częściej występuje model interwencji obywatelskiej związanej także ze sporadycznymi przejawami partycypacji w kształtowaniu i realizacji polityk publicznych.
- **Niski status dialogu obywatelskiego.** RDPP jako organ konsultacyjny i opiniotwórczy umiejscowiony przy Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej z ograniczonym zakresem kompetencji oraz niewielkim autorytetem. Rada jest uważana za gremium resortowe, a nie powszechnie akceptowane ciało dialogu obywatelskiego. Inne instytucje dialogu z władzami politycznymi i administracją publiczną, jak Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych czy Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego, cieszą się większym prestiżem. Są również lepiej zakorzenione w silniejszych organizacjach (pracodawcy, związki zawodowe) bądź przedstawicielstwach jednostek samorządu terytorialnego, jak Związek Miast Polskich czy Związek Gmin Wiejskich RP. Istotną barierą jest także powolne, zróżnicowane przestrzennie kształtowanie się regionalnego i lokalnego dialogu obywatelskiego jako narzędzia wspierającego rozwój sektora publicznego oraz pozarządowego.
- **Problemy reprezentatywności społecznych uczestników dialogu obywatelskiego.** Słabość sektora organizacji pozarządowych i jego duże zróżnicowanie wewnętrzne jako aspekt problemu artykulacji, samoorganizacji interesów społecznych, mechanizmów wyłaniania przedstawicieli obywateli w relacjach z administracją publiczną, w tym braku reprezentatywności przedstawicieli organizacji pozarządowych w RDPP.

Demokracja jako współzawodnictwo elit

Raporty tych organizacji (i osobiste doświadczenia autora uzyskane w Obywatelskim Forum Legislacji przy Fundacji im. S. Batorego) prowadzą do wniosku, że w polskich środowiskach politycznych rozpowszechniona jest interpretacja demokracji w kategoriach współzawodnictwa elit, demokracji reprezentatywnej lub demokracji wyborczej. Takie podejście marginalizuje w sposób jawny bądź ukryty inne sposoby definiowania demokracji, niezgodne z interesami rządzących (np. koncepcje demokracji deliberatywnej), kładące nacisk na rosnące znaczenie debaty publicznej w sferze polityki. Można w nim też dostrzec wyraźną obecność neoliberalnych oraz technokratycznych preferencji dla redukcji demokracji do konstytucyjnych gwarancji wolności i praw jednostki, w tym praw wyborczych, z których obywatele mogą korzystać raz na kilka lat pozostawiając na co dzień rządzenie liderom partyjnym i administracji publicznej¹¹.

Wśród przejawów takiego traktowania dialogu obywatelskiego, można wskazać chociażby stosunek władz państwowych do referendum, obywatelskiego prawa inicjatywy ustawodawczej, wysłuchania publicznego lub budżetu partycypacyjnego i utrzymywanie rozmaitych barier uczestnictwa w procesach legislacyjnych. W ostatnich latach wskaźnikowym przejawem polityki rządzącej koalicji PO–PSL było **odrzućcie przez Sejm inicjatyw referendalnych** w sprawie objęcia sześcioletnich dzieci obowiązkiem szkolnym i reformy systemu emerytalnego (wspieranych przez setki tysięcy ludzi), a także wywołanie protestów społecznych przeciwko ratyfikacji umowy ACTA oraz reformie refundacji leków. Wymienione kwestie w różnym stopniu nadają się do rozstrzygnięć referendalnych. Jednak sposób podejmowania decyzji

¹¹ Na przykład Helsińska Fundacja Praw Człowieka odnotowuje w raporcie na temat stanowienia prawa w Polsce, że w kręgach politycznych nierzadkie jest przekonanie, iż wystarczającą formą partycypacji obywateli w procesie legislacyjnym jest inicjatywa obywatelska, a w pozostałym zakresie społeczeństwo powinno zawierzyć swoim wybranym reprezentantom. Pogląd ten przekłada się na brak zrozumienia dla idei uczestnictwa strony pozarządowej w procesie legislacyjnym, co ogranicza dialog nad zmianami w prawie (Pietyrka 2013: 2).

w tych kwestiach świadczy o arogancji władzy i instrumentalnym traktowaniu instytucji demokratycznych. Spektakularnym przykładem stylu rządzenia zniechęcającego do idei partycypacji, był także przebieg kampanii referendalnej jesienią 2013 r. w sprawie odwołania prezydent miasta Warszawy.

Ze względu na bieżące interesy polityczne, liderzy głównej partii rządzącej (posługującej się nazwą Platforma Obywatelska), a także Prezydent i Premier RP namawiali wyborców, aby nie brali udziału w referendum. W kilka miesięcy później ci sami politycy apelowali, by Polacy głosowali w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Innymi przejawami skrajnej, politycznej instrumentalizacji instytucji dialogu obywatelskiego i demokracji bezpośredniej są inicjatywy referendalne zgłoszone najpierw przez Prezydenta Bronisława Komorowskiego, a później przez jego nowo wybranego następcę Andrzeja Dudę. Obywatele mają **prawo inicjatywy ustawodawczej**. Jednak w ostatniej kadencji Sejmu złożono do czerwca 2015 r. 25 projektów i żaden nie został uchwalony. W ten sposób posłowie koalicji rządzącej całkowicie zignorowali wysiłki organizacyjne ich inicjatorów, a równocześnie wyraźnie pokazali „kto tu rządzi” i jakie jest faktyczne miejsce obywateli w procesach legislacyjnych. Ustawa o działalności lobbingowej z 2005 r. wprowadziła nową instytucję **wysłuchania publicznego**, która powinna być stosowana, gdy projekty ustaw dotyczą kwestii o istotnym znaczeniu dla obywateli. W praktyce Sejmu na ponad tysiąc zgłoszonych projektów ustaw odbyło się jedynie dziesięć wysłuchań publicznych, przy czym z instytucji tej nie korzystano w przypadku tak znaczących projektów, jak reforma OFE, ustawa o podniesieniu wieku emerytalnego czy reforma szkolnictwa wyższego. Z kolei na poziomie samorządowym nowym elementem demokracji bezpośredniej są lokalne **budżety partycypacyjne**, w ramach których obywatele mogą współdecydować o wydawaniu miejskich i gminnych pieniędzy. Jednak według Instytutu Obywatelskiego, samorządy przeznaczają na nie zaledwie promile swojego budżetu (najwięcej w Kętach – 3,4%). Władze arbitralnie nie poddają pod publiczne głosowanie części projektów lub je zmieniają wedle swojego uznania, np. anulują po ich wcześniejszym zaakceptowaniu (Siedlecka 2015).

Organizacje pozarządowe vs administracja publiczna

Przedstawiciele organizacji pozarządowych charakteryzują również **wiele barier we współpracy z administracją publiczną w konsultacjach procesów legislacyjnych**. Wśród nich, najczęściej wskazywane są zbyt krótkie terminy na składanie uwag i opinii w konsultacjach utrudniające merytoryczne wypowiedzi; organizowanie prac nad projektami aktów prawnych wewnątrz instytucji administracyjnych niezależnie od formalnych konsultacji, w związku z czym zdarza się, że proces konsultacji toczy się wokół nieaktualnej wersji dokumentu; brak odpowiedzi na składane uwagi i opinie lub zdawkowość odpowiedzi; niepoważne traktowanie konsultacji, polegające na tym, że po zakończeniu formalnego procesu zbierania uwag, otwiera się nową dyskusję bez odniesienia do wyników poprzednich konsultacji; traktowanie części konsultacji jako procesów fikcyjnych, organizowanych tylko po to, by zachować ich pozory, podczas gdy rzeczywiste i skuteczne rozwiązania zapewnia się w bezpośrednim oddziaływaniu na urzędników bądź posłów poza formalnymi zasadami¹².

Tego rodzaju zjawiska i tendencje odzwierciedlają **zasadnicze sprzeczności w traktowaniu partycypacji obywatelskiej przez rządzących w Polsce**. Większość polityków deklaruje poparcie, lecz w sytuacji, gdy partycypacja mogłaby naruszać ich monopol władzy, stają się jej przeciwnikami. W debatach na temat uczestnictwa obywatelskiego zwraca się uwagę, że władze państwowe w niewielkim zakresie angażują się na rzecz edukacji społeczeństwa, nie pokazują jak się organizować i jakie cele można wspólnie realizować. Dystans „klasy politycznej” wobec partycypacji oraz instrumentalny sposób jej traktowania utrwała w znacznej mierze postawy kontestowania rzeczywistości społecznej zamiast jej współtworzenia, co sprzyja postawom bierności lub „wkurzeniu” obywateli, których przykładem stało się zaskakująco wysokie poparcie dla kandydatury Pawła Kukiza w pierwszej turze wyborów prezydenckich

¹² Przykładem takiego podejścia wskazywanym przez przedstawicieli organizacji pozarządowych były prace nad Strategią „Sprawne Państwo”, która po całym procesie konsultacji została przygotowana niemal „na nowo” bez należytego odniesienia do ustaleń i wniosków wynikających z przekazanych opinii (Wiaderek 2015).

10 maja 2015 r. W efekcie, takie zachowania „klasy politycznej” obniżają standardy sfery publicznej i powielają przestarzały model zarządzania państwem, czego wyrazem jest niedorozwój ram prawnych dialogu obywatelskiego i niska jakość polityk publicznych.

Z kolei decydenci polityczni, urzędnicy administracji rządowej i eksperci, podkreślają **rozdzźwięk pomiędzy werbalnym podejściem do partycypacji a faktyczną gotowością obywateli do osobistego uczestnictwa**. Chociaż partycypacja ma już znaczące podstawy prawne, organizacyjne i finansowe, a także rozwijane są nowe formy współpracy administracji publicznej z sektorem obywatelskim – jak lokalne referenda lub budżety partycypacyjne – znajdują one niewielkie odzwierciedlenie w zachowaniach społecznych. Ich wymiernym (choć częstokwem) wskaźnikiem jest przebieg referendum w sprawie odwołania władz samorządowych. W ostatnich latach na 165 takich referendum zaledwie siedem było ważnych, w przypadku pozostałych zabrakło wystarczającej liczby uczestników¹³. Również zainteresowanie obywateli budżetami partycypacyjnymi jest niewielkie. Wynosi średnio 13% frekwencji w głosowaniu za propozycjami takich budżetów pomimo, że odbywa się ono przez Internet (Siedlecka 2015).

Przedstawiciele administracji publicznej zarzucają często organizacjom pozarządowym, że w procesach konsultacji publicznej ich reprezentanci wykazują nieznajomość tematyki i przedmiotu decyzji, prezentują wąski punkt widzenia oraz postawę roszczeniową wobec urzędników i administracji. Dostrzegają również niekiedy ukryty lobbing polityczny lub gospodarczy realizowany przy wykorzystaniu organizacji pozarządowych, które są zakładane bądź finansowane przez biznes. Organizacje pozarządowe krytykują administrację za próby uzależniania i nadmierną kontrolę (poprzez wymaganie składania rejestrów, sprawozdań itd.), przy równoczesnym dopominaniu się ścisłej współpracy i otwartości. Z perspektywy administracji dyskusyjna jest także ich re-

¹³ Zob. debata *Obywatelska partycypacja – migotanie idei?* (Biuletyn 2/2014(5), CPS „Dialog”). Równocześnie badania różnych szczebli samorządu terytorialnego zwracają uwagę na wytworzenie się w nich mechanizmów autokratyzacji, biurokratyzacji, koncentracji władzy, upartyjnięcia i słabości mechanizmów kontrolnych, które osłabiają motywację obywateli do partycypacji politycznej (Dzeniszewska-Naroska, Makowski 2014: 55–88).

prezentatywność. Analizy szans i barier występujących w relacjach pomiędzy organizacjami pozarządowymi oraz rządową administracją publiczną dowodzą, że obydwie strony wykazują skłonność do niedostatecznego zrozumienia specyfiki ich funkcjonowania, różnie rozumieją cele konsultacji publicznych, a także odnotowują występowanie konfliktów pomiędzy organizacjami społecznymi, które „nie mówią jednym głosem”¹⁴. W rezultacie nawarstwiania się tego rodzaju sytuacji, w Polsce **nastąpiła instytucjonalizacja** swoistego **negatywnego sprzężenia zwrotnego**. Elity polityczne deklarują wsparcie dla dialogu obywatelskiego, lecz w praktyce ograniczają jego rolę do kwestii drugorzędnych. Z kolei decyzyjne wykluczenie lub marginalizacja sektora obywatelskiego obniża społeczną gotowość do uczestnictwa w procesach politycznych i zwiększa bierność oraz apatię w sferze publicznej. Równocześnie niski status dialogu obywatelskiego nie zachęca partnerów społecznych do partycypacji w pracach mało efektywnych (często fasadowych) instytucji, a rządzący uzyskują kolejne argumenty na rzecz tezy o „obywatelach złej jakości”, którzy nie chcą lub nie potrafią korzystać ze swoich uprawnień.

Zakończenie

Jeśli za Sartorim rozpatrujemy demokrację jako „rządy poprzez dyskusję”, to rozwój dialogu obywatelskiego można uznać za jeden z ważnych aspektów jej dojrzałości. W Polsce w odróżnieniu od dialogu społecznego w zakresie zbiorowych stosunków pracy, problematyka dialogu obywatelskiego rozpatrywanego głównie jako relacje pomiędzy administracją publiczną a organizacjami trzeciego sektora (NGO), jest

¹⁴ Główne bariery w działaniach stron mające wpływ na jakość konsultacji są zestawiane w trzech grupach: (1) systemowo-prawnych; (2) utrwalonych złych praktyk; (3) barier o charakterze mentalnym (obaw, utrwalonych przekonań itd.) (Wiaderek 2015). Inny raport wskazuje, że z perspektywy organizacji pozarządowych wskazane jest m.in. włączenie większej liczby środowisk do ciał konsultacyjnych i poprawa współpracy z administracją (w tym szersze korzystanie z dobrych praktyk), uruchomienie dodatkowych programów wsparcia dla inicjatyw obywatelskich (wsparcia materialnego, finansowego, medialnego) oraz utworzenie pełnomocnika Rządu do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego (Krygiel 2015).

stosunkowo nowa i słabo zinstytucjonalizowana. Nie została wypracowana jego powszechnie akceptowana definicja. Dialog ten jest także bardzo zróżnicowany problemowo i wyróżnia się stosunkowo niewielkim zaangażowaniem uczestników społecznych oraz ich znaczącym rozproszeniem.

W obecnej formule politycznej i instytucjonalnej dialog obywatelski w Polsce znajduje się w kryzysie. Wśród głównych przyczyn tego zjawiska wskazywany jest brak woli politycznej rządzących w jego wspieraniu, duża skłonność polityków do instrumentalnego traktowania tego dialogu, dominacja krótkookresowego prowadzenia polityki państwa, redukcja dialogu obywatelskiego do spraw drugorzędnych, niski status w systemie politycznym, a także słabość organizacji społecznych i problemy ich reprezentatywności. Odgórny sposób wprowadzania reform ustrojowych w Polsce po 1989 r. oraz ich neoliberalny kierunek preferujący tworzenie gospodarki rynkowej, wytworzyły w tym obszarze logikę negatywnego sprzężenia zwrotnego.

Zgodnie z nią, elity polityczne deklarują wsparcie dla dialogu obywatelskiego. Jednak w praktyce ograniczają jego rolę, co obniża (i tak już niewielką) społeczną gotowość do uczestnictwa w polityce i zwiększa bierność oraz apatię Polaków w sferze publicznej. Rządzący uzyskują argumenty na rzecz tezy o „obywatelach złej jakości”, którzy nie chcą lub nie potrafią korzystać ze swoich uprawnień. Na tle sytuacji w zachodnich krajach UE, w tym aspekcie Polska wyróżnia się istotnie w dwóch kwestiach.

Po pierwsze, jak większość państw pokomunistycznych w Unii, znajduje się na stosunkowo wczesnym etapie rozwoju dialogu obywatelskiego. Okoliczności i metody realizacji reform ustrojowych po 1989 r., wbrew aspiracjom dużej części społeczeństwa, doprowadziły do erozji i marginalizacji reprezentacji pracowniczych, co nie znalazło przeciwwagi w innych formach samoorganizacji społecznej. Jest to sytuacja mająca znaczące implikacje polityczne. Ruch „Solidarności” demontując system komunistyczny uruchomił duże nadzieje na partycypację obywatelską, większe niż w innych państwach Europy Środkowej i Wschodniej, w których nie było równie silnych środowisk opozycyjnych. Jednak w nowym ustroju nadzieje te zostały spełnione jedynie częściowo, a duże

różnice pomiędzy aspiracjami i praktyką częściowo wyjaśniają znaczącą skalę rozczarowania Polaków nowym ustrojem, wyrażoną w powiedzeniu „miała być demokracja, a jest kapitalizm”.

Rozczarowanie to jest wykorzystywane politycznie przez partie populistyczne i prawicowe dla poszerzenia swojego zaplecza społecznego (Ost 2005). Z kolei orędownicy rozwiązań neoliberalnych i technokratycznych, wpływowi w różnych ugrupowaniach politycznych, nadają demokracji głównie charakter proceduralny, formalno-prawny, ograniczający w praktyce rolę dialogu obywatelskiego, co ułatwia wprowadzanie często niepopularnych i źle przygotowanych reform (systemu emerytalnego, edukacji sześciolatków itd.).

Takie podejście marginalizuje koncepcje demokracji deliberatywnej i preferuje anachroniczne formy rządzenia, w których obywatele mogą korzystać z praw wyborczych raz na kilka lat, na co dzień pozostawiając rządzenie liderom partyjnym i administracji publicznej. Przejawem takiej orientacji jest m.in. stosunek władz publicznych do referendum, obywatelskiego prawa inicjatywy ustawodawczej, wysłuchania publicznego, budżetu partycypacyjnego oraz utrzymywanie rozmaitych barier uczestnictwa w procesach legislacyjnych. Jednym z efektów tego rodzaju polityki jest niski poziom aktywności obywatelskiej oraz jej niszowy i ekskluzywny charakter.

Bibliografia

- Bogacz-Wojtanowicz E., Olech A. (red.), *Biała Księga wsparcia partycypacji publicznej w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014.
- Bogacz-Wojtanowicz E. (red.), *Zielona Księga wsparcia partycypacji publicznej w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013.
- Bohle D., Greskovits B., *Neoliberalism, Embedded Neoliberalism and Neororporatism: towards Transnational Capitalism in Central-Eastern Europe*, „West European Politics 30(3)/2007”, s. 443–466.
- Debata 2014. *Obywatelska partycypacja – migotanie idei?*, Biuletyn nr 2/2014(5), Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Warszawa, s. 25–31.
- Democracy Index. www.eiu.com
- Dzieniszewska Naroska K., Makowski G., *Dysfunkcje samorządu a zróżnicowanie ról społeczno-zawodowych radnych*, [w:] K. Dzieniszewska-Naroska, G. Makowski (red.), *Samorządowe unie personalne. Problemy zróżnicowania ról społeczno-zawodowych radnych*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014, s. 55–88.

- European Economic and Social Committee, *EU national economic and social councils and similar institutions*, Brussels 2010.
- Gardawski J., *Partnerstwo społeczne oraz dialog w Europie i w Polsce*, [w:] K. Jasiecki (red.), *Grupy interesu i lobbying*, Instytut Filozofii i Socjologii, Warszawa 2011, s. 108–144.
- Górniak K. 2014. *Społeczeństwo obywatelskie w Polsce. Spojrzenie Postkolonialne*, „Trzeci Sektor” nr 32/1, Warszawa 2014, s. 17–29.
- Held D., *Models of Democracy*, Polity Press, Cambridge 2006.
- Janke I., *Napastnik. Opowieść o Viktorze Orbanie*, Demart, Warszawa 2012.
- Jasiecki K., *Partycypacja pracownicza w Polsce w europejskiej perspektywie porównawczej*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” nr 4/2014 (43), s. 6–12, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Warszawa 2014.
- Jasiecki K., *Kapitalizm po polsku. Między modernizacją a peryferiami Unii Europejskiej*, Wydawnictwo IFIS PAN, Warszawa 2013.
- Konfederacja Lewiatan, *Błędy i bariery w dialogu firm z interesariuszami w Polsce*, Warszawa 2011.
- Krygiel P., *Aktywność obywatelska w Polsce – co możemy zrobić?*, Instytut Sobieskiego, Warszawa 2015.
- Markowski R., *Demokratyczny audyt Polski 2014*, Centrum Studiów nad Demokracją SWPS, Konfederacja Lewiatan, Warszawa 2014.
- North D.C., Thomas P., *The Rise of the Western World*, Cambridge University Press, Cambridge 1973.
- Ost D., *The Defeat of Solidarity. Anger and Politics in Postcommunist Europe*, Cornell University Press, Ithaca 2005.
- Pietryka A., *Kondycja procesu legislacyjnego a gwarancje ochrony praw człowieka – perspektywa pozarządowa*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2012.
- Putnam R., Leonardi R., Nanetti R., *Making Democracy Work. Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton University Press, New Jersey 1993.
- Raciborski J., *Obywatelstwo w perspektywie socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.
- Rada Ministrów, *Zasady dialogu społecznego*, Warszawa 22.10.2002.
- Sartori G., *Teoria Demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.
- Saward M., *Democracy*, Polity Press, Cambridge 2003.
- Schimanek T., *Dialog obywatelski. Polska 2007*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.
- Siedlecka E., *Wkurzenie zamiast demokracji*, „Gazeta Wyborcza” 27–28 czerwca 2015 r.
- Szczegóła L., *Bierność obywateli. Apatia polityczna w teorii demokratycznej partycypacji*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2013.
- The Economist, *Orban the Unstoppable*, September 27th – October 3rd.
- Towalski R., *Stosunki pracy w Europie Środkowej. Niewykorzystany potencjał*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” nr 2/2014(41), Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Warszawa 2014.

- Trappmann V., Jasiocki K., Przybysz D., *Institutions or attitudes? The role of formal worker representation in labour relations* [w:] K. Bluhm, B. Martens, V. Trappmann (red.), *Business Leaders and New Varieties of Capitalism in post-Communist Europe*, Routledge, New York, s. 176–204.
- Wiaderek G., *Jakość konsultacji publicznych w procesach legislacyjnych – szanse i bariery w działaniach organizacji pozarządowych i administracji publicznej*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych oraz Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2015.
- Wiktorska-Święcka A., *Ku dialogowi obywatelskiemu w Polsce. Rada Działalności Pożytku Publicznego – 10 lat doświadczeń*, MPiPS, Warszawa 2013.

Dialog oznacza, że ludzie wyszli z kryjówek, zbliżyli się do siebie, rozpoczęli wymianę zdań (...). Nikt nie zamyka się w kryjówce dobrowolnie, widocznie ma jakiś powód. Trzeba ten powód uznać. W pierwszym słowie dialogu kryje się wyznanie: ...z pewnością masz trochę racji. Z tym idzie w parze drugie, nie mniej ważne: ...z pewnością ja nie całkiem mam rację. Wyznaniami tymi obydwie strony wznoszą się jakby ponad siebie, dążąc ku wspólnocie jednego i tego samego punktu widzenia na sprawy i rzeczy (...). Dialog to budowanie wzajemności.

ks. prof. Józef Tischner „Etyka solidarności”

Iwona Zakrzewska

Systemowy dialog społeczny w wolnej Polsce, w trzech odsłonach

Odsłona I

Zmiany polityczne, ekonomiczne i społeczne które przyniósł 1989 rok, wymagały nieznanymi dotąd twardych i konsekwentnych decyzji rządu. Zapoczątkowanie, a właściwie wznowienie dialogu, który w niesuwerennej jeszcze Polsce trwał w ostrej formie do ogłoszenia stanu wojennego, stało się koniecznością, by społeczeństwo zmniejszało odruch sprzeciwu wobec systemowych reform, poprzez świadomość ich bezwzględnej konieczności. Realizowana przez rząd Tadeusza Mazowieckiego reforma gospodarki spowodowała efekt uboczny w postaci wyraźnego spadku dochodów realnych ludności. Płace i wynagrodzenia były w czerwcu 1990 r. niższe o ok. 38% od osiągniętych choćby w grudniu 1989 r., a w grudniu 1990 r. o blisko 31%. Ponadto zanotowano spadek realnej produkcji w sektorze uspołecznionym, a pod koniec 1990 r. utrzymywało się, uznawane wtedy za wysokie ok. 6% bezrobocie. Surowa ocena rządowej polityki gospodarczej i związane z nią odejście rządu Mazowieckiego, wywarła znaczący wpływ na cele polityki rządowej w 1991 r. Trzeba także wspomnieć o wydarzeniach politycznych i ekonomicznych w drugiej połowie 1990 r. i na początku 1991 r. na arenie

międzynarodowej, politycznej i ekonomicznej. Choćby zmiany w Związku Radzieckim, rozpad RWPGR i konsekwencje dla rozwoju eksportu Polski związane z rewolucją systemu rozliczeń. Gwałtowne załamanie się handlu z ZSRR spowodowało dramatyczne zmiany sytuacji ekonomicznej, przyspieszyło wzrost bezrobocia, bardzo pokaźnie zmniejszyło wpływy budżetowe Polski. Odczuwalnie zmniejszające się dochody oraz napięta sytuacja społeczno-ekonomiczna prawie podcinały realizację planów zrównoważonego budżetu. Ponadto, rozwijający się kryzys związany z eskalacją wojny w Zatoce Perskiej i oczywisty wpływ na ceny ropy naftowej dla rozliczeń Polski. Dodatkowo zmiana statusu prawnomiędzynarodowego Niemieckiej Republiki Demokratycznej, związana ze zjednoczeniem Niemiec i związane z tym zmiany dotyczące przecież drugiego w kolejności partnera wymiany handlowej Polski. Mimo spadku wydatków związanych z subsydiami nierównowaga budżetowa wykazała tendencje wzrostowe. Wysoka inflacja osłabiała opłacalność eksportu i powodowała wzrost importu. W konsekwencji tej sytuacji w 1991 r. przeprowadzono 15% dewaluację złotego. Pomimo trudności i piętrzących się przeciwieństw, autor „planu Balcerowicza” został ponownie powołany na stanowisko wicepremiera. Decyzja ta, jak i zapowiedź kontynuacji dotychczasowej polityki wywołały napięcia polityczne i społeczne. Zakładano wzrost bezrobocia, że w 1991 r. liczba bezrobotnych zbliży się do liczby dwóch milionów. Jednak w następnych latach ożywienie gospodarcze miało przyczynić się do zminimalizowania jego skali. Program rządu zakładał również zmniejszenie przeciętnej stopy inflacji do ok. jednego procenta miesięcznie oraz do poziomu 10% rocznie w 1993 roku. Pomimo wniosków ze strony związków zawodowych, ustalono ponownie wskaźnik nieopodatkowanego wzrostu dochodów wobec inflacji na poziomie 0,6%. Skupiono się bardziej na prywatyzacji, komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstw. Te elementy, jako nowe, miały się przyczynić do poprawy polskiej gospodarki. Wobec niepokojów społecznych i fali strajków z inicjatywy Jacka Kuronia¹ strona rządowa wyraziła zgodę na przeprowadzenie społecznych negocjacji, których zadaniem byłoby zawarcie paktów regulujących „gorącą” tema-

¹ Jacek Kuroń (3.03.1934–17.06.2004), działacz opozycyjny w czasach PRL, minister pracy i polityki socjalnej w latach 1989–1990 i 1992–1993, od 1989 do 2001 r. poseł na sejm X, I, II, III kadencji, kawaler Orderu Orła Białego.

tykę prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, osłony socjalnej i innych równie ważnych kwestii społecznych. W wyniku wielokrotnych spotkań i dyskusji odbywających się równolegle w trzech zespołach roboczych 22 lutego 1993 r. powstał „Pakt o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania”². Do najważniejszych postanowień Paktu zaliczyć należy:

- możliwość podjęcia przez pracowników decyzji o wyborze drogi przekształceń własnościowych swego przedsiębiorstwa w ciągu pół roku od wejścia w życie wynegocjowanych ustaw;
- złagodzenie warunków leasingu przedsiębiorstw przez spółki pracownicze;
- zagwarantowanie udziału pracowników prywatyzowanych przedsiębiorstw w zarządzaniu spółkami;
- zapowiedź restrukturyzacji finansowej banków państwowych oraz przedsiębiorstw państwowych z jednoczesnym określeniem możliwości przyspieszenia i uproszczenia restrukturyzacji długu;
- zastąpienie od II połowy 1993 r. dywidendy od majątku dywidendą od zysku;
- 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 zakładów funduszy socjalnych.

Pakt przewidywał także różne – trójstronne lub dwustronne – mechanizmy kontroli wdrażania i funkcjonowania przyjętych w nim uzgodnień. Zasadnicze znaczenie miał zapis przewidujący utworzenie Trójstronnej Komisji, której zadaniem miało być monitorowanie procesów gospodarczych i podstawowych proporcji makroekonomicznych³.

We wspomnianym Pakcie wyrażono wolę powstania Trójstronnej Komisji będącej swego rodzaju forum, na którym miały być przygoto-

² Pakt negocjowany był w czasie rządów Hanny Suchockiej (1992–1993), dalsze prace i negocjacje miały odbywać się w ramach Trójstronnej Komisji.

³ <http://www.dialog.gov.pl/dialog-krajowy/porozumienia-spoleczne-w-polsce/> (dostęp 11.02.2016).

wywane 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.

I tak, uchwałą Rady Ministrów nr 7/94 z dnia 15 lutego 1994 r. powołano Trójstronną Komisję⁴. W skład Komisji mieli wejść przedstawiciele naczelných organów administracji państwowej, związki zawodowe i organizacje pracodawców.

W skład Komisji Trójstronnej z pierwszego okresu jej istnienia wchodziłi przedstawiciele naczelných organów administracji państwowej, związków zawodowych i organizacji pracodawców, wszystkich, którzy podpisali w 1993 r. „Pakt o przedsiębiorstwie państwowym...”.

W jej skład weszło po pięciu przedstawicieli ze strony rządu – reprezentujących Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej, Ministerstwo Przemysłu i Handlu, Ministerstwo Przekształceń Własnościowych, Ministerstwo Finansów, Centralny Urząd Planowania; partnerów społecznych – z Konfederacji Pracodawców Polskich, Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych i Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” oraz po jednym przedstawicielu każdego z siedmiu związków branżowych:

1) Federacji Związków Zawodowych Pracowników PKP; 2) Konfederacji Związków Zawodowych Energetyków; 3) Porozumienia Związków Zawodowych „Kadra”; 4) Związku Zawodowego Inżynierów i Techników; 5) Związku Zawodowego Maszynistów Kolejowych w Polsce; 6) Związku Zawodowego Pracowników Komunikacji Miejskiej; 7) Związku Zawodowego Przemysłu Elektromaszynowego. Ponadto w pracach Komisji uczestniczyli w charakterze obserwatorów przedstawiciele: Głównego Urzędu Statystycznego i Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁵.

⁴ 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.

⁵ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych, Informator za rok 2012, Biblioteka Dialogu Społecznego, Warszawa 2013.

Należy wspomnieć także o wspomagającej roli Międzynarodowej Organizacji Pracy także 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 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 pracodawców.

Od 1991 roku wiceministrem, a później także ministrem resortu pracy, był Andrzej Bączkowski⁶.

Andrzej Bączkowski we wspomnieniach jego znajomych i współpracowników był człowiekiem misyjnym, cierpliwym i świetnym negocjatorem. Stał się symbolem dialogu społecznego. Jego talent negocjacyjny i niezwykła osobowość często pozwalały na wypracowanie wspólnych rozwiązań.

Andrzej Bączkowski był pierwszym przewodniczącym Trójstronnej Komisji. Według relacji ówczesnych uczestników spotkań TK, Bączkowski był autentyczny w negocjacjach, a samo dialogowanie było dla niego czymś w rodzaju misji społecznej. Wielu pamięta opowieści o ministrze Bączkowskim uciekającym ze szpitala, gdy w tym czasie odbywały się negocjacje, a kiedy zaczynał je prowadzić, to ich nie kończył dopóki nie doszło do porozumienia. Kiedy jako minister pracy

⁶ Andrzej Bączkowski (8.10.1955–7.11.1996), prawnik, w latach 1991–1996 wiceminister pracy, następnie od 15.02.1996 do 7.11.1996 r. Minister Pracy i Polityki Socjalnej, jeden z inicjatorów powołania Komisji Trójstronnej. Zmarł nagle na zawał serca, pochowany został na warszawskich Powązkach. Pośmiertnie odznaczony Krzyżem Oficerskim Orderu Odrodzenia Polski za wybitne zasługi w służbie publicznej i państwowej. Od 1997 r. dla uczczenia jego pamięci przyznawana jest nagroda imienia Andrzeja Bączkowskiego osobom będącym wzorem służby publicznej, rozwiązującym ważne problemy społeczne, kierującym się zasadą działania „ponad podziałami”. Nagrodę przyznaje Fundacja im. Andrzeja Bączkowskiego. W składzie Kapituły Nagrody znajdują się: wdowa po Andrzeju Bączkowskim, ministrowie pracy współpracujący kiedyś z A. Bączkowskim, jego przyjaciele i laureaci nagrody.

i polityki socjalnej podjął się pracy nad reformą ubezpieczeń społecznych, mówił: „Polska reforma musi być maksymalnie odważna, ale w granicach realności. Nie możemy czekać z założonymi rękami na cud, bo cudu nie będzie. Polska zasługuje na reformę, która musi być przede wszystkim sprawiedliwa”. J. Gardawski przyjął, że wtedy dla polskiego dialogu, nastąpił okres twórczy, który trwał przez pierwszych kilkanaście miesięcy kierowania nim przez wiceministra pracy, a następnie ministra tego resortu Andrzeja Bączkowskiego⁷. Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” utworzono dzięki jego staraniom. Historia CPS zaczęła się w grudniu 1994 r. Doświadczenia wynikające z trudnych i wielce skomplikowanych początków lat dziewięćdziesiątych zdeterminowanych wielkimi przemianami systemowymi, własnościowymi i społecznymi, wskazywały na konieczność stworzenia platformy społecznego porozumienia.

30 grudnia 1994 r. minister pracy i polityki socjalnej powołał jednostkę organizacyjną Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”.

Podstawowym zadaniem Centrum stało się kreowanie warunków służących mediacji i doradztwu w zapobieganiu, łagodzeniu, rozwiązywaniu konfliktów społecznych, a także wspieranie instytucji porozumienia społecznego. Celem Centrum stało się również kształcenie oraz doskonalenie uczestników dialogu społecznego poprzez organizowanie i prowadzenie działalności szkoleniowej.

Jednocześnie w innym miejscu J. Gardawski syntetycznie scharakteryzował *status quo* pierwszej, historycznej już Trójstronnej Komisji:

„(...) podczas kilkunastu miesięcy przewodniczenia Komisji przez Andrzeja Bączkowskiego partnerstwo społeczne było bliższe wariantowi korporatyizmu klasycznego niż iluzorycznego (według typologii Hassel) i podejścia instrumentalnego, a nie ekspresywnego (według typologii Traxlera). Rząd oczekiwał pewnego wsparcia w rozwiązywaniu problemów ekonomicznych, związki zawodowe zaś oczekiwały otrzymania stabilnej pozycji w Trójstronnej Komisji. Ta sytuacja nie prowadziła jednak do podnoszenia dialogu do poziomu zawierania paktów społecznych, poza

⁷ J. Gardawski, *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Katedra Socjologii Ekonomicznej SGH, Warszawa, 2009.

*wszystkimi innymi względami nie było równowagi sił między związkami zawodowymi a rządem, szala zdecydowanie 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 KPP, z drugiej opozycyjny związek zawodowy. Rolę względnie niezależną, lecz także pozbawioną większych wpływów, grała grupa 7 mniejszych central związkowych.*⁸

W latach funkcjonowania pierwszej Trójstronnej Komisji cieniem kładło się słabe umocowanie TK, jedynie powołanej aktem rządowym. Nieco przymusowemu rozszerzaniu i demokratyzacji formuły dialogu społecznego, przysłużyły się negocjacje przedakcesyjne Polski. Rzeczpospolita Polska zabiegając o członkostwo we Wspólnotach Europejskich zobowiązała się do przyjęcia wspólnotowego *Acquis Communautaire*⁹. Jednym z podstawowych elementów procesu negocjacji akcesyjnych rozpoczętych w marcu 1998 r. stały się szeroko pojęte przedstawicielstwa partnerów społecznych. Zaliczano do nich nie tylko związki zawodowe i organizacje pracodawców, ale także organizacje przedsiębiorców, organizacje pozarządowe czy samorząd terytorialny. Był to potężny, często niedoceniany zewnętrzny impuls do pozytywnej, szerokiej i bardziej demokratycznej zmiany w podejściu do dialogu społecznego w Polsce, na przełomie drugiego i trzeciego tysiąclecia.

Odśłona II

Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom społecznym i potrzebie ustawowego umocowania Komisji, na początku 2000 r. 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 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰. Po wielomiesięcznych

⁸ J. Gardawski, *Dialog...*, op. cit.

⁹ Zob. I.B. Zakrzewska, *Podręczny słownik terminów Unii Europejskiej*, Centrum Integracji Europejskiej, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa, 1999.

¹⁰ Rozdział I, art. 20 Ustawy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

pracach Zespołu roboczego ds. przygotowania projektu ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych zaakceptowany przez Radę Ministrów projekt ustawy trafił pod obrady Sejmu RP. Przyjęto za priorytet utrzymanie pokoju społecznego i ciągłe dążenie do jego osiągnięcia, na drodze negocjacji na plan dalszy zepchnięto racjonalność ekonomiczną, która z natury generuje konflikty społeczne.

6 lipca 2001 r. została uchwalona *ustawa o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego*. 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”*.

Tym samym dialog społeczny urósł do rangi ustawowej, a czynnik terytorialny, czyli wzbogacenie dialogu społecznego o komisje w poszczególnych jednostkach administracyjnych stało się próbą upowszechnienia dialogu w całym kraju poprzez reprezentacje terenowe. Powstało 16 Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego. Przypomnijmy, że w założeniu nie było podległości wojewódzkich struktur dialogu Trójstronnej Komisji, kładziono akcent na współpracę i wymianę doświadczeń. Sam premier wyznaczał spośród członków Rady Ministrów osobę przewodniczącą Trójstronnej Komisji. Biorąc pod uwagę duże uprawnienia przewodniczącego TK, można było w dużym stopniu sukces w pracy TK wiązać z osobowością przewodniczącego i jego zapawowi do wspólnej z partnerami pracy. Ponadto partnerzy społeczni uzyskali stałą reprezentatywność w takich organach instytucjonalnych jak: Rada Ochrony Pracy, Naczelna Rada Zatrudnienia, Rada Nadzorcza Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Rady Nadzorczej PFRON, Narodowy Fundusz Zdrowia (2003 r.), i w ich terenowych organach w całym kraju. Dialog społeczny bardziej ograniczony i uszczegółowiony toczył się i toczy równolegle w zespołach branżowych i zespołach problemowych (ten dialog nie został przerwany pomimo bojkotu przez związki zawodowe TK, przypomnijmy – Zespół ds. Bezpieczeństwa Socjalnego Górników to najstarszy z istniejących zespołów branżowych, który został powołany w wyniku ustaleń strony rządowej ze stroną związkową

w grudniu 1992 roku i reaktywowany porozumieniem postrajkowym w maju 1994 roku¹¹).

W 2002 roku powstał ponadto tzw. Okrągły Stół Dialogu Społecznego na rzecz Integracji Europejskiej, jako organ doradczy ministra pracy, zajmujący się problematyką integracji w zakresie dwóch działów: „Praca” oraz „Zabezpieczenie społeczne”.

W 2003 roku instytucjonalne zabezpieczenie dla dialogu społecznego stanowiły:

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, nad ich naruszaniem; 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 koordynację spraw związanych ze współpracą z organizacjami partnerów społecznych i z instytucjami dialogu społecznego; Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego, jednostka organizacyjna MGPiPS zajmująca się inicjowaniem i promowaniem dialogu społecznego, kształceniem i doskonaleniem umiejętności uczestników dialogu społecznego, poradnictwem, pomocą w zapewnieniu usług eksperckich, w opracowywaniu projektów realizowanych z funduszy unijnych, prowadzeniem sekretariatu Okrągłego Stołu Dialogu Społecznego na Rzecz Integracji Europejskiej, obsługą Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, organizacją prac badawczych i analitycznych w dziedzinie stosunków pracy i działalnością wydawniczą.

W tym okresie narastała także krytyka funkcjonowania instytucjonalnego dialogu społecznego w Polsce. Jadwiga Staniszkis w 2003 roku

¹¹ Por. *Trójstronne Zespoły Branżowe – Informator 2010–2011*, MPiPS Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego, Warszawa 2012.

na łamach *Biuletynu Dialogu Społecznego* mówiła: „To nie jest czas na negocjacje. (...) skończył się już czas Komisji Trójstronnej. (...) budowanie zaufania społecznego było dobrym pomysłem 10 lat temu. Wtedy dokonywano podstawowych wyborów instytucjonalnych i wówczas potrzebne były autentyczne negocjacje i budowanie zaufania społecznego.” W tym samym roku J. Gardawski ostrzegał, że: „Nie da się przeszczepić zza granicy samych instytucji dialogu, bez budowy szerokiej kultury dialogu. (...) Na naszym podwórku dotychczasowy rozwój tego, co można nazwać infrastrukturą dialogu, choć na pierwszy rzut oka imponujący, w rzeczywistości nie jest satysfakcjonujący.” J. Gardawski zwracał także uwagę na europejskie procesy sprzyjające powstawaniu społeczeństw obywatelskich, dla których dialog stał się czynnikiem kluczowym. Ostrzegał jednak przed wpływem globalizacji, która może powodować niedostrzeganie interesów” strony przeciwnej. Natomiast Kazimierz W. Frieske zauważał – „Debata ma zawsze wartość edukacyjną, choćby dlatego, że rozmówcy uzgadniają, czy język, jakim się posługują, oznacza dokładnie to samo.” Z kolei Janusz Śniadek tłumacząc przerwanie rozmów 19 lutego 2003 r. jednostronnie przez NSZZ „Solidarność” przypomniał, że: „Dom należy budować od fundamentów, a nie od komina i dachu. Nie będę powtarzał przyczyn, dla których NSZZ „Solidarność” nie przyjęła propozycji negocjowania Paktu samego w sobie. Nie chcieliśmy rozpoczynać negocjacji od określenia szyldu politycznego”¹².

Generalnie oceniając dialog społeczny toczony w ramach Trójstronnej Komisji w latach 2002–2005, Instytut Spraw Publicznych dokonał weryfikacji negatywnej:

- „Komisja (KT) tylko w ograniczonym zakresie służyła legitymizacji podejmowanych reform, albowiem partnerom społecznym bardziej zależało na bieżącym wpływie na proces legislacyjny i budowaniu pozycji pośród własnych członków (jak również wobec konkurencyjnych organizacji), nie zaś na firmowaniu paktów i porozumień pożądanym przez rząd z uwagi na ich „legitymizacyjną moc”. Co znamienne, jedyne porozumienie między partnerami społecznymi

¹² I. Zakrzewska, *O dialogu społecznym nigdy zbyt wiele*. Dialog. Pismo Dialogu Społecznego. nr 4/2015(47).

a rządem w ostatnich latach, prowadzące do zmian w ustawie, zawarto poza strukturami KT (porozumienie w sprawie kodeksu pracy z 2002 r.);

- Komisja działa na zasadzie consensusu – wszyscy członkowie muszą zgodzić się z danym stanowiskiem. Powoduje to, że do porozumienia dochodziło rzadko;
- niska skłonność do kompromisu powodowana była także rywalizacją o członków między stosunkowo słabymi organizacjami, jak również, w niektórych przypadkach, wzajemną niechęcią liderów poszczególnych grup, co – w warunkach wspomnianej już wcześniej silnej personalizacji dialogu trójstronnego w Polsce – nie pozostawiało bez wpływu na przebieg i finał rozmów;
- sam rząd z czasem zaczął traktować Komisję jako forum dla wspierania głównie swych własnych pomysłów poprzez sprzyjanie tym grupom, które były owym rozwiązaniom przychylne. Wkrótce rząd uznał KT za instrument nieadekwatny do wyzwań stojących przed państwem, a sam dialog trójstronny na poziomie centralnym za sprzyjający wyłącznie interesom branżowym i nieprzyczyniający się do ogólnego rozwoju¹³.

Trójstronna Komisja powołana ustawowo dla stworzenia możliwie szerokiego paktu społecznego, nie sprostała w pełni pokładanym w niej nadziejom. Próby zawarcia ogólnokrajowego paktu społecznego z lat 2003–2006 zakończyły się fiaskiem.

J. Gardawski zauważył, że pod względem form dialogu istniały skuteczne próby negocjowania dwustronnego, jednak podejmowane były raczej bez powodzenia próby zawierania paktów społecznych. Nie obejmowały one jednak na tyle szerokiego zakresu, by można było mówić o negocjowaniu długookresowego wzrostu ekonomicznego w warunkach równowagi społecznej¹⁴.

¹³ B. Abramowicz, *Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny*, Rok LXXI, zeszyt 4, 2009.

¹⁴ Por. J. Gardawski, *Między negocjacjami a dialogiem społecznym*, [w:] *Demokracja spektaklu? Kondycja polskiego życia publicznego 15 lat po zmianie systemowej*, red. P. Żuk, Warszawa 2004.

W drugiej połowie pierwszej dekady nowego tysiąclecia, liderzy dialogu społecznego w Polsce artykułowali także zastrzeżenia, że w tak dużym stopniu wspierane były partie polityczne, które na swoją działalność otrzymują środki z budżetu państwa, natomiast mechanizmy dialogu społecznego, które tego wsparcia potrzebują i na nie oczekują, wspierane nie są. *„Z wielu stron bowiem padały i padają zarzuty, że dialog społeczny w dotychczasowej postaci to w gruncie rzeczy – będący przetworzonym symbolem walki klas – dialog korporacyjny (lub wręcz dialog „polityczny”) upaństwowiający partnerów społecznych, czyniący z nich część struktury administracyjnej i służący ochronie istniejących układów gospodarczych, a nie rozwojowi.”*¹⁵

Niektórzy partnerzy nie byli w stanie ocenić części ustaw, jakie przedstawiał rząd w ramach pakietu antykryzysowego. Właśnie ten pakiet może wskazywał rangę i potencjalnie znaczenie zaplecza eksperckiego. Był on efektem dwumiesięcznych autonomicznych rozmów związkowców i pracodawców. Obie strony podpisały go 13 marca 2008 roku. Stworzył on ramy dla działań antykryzysowych rządu, kontynuującego prace nad rozwiązaniami hamującymi skutki kryzysu, a przynajmniej łagodzącymi. Należy podkreślić, że partnerzy spełnili wtedy olbrzymią misję publiczną. Partnerzy społeczni tradycyjnie dużą rolę przypisują wiedzy eksperckiej powstającej w agendach rządowych czy w instytucjach publicznych. Partnerzy społeczni gremialnie twierdzili, że eksperci rządowi są to jednak urzędnicy, wykonujący zadania polityczne zlecone przez ich pracodawców czy mocodawców, nie podważali przy tym ich wiedzy, doświadczenia i fachowości. Zdaniem Forum Związków Zawodowych (FZZ), Business Centre Club (BCC), Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan (PKPP Lewiatan) system wsparcia eksperckiego miałby się opierać na jednej strukturze dla wszystkich członków TK. NSZZ „Solidarność” i OPZZ uznały, że odpowiednie byłyby dwie odrębne placówki eksperckie dla związków zawodowych i organizacji pracodawców, przy zachowaniu struktur eksperckich w związkach zawodowych. Związek Rzemiosła Polskiego (ZRP) i Konfe-

¹⁵ B. Abramowicz, *Ruch...*, op. cit.

deracja Pracodawców Polskich (KPP) widziały miejsce zaplecza eksperckiego w jednej placówce, działającego w strukturach administracji rządowej¹⁶.

Można przyjąć, że w okresie 2008–2009 konkretyzowały się plany utworzenia na bazie Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” nowej placówki eksperckiej, która miałaby zająć się badaniami, analizami, opracowaniami naukowymi dla treści dialogu społecznego. CPS „Dialog” w tym okresie, w ramach projektu *Dialog społeczny jako platforma terytorialnych paktów aktywizujących rynki pracy* przeprowadziło liczne szkolenia i warsztaty dla członków Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego, samorządowców, radnych, wójtów, burmistrzów, prezydentów, przedstawicieli instytucji rynku pracy, instytucji edukacyjnych, organizacji pozarządowych, związków zawodowych i organizacji pracodawców¹⁷. Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej powierzył Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” opracowanie systemu eksperckiego na potrzeby wszystkich uczestników dialogu w ramach realizacji projektu systemowego pt. *Poprawa funkcjonowania systemu dialogu społecznego oraz wzmocnienie instytucji i uczestników dialogu społecznego* (Program Operacyjny Kapitał Ludzki Działanie 5.5.1 na lata 2008–2009 finansowanego ze środków europejskich). To kluczowe zadanie projektowe polegało na opracowaniu koncepcji instytucjonalnego wsparcia eksperckiego dla uczestników dialogu społecznego w Polsce¹⁸. Ostatecznie CPS „Dialog” zaproponowało powołanie placówki, która działałaby w strukturach sektora publicznego. Placówka miałaby mieć dwie równoległe struktury: administracyjno-organizacyjną oraz naukowo-badawczą. Strukturę ekspercką miałaby nadzorować Rada Naukowa, składająca się z przedstawicieli z tytułami naukowymi wszystkich uczestników dialogu społecznego oraz z przedstawicieli wybranych instytucji akademickich (spośród instytucji PAN). Poza Radą miałyby pracować merytorycznie grono naukowców wspartych pracą researcherów.

¹⁶ A. Zybala (red.), *W kierunku dialogu opartego na wiedzy*. MPiPS, Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego, Warszawa 2009.

¹⁷ S. Portet, R. Towalski (red.), *Modelowy system kształcenia zakresie dialogu społecznego*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.

¹⁸ Tamże.

Odśłona III

Po ośmiu latach obowiązywania *Ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego* z 6 lipca 2001 roku głosów krytycznych było jeszcze więcej w stosunku do skuteczności polskiego dialogu społecznego. Rozprzestrzeniający się kryzys finansowy w Europie i widmo jego niszczącej siły na wschodzącą polską gospodarkę, spowodował aktywizację partnerów społecznych, pracodawców i związków zawodowych i ich konsolidację. Generalnie jednak w kręgi partnerów dialogu wkradła się nerwowość.

W tym czasie przedstawiciel BCC ze strony pracodawców, prezes BCC żądał zmodernizowania Trójstronnej Komisji, doprowadzenia do jej wzmocnienia przez zdolność do zawierania paktów społecznych i wzmocnienia pozycji swojej organizacji. Przekazywano także krytyczną ocenę dialogu prowadzonego w zespołach problemowych, gdzie nie dąży do rozwiązywania problemów i nie było ich celem wypracowanie wspólnych stanowisk. W geście protestu prezes BCC zrezygnował z członkostwa w TK i swoje miejsce przekazał wiceprezesowi BCC. Wiceprezes w lutym 2009 roku podkreślał, że trzeba było przekonywać elitę BCC, by pozostała członkiem TK. Zarządzający BCC poważnie rozważali możliwości wyjścia z Trójstronnej Komisji na znak protestu. Doceniano jednak takie ustawowe możliwości wynikające z uczestnictwa organizacji pracodawców w TK, jak możliwość zaskarżania niekorzystnych dla tego środowiska lub uznanych za szkodliwe ustawy do Trybunału Konstytucyjnego. J. Gardawski przytacza wypowiedź osoby z kręgów kierowniczych Lewiatana: „(...) ważne są uprawnienia wynikające z możliwości wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego, bo kilka rzeczy dość zasadniczych udało się załatwić. Nawet jak w końcu myśmy ich nie załatwili, to (...) te wnioski budowały naszą pozycję i wewnątrz (bo dla członków to jest bardzo ważne) i na zewnątrz”¹⁹.

Z kolei partnerzy społeczni ze strony związków zawodowych, między innymi postulatami, grubą kreską podkreślali potrzebę tworzenia układów zbiorowych jako jądra dialogu społecznego. I tu oddajmy głos

¹⁹ J. Gardawski, *Dialog...*, op. cit.

J. Gardawskiemu: „Podczas rozmów w 2009 roku czołowi liderzy „Solidarności”, z którymi rozmawiałem, uważali, że od pojawienia się tych układów zależy przyszłość dialogu społecznego. Gdy pytaliśmy jednego z wiceprzewodniczących o ewentualne zmiany w funkcjonowaniu TK, jego podstawowy postulat brzmiał: *„należy rozszerzyć układy zbiorowe, bowiem one stanowią główny komponent dialogu”*; w długim okresie dialog społeczny nie zasadza się na zawieraniu paktów z rządami, w te już nie wierzył, lecz na systematycznym negocjowaniu układów ponadzakładowych. Za ponadzakładowymi układami zbiorowymi przemawiają także względy merytoryczne, związane z prawem pracy. Jak powiedział nam rozmówca ze strony rządowej: *Naprawdę pora już ożywić układy zbiorowe i porozumienia. No, nie można wszystkiego regulować w Kodeksie pracy. To jest taki silny napór na to, żeby w tym kodeksie wszystko regulować, a jednocześnie jest ogromna krytyka, że ten kodeks reguluje wszystko. – Co wy tam na górze robicie, o wszystkim chcecie rozstrzygać itd. – Więc chyba pora, żeby w Polsce ten dialog się tak zaczął przekształcać, zbudowaniu tych zapleczy eksperckich, a nie poleganie tylko na rządowym.*”²⁰

W tym czasie strona rządowa rozważała propozycję upodobnienia Trójstronnej Komisji do sprawdzonego w Europie EKES-u. Wiązałoby się to z włączeniem do Komisji trzeciego partnera, czyli organizacji pozarządowych (NGO).

Rozważano zastąpienie ustawy o Trójstronnej Komisji, oraz ustawy o organizacjach pożytku publicznego jedną ustawą, która wprowadzałaby w Polsce standardy europejskie. Na drodze jednak stanęła niechęć zadowolonych w TK uczestników dialogu społecznego.

W latach 2008–2009 krytyczny stosunek do dialogu toczono na poziomie krajowym, w ramach Trójstronnej Komisji stawał się coraz bardziej powszechny. Pomimo wielu, także sukcesów trójstronnego dialogu, oceny negatywne zdawały się przeważać. Do sukcesów tego czasu, który był czasem coraz szybciej kroczącego kryzysu w Europie i na świecie, należy zaliczyć w jakimś stopniu wypracowanie dość kompromisowych zapisów ustawy z 1 lipca 2009 roku o *łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców*.

²⁰ Tamże.

Badając szczegółowo dialog społeczny na poziomie wojewódzkich struktur dialogu, J. Sroka przytacza między innymi opinie z badania działaczy WKDS-ów, często jednocześnie uczestników dialogu na szczeblu centralnym. Badani, w większości dialog społeczny na szczeblu krajowym uznawali za niezbyt autentyczny, podkreślali, że strona szczególnie związkowa jest lekceważona, nikły jest wpływ na procesy legislacji.

– *Moim zdaniem uprawnienia Komisji Trójstronnej także są bardzo ograniczone. Na przykład w USA, ale także w innych krajach, parlament pozostawia sprawy pomiędzy pracodawcami a pracownikami, do ich uzgodnień – pomiędzy ich reprezentacje, a rząd jest tylko arbitrem w przypadku, jak te strony nie potrafią się porozumieć. Natomiast jeśli zostanie wypracowane wspólne stanowisko, to rząd je po prostu respektuje. Natomiast u nas panowie posłowie w swoim mniemaniu są mądrzejsi od pracodawców i związków zawodowych i zabawiają się naszym kosztem, wprowadzając swoje rozwiązania, które się mijają z rzeczywistością i zdrowym rozsądkiem, a rząd im na to pozwala (Przedstawiciel strony związkowej – wiceprzewodniczący zarządu regionu NSZZ „Solidarność”)²¹.*

– *Dialog społeczny w Polsce jest na beznadziejnym poziomie. Jest tylko bardzo dużo w tej materii pustego PR. I ja nie chcę tego politycznie wiązać z ugrupowaniem rządzącym, bo to się tak dzieje już od wielu lat. Zajmuję się troszeczkę sprawami międzynarodowymi i muszę powiedzieć, że my mamy w Polsce wiele instytucji, które zajmują się dialogiem. Czasami moi koledzy za granicą – zwłaszcza z krajów postsocjalistycznych – dziwią się, ile my w Polsce mamy różnego rodzaju rad ochrony pracy itd. Ale efekt działania tych organizacji jest mizerny (Przedstawiciel strony związkowej – wiceprzewodniczący zarządu regionu NSZZ „Solidarność”)²².*

– *Myszę, że dialog społeczny w kraju..., chcę to powiedzieć tak: jestem zawiedziony sytuacją, jaka jest, ponieważ były podjęte działania i miała być stworzona... prezydent to zapowiadał – z organizacjami związkowymi, pracodawczymi – umowa społeczna. Miała być opracowa-*

²¹ J. Sroka, *Analiza funkcjonowania instytucji dialogu społecznego na poziomie województw – raport z badań wojewódzkich komisji dialogu społecznego*, MPiPS. Dep. Dialogu i Partnerstwa Społecznego, Warszawa 2009.

²² Tamże, s. 66.

*na umowa społeczna, podpisana taka umowa społeczna i w ogóle... I realizując tę umowę społeczną, właśnie miały być prowadzone również działania dialogu na szczeblach niższych. No, niestety ta sprawa właściwie znikła, ucichło, nad tą umową się nie pracuje i jej nie ma (Przedstawiciel strony pracodawców KPP)*²³.

– *Miałem możliwość bycia w TK w Warszawie i uważam, że to jest lobbowanie na rzecz, z której dany przedstawiciel się wywodzi – no, od tego on po prostu jest (Przedstawiciel strony samorządowej – pracownik wojewódzkiego urzędu pracy)*²⁴.

– *A więc ostatni rok na szczeblu krajowym oceniam bardzo negatywnie i uważam, że dialog jest prowadzony, ale bardziej w sensie formalnym – liczby spotkań, nawet ciekawej i interesującej tematyki, natomiast bez żadnych efektów. Została zerwana nić porozumienia i zaufania pomiędzy poszczególnymi stronami i chodzi tu o taktykę czy strategię prowadzoną przez przedstawicieli rządowych (Przedstawiciel strony związkowej – Forum Związków Zawodowych)*²⁵.

– *Ja dość pozytywnie oceniam stan i instytucję dialogu społecznego! Dlaczego pozytywnie? Wydaje mi się, że największym zagrożeniem byłoby upolitycznienie tego dialogu, czyli przeniesienie na obszar dialogu społecznego tych podziałów politycznych, które funkcjonują pomiędzy partiami politycznymi. A mnie się wydaje, że czegoś takiego nie ma; wydaje się, że stworzyliśmy na tyle dobre instytucje dialogu społecznego, które nawet przy bardzo mocnej polaryzacji systemu politycznego dobrze spełniają swoją rolę. (...) Upolitycznienie dialogu groziłoby utratą zdolności i instytucji dialogu do rozwiązywania konfliktów czy też do mediowania w jakichkolwiek sporach. (...) wtedy po prostu stracilibyśmy własną wiarygodność (Przedstawiciel strony rządowej – wojewoda)*²⁶.

– *W moim przekonaniu nie ulega wątpliwości, że ten dialog społeczny jest obecny w naszym kraju, on się odbywa. Podam tu taki przykład z własnego, zawodowego podwórka. Obecnie każdy akt prawny jest konsultowany z partnerami społecznymi. Takiej praktyki wcześniej nie było, a od*

²³ Tamże, s. 66.

²⁴ Tamże, s. 66.

²⁵ Tamże, s. 67.

²⁶ Tamże, s. 70.

kilku lat odgrywa to bardzo ważną rolę (Przedstawiciel strony rządowej – dyrektor Centrum Zdrowia Publicznego)²⁷.

– Jestem także członkiem Komisji Trójstronnej, czyli mam tu spojrzenie ze szczebla regionalnego i szczebla centralnego. I ja dostrzegam, że na obu tych poziomach dialog społeczny cały czas się rozwija. Z moich obserwacji wynika, że w ostatnich kilku latach dokonał się tu rzeczywiście duży postęp... coraz lepiej są przygotowani uczestnicy, aby w tym dialogu uczestniczyć, jest coraz lepiej przygotowana argumentacja do przekazywania swoich racji. Na obu tych poziomach jest coraz większa umiejętność słuchania, rozumienia i przyjmowania racji drugiej strony. (...) Uważam, że dalszy rozwój dialogu społecznego musi iść w kierunku uznania przez administrację szczebla centralnego i szczebla regionalnego partnerów społecznych jako elementu nie współrzędzenia, ale elementu, który pomaga wypracować właściwe decyzje i właściwe rozwiązania, i który pozwala na przekazywanie informacji i sugestii, z góry na dół i odwrotnie (Przedstawiciel strony pracodawców – PKPP Lewiatan)²⁸.

Nastroje panujące w gronie partnerów społecznych z TK pogarszały się po pierwsze w miarę widocznych i odczuwalnych skutków kryzysu, pomimo, że Polska stosunkowo mało, na tle innych krajów, ulegała spadającym realnym dochodom społeczeństwa. Po ustaniu działania ustawy tzw. antykryzysowej w 2011 roku, partnerzy społeczni naciskali by w ramach Trójstronnej Komisji negocjować dalsze wprowadzanie potrzebnych ustawowych uregulowań. Przedstawione dopiero dwa lata później stanowisko rządu spotkało się z niejednomyślnym przyjęciem partnerów dialogu. Zróżnicowanie postaw wobec propozycji rządu uniemożliwiło zajęcie stanowiska przez Trójstronną Komisję, co bardzo znacząco osłabiało społeczną legitymizację zapisów przyjętych dopiero w końcu 2013 roku. Od 2011 roku Polska została objęta przez uregulowania unijne tzw. procedurą nadmiernego deficytu, co spowodowało narzucenie przez Komisję Europejską sztywnego gorsetu na wydatki publiczne, co z kolei nie sprzyjało żądaniom strony związkowej czy strony praco-

²⁷ Tamże, s. 71.

²⁸ Tamże, s. 70–71.

dawców także w pewnym zakresie. Szczególnie sfera budżetowa odczuła konieczność tzw. zamrożenia płac. Uzasadniana przez rząd konieczność zmiany systemu emerytalnego, a następnie arbitralnie wprowadzona w 2012 roku, stała się dla strony związkowej nie do zaakceptowania.

W pracach Trójstronnej Komisji następowały nawet wielomiesięczne przerwy, dialog stawał się coraz trudniejszy. Masowe protesty organizowały wspólnie NSZZ „Solidarność”, OPZZ i FZZ. Czarę goryczy przelała sprawa przekazania środków z OFE do ZUS. Tu z kolei najsilniej oponowali partnerzy ze strony pracodawców. Do tego doszedł casus uelastycznienia czasu pracy, który stał się bezpośrednią przyczyną zawieszenia ze strony NSZZ „Solidarność”, OPZZ i FZZ, które bezterminowo odmówiły udziału w pracach Trójstronnej Komisji od czerwca 2013 roku. Żądano także zmiany przewodniczącego Trójstronnej Komisji, co traktowano za warunek *sine qua non* dla powrotu do jakichkolwiek negocjacji²⁹. Jednocześnie ogłoszono zawieszenie udziału strony związkowej w pracach Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego oraz w pracach Zespołów Branżowych. W ostatecznym efekcie tych zawirowań, przystąpiono do prac nad projektem ustawy o powołaniu do życia „Rady Dialogu Społecznego i innych instytucji dialogu społecznego”. Do mediacji włączył się także Prezydent RP, który pośredniczył w przekazaniu w grudniu 2013 roku propozycji nowych uregulowań dialogu instytucjonalnego strony związkowej, partnerom ze strony pracodawców.

Proponowano nawet zmianę siedziby i podporządkowania, z rządowego na sejmowy. W tym czasie równolegle w szczątkowym wymiarze trwały dwustronne posiedzenia pracodawców i strony rządowej, w charakterze konsultacji. Organizacje pozarządowe usilnie domagały się udziału w przyszłym, nowym, instytucjonalnym dialogu społecznym. Jednak dotychczasowi partnerzy społeczni obronili swoje, nieco uprzywilejowane pozycje. W 2015 roku, w marcu, uczestnicy dialogu, partnerzy z Trójstronnej Komisji uzgodnili treść i zakres niezbędnych zmian

²⁹ Co nie przeszkodziło, by rola byłego ministra, historycznie ostatniego przewodniczącego Trójstronnej Komisji, w całym procesie powstawania nowej Rady Dialogu Społecznego została publicznie doceniona przez Przewodniczącego Rady, na inauguracyjnym jej posiedzeniu, przy udziale zaproszonego ministra.

ustawowych, a minister zobowiązał się do „puszczenia” projektu ścieżką rządową, dla przyspieszenia zmian. Powstała w efekcie w lipcu 2015 roku ustawa o powołaniu Rady Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego. Trzeba podkreślić i pochwalić, że w procesie legislacji tej ustawy nastąpił prawie, że nie spotykany w parlamentarystyce polskim konsensus. Ustawę przyjęto miążdżącą przewagą głosów koalicji rządzącej i opozycji razem. Rada zastępując Trójstronną Komisję została znacznie wzmocniona w uprawnienia i możliwości działania. Przede wszystkim uzyskała znaczną niezależność finansową (na 2016 rok RDS dysponuje sumą 1 mln 700 tysięcy złotych, na bieżącą działalność). Rada powołuje własne Biuro, które finansuje. Uzyskała także m.in. pośrednią inicjatywę ustawodawczą, znaczący wpływ na takie elementy budżetu państwa jak płaca minimalna, uposażenia sfery budżetowej, wysokość rent i emerytur, wreszcie możliwości dla dialogu autonomicznego. Przewodniczący Rady Dialogu Społecznego wybierany jest rotacyjnie na okres 12 miesięcy. Posiedzenia Rady są ustawowo jawne. Oprócz RDS ustawa powołała Wojewódzkie Rady Dialogu Społecznego, tu z kolei toczyć się będzie dialog czterostronny, bo wzbogacony o komponent samorządowy. WRDS-y dysponują własnym budżetem (na 2016 rok sumą 745 tys. złotych).

Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego jest tą jednostką budżetową, która pełni honory gospodarza i zaplecza od 22 lat, najpierw dla Komisji Trójstronnej w jej przemianach, dobrych i złych chwilach, konsensusu i bojkotu, teraz na rzecz powołanej i pracującej już Rady Dialogu Społecznego. Od lat służy jako najlepsze miejsce dla rozwiązywania sytuacji trudnych, przemiany protestów różnych grup i środowisk w negocjacje, które właśnie w tym miejscu powinny się zaczynać i kończyć.

Centrum służyło zawsze pomocą przy organizacji konferencji, negocjacji i spotkań nie tylko pracodawców, pracobiorców oraz rządu. Tylko w okresie od 2003 do 01.2016 w CPS „Dialog” zorganizowano 4 555 spotkań, w których uczestniczyło 161 081 osób. Natomiast od roku 2008 do końca stycznia 2016 r. z bazy hotelowej CPS skorzystało 26 527 osób. W salach konferencyjnych Centrum, od 1994 roku Trójstronna Komisja odbyła ponad 160 posiedzeń plenarnych.

W tym miejscu należy bardzo mocno podkreślić wciąż rozwijającą się współpracę Centrum z autorytetami w dziedzinie dialogu społecznego, polityki społecznej czy szeroko pojętej ekonomii. Nie można mówić o promocji dialogu społecznego bez udziału instytucji działających regionalnie. W tej dziedzinie Centrum stale rozszerza swoją działalność, zapraszając do współpracy instytucje, stowarzyszenia, naukowców, ekspertów i organizacje zainteresowane tematyką dialogu społecznego.

Centrum udowodniło wielokrotnie, że jest otwarte na nowe wyzwania, nowatorskie propozycje oraz na instytucjonalne i obywatelskie inicjatywy służące dialogowi społecznemu w Polsce.

Inauguracyjne i robocze posiedzenia Rady Dialogu Społecznego, Prezydium Rady oraz Zespołów Problemowych to początek nowej drogi dialogu społecznego w Polsce, to wielkie wyzwanie dla CPS „Dialog”, powstającego Biura Rady Dialogu Społecznego, także dla merytorycznego Departamentu MRPiPS, czyli podmiotów tworzących instytucjonalne podwaliny nowego polskiego dialogu społecznego. Autorka wyraża nadzieje, że wspólnymi działaniami w atmosferze wzajemnego zrozumienia i poszanowania, możemy osiągnąć sukces, który zależy od nas samych. Pierwotna idea przyświecająca Andrzejowi Bączkowskiemu, wypełniając się treścią przez ponad dwa dziesięciolecia, pozostaje przecież nadal nie do końca zapisaną kartą.

Bibliografia

- Abramowicz B., *Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny*, Rok LXXI, zeszyt 4. 2009
- Frieske K.W., *Dialog społeczny: zasady, procedury i instytucje w odniesieniu do podstawowych kwestii społecznych*, IPiSS, Warszawa 1994.
- Gardawski J., *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Katedra Socjologii Ekonomicznej SGH, Warszawa 2009.
- Gardawski J., *Między negocjacjami a dialogiem społecznym*, [w:] *Demokracja spektaklu? Kondycja polskiego życia publicznego 15 lat po zmianie systemowej*, red. P. Żuk, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2004.
- Portet S., Towalski R. (red.), *Modelowy system kształcenia zakresie dialogu społecznego*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.
- Schimanek T., *Dialog obywatelski. Polska 2007*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.
- Sroka J., *Analiza funkcjonowania instytucji dialogu społecznego na poziomie województw – raport z badań wojewódzkich komisji dialogu społecznego*, MPiPS. Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego, Warszawa 2009.

- Sroka J., *Rola publicznych instytucji decyzyjnych w dialogu społecznym*, [w:] R. Towalski (red.), *Dialog społeczny. Najnowsze dyskusje i koncepcje*, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.
- Rafał Towalski (red.), *Dialog społeczny: najnowsze dyskusje i koncepcje*, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.
- Zakrzewska I. B., *Podręczny słownik terminów Unii Europejskiej*, Centrum Integracji Europejskiej, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2000.
- Zakrzewska I., *O dialogu społecznym nigdy zbyt wiele*, Dialog. Pismo Dialogu Społecznego. Nr 4/2015(47), Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Warszawa 2015.
- Zybała A. (red.), *W kierunku dialogu opartego na wiedzy*, MPiPS, Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego, Warszawa 2009.
- Zybała A., *Siła partnerstwa*, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Warszawa 2007.
- Biuletyn Dialogu Społecznego, Nr 1/2003, MGPIPS, Warszawa 2003.
- Informator 2010–2011, MPiPS, Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego, Warszawa 2012.
- 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.
- Informator za rok 2012, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych, Biblioteka Dialogu Społecznego, Warszawa 2013.
- Ustawa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Rozdział I, art. 20 <http://www.dialog.gov.pl/dialog-krajowy/porozumienia-spoleczne-w-polsce/> (dostęp 11.02.2016).

Andrzej Zybala

Dialog wobec sytuacji na rynku pracy

Polska pozostaje krajem obciążonym względnie licznymi problemami. W trakcie 25 lat udawało się wiele problemów rozwiązywać (głównie związanych ze stabilnością makroekonomiczną), jednocześnie sporo problemów kumulowało się (m.in. znaczny rozmiar wykluczenia społecznego, niska produktywność pracy i niska innowacyjność, niedopasowanie szkolnictwa do potrzeb rynku pracy, słaba profesjonalizacja zawodowa wielu Polaków, wciąż słaba infrastruktura w wielu miejscach kraju).

W poniższym tekście zakładam, że z szeregiem problemów państwo i społeczeństwo mogą lepiej sobie radzić wówczas, gdy rządzący sięgają po mechanizmy dialogu programując i później realizując działania publiczne. Dialog zapewnia bowiem możliwość uzyskania większego kapitału mobilizacji i koordynacji społecznej, a także umożliwia potencjalnie wytworzenie wyższego kapitału wiedzy na temat przedmiotu działania (np. dzięki mechanizmom deliberacji).

Przedmiotem mojego zainteresowania w niniejszym artykule są problemy widoczne głównie w dziedzinie rynku pracy i prawa pracy oraz problemy, które można uznać za pochodne.

Stawiam tezę mówiącą o potrzebie daleko idącego porozumienia społecznego, którego celem byłoby podniesienie standardów zatrudnienia oraz ułatwienia podnoszenia poziomu profesjonalności zawodowej w Polsce. Obecnie stoimy w tym zakresie wobec znacznej liczby problemów i wyłaniających się wyzwań. Bez ich podjęcia jako kraj ryzykujemy niewykorzystanie szans rozwojowych, które potencjalnie są dostępne

w związku z występowaniem wielu sprzyjających czynników (stabilność makroekonomiczna, wzrost gospodarczy, wsparcie unijne itp.).

Dualny rynek pracy

Przedmiotem porozumienia społecznego powinien być problem, który jest w zasadzie dobrze znany i opisany, jakkolwiek dotychczas podjęto wobec niego działania daleko niewystarczające. Jest to problem występowania u nas zbyt niskich standardów zatrudniania, przynajmniej w części sektorów gospodarki. Oznacza to, że wielu pracujących zatrudnionych jest w oparciu o niestabilne umowy o pracę (w tym również „na czarno”), które nie dają perspektywy trwałego miejsca pracy, a przede wszystkim nie tworzą warunków do trwałego rozwoju zawodowego w danej dziedzinie. Przez długi okres symbolem niskich standardów zatrudniania był wielkopowierzchniowy handel, spedycja, czy wiele typów usług itp. Wydaje się, że obecnie w coraz większej liczbie sektorów dochodzi do rozszerzania się skali niskich standardów, nawet w tych obszarach, w których „lepsze” umowy o pracę warunkują rozwój zawodowy.

Wyrazem tego problemu jest segmentacja rynku pracy i słabość funkcjonowania wybranych regulacji prawa pracy. W Polsce, podobnie jak w wielu innych krajach, doszło do znaczącej segmentacji w gospodarkach, a także w ich rynkach pracy. Najczęściej wskazuje się na dwa biegunowo odmienne segmenty (w rzeczywistości można wyróżnić więcej):

- segment pracujących na dobrych umowach o pracę, którzy cieszą się wysokim bezpieczeństwem zachowania pracy, zwykle dobrymi dochodami, uprawnieniami pracowniczymi (urlopy, szkolenia, itp.);
- segment pracujących na tak zwanych niestabilnych kontraktach o pracę, którzy są słabo, czy w ogóle nie są chronieni przez prawo pracy i pozbawieni są licznych uprawnień.

Zjawisko segmentacji jest bardzo poważnym problemem, ponieważ dla milionów Polaków oznacza szereg istotnych zagrożeń życiowych. Negatywnie oddziałuje także na gospodarkę pod wieloma względami, a nawet przyczynia się do problemów demograficznych (młodzi Polacy emigrują, szukając bardziej stabilnych warunków zatrudniania).

Istnieją głębokie źródła problemu segmentacji i powstania olbrzymiego segmentu zatrudniania niestabilnego. Same gospodarki narodowe stały się silnie zsegmentyzowane. Funkcjonują segmenty, które dobrze prosperują i zapewniają zatrudnionym znakomite warunki pracy i perspektywy rozwoju zawodowego, ale jest także wiele takich, w których ma miejsce niemal walka o przetrwanie, i gdzie warunki oraz stabilność zatrudnienia są bardzo niskie.

Nie znaczy to jednak, że nic nie można zrobić, aby zmniejszyć powyższą dualność, czy poprawić sytuację osób, które są w najtrudniejszym położeniu. W Polsce jest to możliwe z uwagi na to, że pewna część źródeł segmentacji rynku pracy wynika z niedoskonałości regulacji prawa pracy i z ich nieprzestrzegania. Ma to także źródło w niedocenianiu przez opinię publiczną społecznych i ekonomicznych konsekwencji problemu segmentacji. Sprawia to, że podejmowane działania bywają nieadekwatne i nieskuteczne. Brakuje właściwej presji na rządzących, aby podejmowali więcej lepiej dopasowanych działań.

Diagnoza problemu. Od kilkunastu lat coraz większą część pracujących dotyka problem konieczności pracy w tak zwanych niestabilnych formach zatrudnienia¹, w tym także pracy „na czarno”. Wielu młodych ludzi czerpie pierwsze doświadczenia w zatrudnieniu nieformalnym, gdzie dotyka ich sytuacja zupełnego uzależnienia od woli przełożonego i niemal zupełny brak ochrony prawnej. Prawdopodobnie część tkwi w takiej sytuacji przez lata. Brak perspektywy poprawy sytuacji musi działać co najmniej demotywująco i osłabia możliwości stania się profesjonalistą w swoim fachu. Wiąże się z tym również strach przed starością, ponieważ nie płacą składek emerytalnych, czy nawet składek na ubezpieczenie zdrowotne.

Od strony liczbowej problem wygląda następująco – niemal 30% wszystkich zatrudnionych etatowo pracuje w oparciu o umowy terminowe², najgorzej jest w grupie wiekowej do 24 lat (prawie 70% młodych

¹ Dane historyczne GUS, dostępne pod adresem: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/stopa-bezrobocia-w-latach-1990-2015,4,1.html> (dostęp 18.12.2015).

² *Labour Force Survey*, Eurostat.

pracuje na czas określony, przy średniej unijnej – 42,5%³). Z kolei prawie co dziesiąty Polak pracuje na „na czarno”. 33% Polaków przyznaje, że ich znajomi pracują w ten sposób⁴.

Ponadto około 14% w ogóle pracujących, wykonuje pracę w oparciu o samozatrudnienie (pracujący w ten sposób rejestrują jednoosobowe firmy, co ma miejsce często pod presją pracodawców). Polska należy do czołówki państw UE pod względem wielkości odsetka pracujących w oparciu o samozatrudnienie. Warto pamiętać, że liderem w tym zakresie jest właśnie Grecja, gdzie aż jedną czwartą pracujących stanowią osoby, które założyły jednoosobowe firmy⁵. Nawet liberalna gospodarczo Wielka Brytania ma wskaźnik istotnie niższy.

Spójrzmy teraz na kolejną grupę pracujących w niestabilnych formach zatrudnienia. Chodzi o tych, którzy pracują w oparciu o umowy cywilnoprawne (tzw. niepracownicze formy zatrudnienia, które nie są regulowane przepisami Kodeksu pracy). Główny Urząd Statystyczny w 2012 r. oszacował, że 1,35 mln pracowało wyłącznie w oparciu o ten rodzaj umów⁶. Natomiast w drugim kwartale 2014 r. było 935 tys. osób, które posiadały ubezpieczenie społeczne z tytułu zawarcia umowy cywilnoprawnej⁷.

Istnieje także kategoria pracowników tymczasowych. Są to ci, których agencja pracy tymczasowej kieruje do pracy zgodnie z zapotrzebowaniem zamawiającego pracodawcy. Dane Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wskazują, że w ostatnich latach doszło do znacznego wzrostu liczby pracujących w powyższy sposób. W okresie od 2004 r. do 2013 r. ich liczba powiększyła się z 168 tysięcy do 559 tysięcy. Wzrosła także liczba przedsiębiorstw, które korzystają z ich pracy z 1 558 do 13 993⁸.

Zdaniem M. Pańkova, istnieje znacząca grupa firm, w których pracownicy częściej zatrudniani są w oparciu o pozapracownicze umowy.

³ Tamże.

⁴ *Shadow Economies in the Baltic Sea Region* (2015) V. Žukauskas (red.), Lithuanian Free Market Institute, s. 18 i 21.

⁵ M. Pańków (2015), *Polityka państwa wobec upowszechnienia elastycznych form zatrudnienia w Polsce*, „Studia z Polityki Publicznej” nr 3/2015.

⁶ M. Trawińska (2014), *Minimum wage data shocks experts*, raport sporządzony dla Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (Eurofound).

⁷ M. Pańków (2015), *Polityka państwa wobec upowszechnienia elastycznych form zatrudnienia w Polsce*, „Studia z Polityki Publicznej” nr 3/2015.

⁸ Tamże.

O znacznej skali zjawiska świadczą również wyniki kontroli Państwowej Inspekcji Pracy (PIP). W 20% spośród 9 tys. kontrolowanych firm, nie przestrzegano zakazu zawierania umów cywilnoprawnych (zakaz z powodu tego, iż kontrolerzy uznali, że specyfika warunków pracy wskazuje na to, iż pracujący powinni uzyskać typową umowę o pracę).

Dodatkowym problemem jest fakt, że dochodzi do obniżania respektowania przepisów zatrudniania. W 2014 r. ponad połowa firm naruszała regulacje dotyczące określania systemów i rozkładów czasu pracy, ponad 40% naruszało przepisy dotyczące ewidencji czasu pracy. W 2014 r. 40% pracodawców nie zapewniało zatrudnionym dni wolnych z tytułu pięciodniowego tygodnia pracy. Obecnie już 1/5 zatrudnionych nie ma wolnej soboty. Skala znacznej części wykroczeń rosła w ostatnich latach. Na przykład w 2014 r. o 29% wzrosła liczba firm naruszających przepisy dotyczące wypłacania rekompensaty za pracę w nadgodzinach (wynikają z przekroczenia normy tygodniowej), a o 13% tych, którzy nieprawidłowo rekompensowali nadgodziny dobowe⁹.

Konsekwencja problemu

Fakt, że tak duża grupa Polaków pracuje w oparciu o niestabilne formy musi mieć określone skutki społeczne i ekonomiczne. Warto je analizować, zadając pytanie o to, w jaki sposób oddziałują one na szanse rozwojowe kraju. Nie chodzi mi tu o samo dopuszczenie do stosowania elastycznych form zatrudniania, lecz o ich nadużywanie. Poniżej spójrzmy na konsekwencje tego zjawiska:

1. Drastyczne pogorszenie pozycji zawodowej, zwłaszcza ludzi młodych, oraz obniżenie szans na ich trwały rozwój zawodowy. Tracą oni z pola widzenia perspektywę przyszłości i to, co mogą osiągnąć zawodowo w swojej profesji w dłuższym okresie czasu. Ludzie młodzi nie wiążą przyszłości z daną profesją. Nie zakorzeniają się

⁹ Ł. Guza (2015), *Pracujemy coraz dłużej. Wbrew prawu*, „Gazeta Prawna”, 27.08.2015; <http://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/890474,pracujemy-coraz-dluzej-wbrew-prawu.html> (dostęp 29.08.2015).

w niej, co powoduje, że nie budują pełnych i dojrzałych kompetencji zawodowych. Tymczasem – ma to kluczowe znaczenie dla rozwoju gospodarki. Jest to ważne ponieważ żyjemy w dobie znacznej specjalizacji i to poziom kompetencji warunkuje uzyskanie wysokiego poziomu innowacyjności w danych sektorach gospodarki.

Ludzi młodych dotyka problem – wykazany w badaniach – zagrożenia popadnięcia w długotrwałe bezrobocie. Badania pokazują również, że trudno jest często przejść z segmentu o gorszych warunkach zatrudnienia do lepszego. Młodzi pracujący na okresowych umowach są zwykle pierwszymi, którzy są zwalniani w razie konieczności redukcji personelu firmy. W związku z tym spada identyfikacja z firmą, być może także lojalność wobec niej. Z pewnością ma to wpływ na niższą wydajność pracy.

2. Rosnący obszar niskich płac. Obecna wysokość płac i tak jest już efektem wysokiego bezrobocia. Badania GUS pokazują, że 1,3 mln osób zatrudnionych (ok. 13% ogółu zatrudnionych) zarabiał w 2013 r. poniżej obowiązującego minimalnego wynagrodzenia (1 600 zł)¹⁰. Wyniki badań dowodzą, że praca w oparciu o umowę na czas określony jest gorzej płatna (kilkanaście procent) od pracy na stałym kontrakcie¹¹. Jak pisze M. Pańków, „praca na czas określony pociąga za sobą większe ryzyko ubóstwa, szczególnie w przypadku osób będących członkami gospodarstw domowych, w których nikt nie jest zatrudniany w oparciu o umowę bezterminową”.
3. Zubożenie części społeczeństwa (pauperyzacja) w wyniku znacznego rozmiaru niskich płac. Pociąga za sobą niejednokrotnie gorszy stan zdrowia, niższy poziom korzystania z dóbr kultury, odcięcie od wiedzy¹².

¹⁰ Główny Urząd Statystyczny, *Wybrane zagadnienia rynku pracy* Notatka informacyjna, Warszawa 2015.

¹¹ A. Kiersztyn (2012), *Analiza ekonomicznych konsekwencji zatrudnienia na czas określony dla jednostek i gospodarstw domowych*, [w:] M. Bednarski, K.W. Frieske (red.), *Zatrudnienie na czas określony w polskiej gospodarce. Społeczne i ekonomiczne konsekwencje zjawiska*, s. 93–117.

¹² R. Muster (2012), *Pracujący biedni na rynku pracy. Procesy uelastyczniania zatrudnienia a zjawisko pauperyzacji pracowników*, „Studia Socjologiczne”, nr 3/2012 (206).

4. Niski udział płac w dochodzie narodowym, PKB. Jest on znacznie niższy niż w innych krajach. Osłabia to popyt wewnętrzny.
5. Niskie składki na ubezpieczenia społeczne w wyniku niskich płac, a więc niskie wpływy do ZUS, do systemu zdrowia, a to oznacza cały szereg negatywnych konsekwencji dla gospodarki i społeczeństwa.
6. Wzrost części kosztów dla pracodawców, na przykład koszty wynikające z rotacji w przedsiębiorstwach (konieczność prowadzenia stałych rekrutacji, jest to widoczne na przykład w sieciach dyskontowych; oferowanie niskich płac, a to oznacza, że wielu pracowników szybko rezygnuje z pracy, ponieważ stale szuka zajęcia lepiej płatnego). Te koszty często mogą być nie w pełni uświadamiane. Wielu pracodawców narzeka na to, że pracownicy szybko porzucają pracę, gdy znajdują inne zatrudnienie, choćby nieznacznie lepiej płatne.
7. Wzmożenie emigracji i wynikające stąd koszty. Badania pokazują, że na skutek emigracji zwiększyły się kłopoty firm ze znalezieniem wykwalifikowanych pracowników. Redukuje to ich zyski¹³. Według ocen firmy konsultingowej KPMG, od wejścia Polski do UE o 30% wzrósł koszt zatrudnienia jednego pracownika. „Prawie połowa z 300 średnich i dużych firm przyznała, że ponosi dodatkowe koszty. Dziesięć procent uważa, że kłopoty kadrowe kosztują je od 4 do 7% przychodów. W kolejnych 5% firm szacuje się, że jest to aż 8–12%”.

W ogóle koszt emigracji powinien być jeszcze raz przebadany i przemyślany. Potrzebna jest decyzja o tym, jakie działania powinny zostać podjęte, aby ograniczyć to zjawisko adekwatnie do zagrożenia jego przejawami. Analiza Ministerstwa Gospodarki wskazuje na znaczące koszty ekonomiczne (w tym spadek potencjalnego PKB, a także zubożenie rynku pracy i wzrost kosztów pracy, negatywne oddziaływanie na handel zagraniczny).

Można zaobserwować także stratę dla konkurencyjności naszej gospodarki w stosunku do krajów zachodnich. Emigracja sprawia, że zyskują one na konkurencyjności, ponieważ otrzymują tańszą

¹³ P. Mazurkiewicz, *Rosną koszty emigracji*, „Rzeczpospolita” 15.01.2008; <http://www.ekonimia.rp.pl/arttykul/83874.html> (dostęp 11.12.2015).

- i dobrze wykształconą siłę roboczą. Stwarza im to możliwość obniżania cen na produkty (zwłaszcza na usługi) i lepszą sprzedaż eksportową.
8. Na skutek emigracji niedopasowanie popytu i podaży na pracę w niektórych zawodach w naszym kraju przybrało na sile¹⁴. Ponadto, wyjeżdżają przedstawiciele tak poszukiwanych zawodów, jak lekarze i pielęgniarki, a także fachowcy. Zdaniem M. Bukowskiego, ekonomia zdaje się silniej potwierdzać obawy niż nadzieje zgłaszane wobec emigracji¹⁵.
 9. Brak fachowców w szeregu usług, w wielu środowiskach lokalnych (np. budownictwo, hydraulika, elektryka). Doszło do wyższości cen na ich usługi, a także rosną narzekania na obniżenie jakości usług.
 10. Utrata, w wyniku emigracji osób młodych, przedsiębiorczych i względnie wysoko kwalifikowanych.
 11. Wzrasta zagrożenie większym wykluczeniem społecznym – powracający z emigracji mają ograniczone szanse znalezienia pracy po powrocie do Polski.
 12. Przyspieszenie procesu starzenia się społeczeństwa, z uwagi na wyjazd młodych osób. W kraju pozostają starsi, którzy wymagają często drogich usług społecznych.
 13. Zahamowanie rozwoju niektórych rynków. Osoby zatrudnione na niestabilnych umowach mają utrudniony dostęp do kredytów, w tym do kredytów hipotecznych. Poza bankami, cierpi zatem sektor budownictwa. Wielu Polaków nie jest w stanie zaspokoić potrzeb mieszkaniowych, które są podstawowymi potrzebami żywiołowymi. Trudniejszy dostęp do mieszkań opóźnia usamodzielnienie się osób młodych w Polsce, co także ma szereg negatywnych konsekwencji, m.in. opóźnia moment założenia rodziny i utrudnia decyzje prokreacyjne.
 14. Niski poziom dzietności i tym samym zaostrzanie problemów demograficznych (starzenie się społeczeństwa). W dłuższym terminie

¹⁴ Ministerstwo Gospodarki (2007), *Wpływ emigracji zarobkowej na gospodarkę Polski*, Departament Analiz i Prognoz, Warszawa, luty 2007 r., s. 26.

¹⁵ <http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/EECFD29E-4EE1-4B81-B38B-3421FD74C13E/49038/MaciejBukowski.pdf> (dostęp 11.12.2015).

pogorszy to sytuację pracodawców, ponieważ dojdzie do deficytu rąk do pracy, a koszty pracy wzrosną.

15. Niezdolność do zapewniania równowagi w obszarze praca – dom. Trwałe zakłócenia w tym zakresie wywołują dalsze problemy w sferze funkcjonowania rodzin, wychowania, kształtowania postaw itp.

Profesjonalizacja czy proletaryzacja

Poniżej wskażę także na drugi problem, którego rozwiązanie wymaga zawarcia porozumienia społecznego. Dotyczy on zagadnienia profesjonalności czy profesjonalizacji polskich zasobów pracy. Nie jest to zagadnienie, które było do tej pory intensywnie analizowane i debatowane u nas. Dlatego pozwolę sobie je tu głębiej wyjaśnić.

Najpierw rzecz zupełnie oczywista. Rozwój współczesnych gospodarek wymaga wysoko wykwalifikowanych, profesjonalnych kadr, czyli techników, inżynierów, ale także nauczycieli, ekspertów itp. Zagadnienie kwalifikacji zawodowych, sposób ich podwyższania jest współcześnie podstawowym wyzwaniem we wszystkich krajach. Od tego zależy bowiem między innymi innowacyjność w gospodarce i sektorze publicznym. W Polsce narzekamy często na brak innowacyjności w gospodarce. Jednym ze źródeł tego stanu rzeczy jest to, że nie dochodzi bowiem do pełnej profesjonalizacji zawodowej przynajmniej części naszych zasobów pracy. Ponadto wiele wskazuje, że mamy także problem z dopasowaniem profilu zawodowego i wykształcenia pracujących do potrzeb gospodarki i sektora publicznego.

Problemem kluczowym jest to, że wielu Polaków jest słabo osadzonych w swoich profesjach. Znaczna część pracujących często zmienia swoje specjalizacje, albo wyuczone fache. Sprawia to, że stają się czasami mało doświadczonymi inżynierami, fachowcami, którzy powierzchownie znają swoje profesje. Dość często wykazują gotowość do ich zmiany, gdy tylko pojawi się szansa zatrudnienia w pokrewnej albo zupełnie innej dziedzinie (ale za choćby nieznacznie większe wynagrodzenie). Zresztą problem widoczny od początku drogi zawodowej. Znaczna część absolwentów nie pracuje w zawodach, których wyuczyli się w szkołach. Bada-

nia pokazują także, że umiejętności wyniesione ze szkół nie są użyteczne w pracy¹⁶. Aż 40% absolwentów szkół średnich zawodowych wskazywało, że nie przydają im się umiejętności oraz wiedza wyniesione ze szkół¹⁷. Inne dane wskazują, że tylko 55% zatrudnionych pracuje w wyuczonym fachu¹⁸. Oznacza to, że okres nauki szkolnej nie przygotowywał w pełni do podjęcia pracy. Jeszcze dodatkowym problemem jest to, że mamy „nadprodukcję” osób z dyplomami wyższych uczelni, którzy podejmują prace poniżej swoich kwalifikacji.

Zaniedbane potrzeby pracodawców. Drugą odśłoną problemu jest niedopasowanie zasobów pracy do potrzeb pracodawców. Są badania pokazujące, że pomimo wysokiego bezrobocia, pracodawcom trudno znaleźć jest pracowników z właściwymi kwalifikacjami. Szkoły kształcą, ale nie zaopatrują absolwentów we właściwe kwalifikacje. Pracodawcy ponoszą znaczne koszty. Wielu z nich przyzwyczało się do sytuacji, że zatrudniają młodych pracowników i muszą ich przygotować do świadczenia pracy. Ale to oznacza dodatkowe koszty, a tym samym zagrożenie niższą efektywnością.

Kolejnym aspektem problemu jest to, że ci, którzy już pracują w danej profesji nie rozwijają się zawodowo odpowiednio dobrze. Potwierdzają to choćby dane mówiące o tym, że nieznaczna część pracujących uczestniczy w kształceniu ustawicznym. Nie ma miejsca zatem w odpowiedniej skali profesjonalizacja zawodowa. A to ona warunkuje rozwój społeczny i ekonomiczny.

A zatem uzyskiwanie wysokiego poziomu profesjonalności w obecnych istniejących warunkach zatrudnienia jest u nas bardzo trudne. Dodatkowym czynnikiem niesprzyjającym temu jest wspomniane powyżej nadmierne upowszechnienie niestabilnych form zatrudnienia, niskie standardy zatrudnienia, rozszerzanie się skali niskich płac. Sprawia to, że pracujący nie mają właściwych warunków do rozwoju zawodowego.

¹⁶ U. Sztanderska, W. Wojciechowski (2008), *Czego (nie) uczy polskie szkoły?*, FOR, Warszawa.

¹⁷ Tamże, s. 32.

¹⁸ CBOS, *Zadowolenie z pracy i jej oceny*, Warszawa, styczeń 2013, s. 3.

Historia problemu. Powyższy problem posiada bardzo głębokie historycznie źródła, a występuje u nas, niemal od wieków i jest przyczyną, jak już wspomniałem, słabego poziomu naszego rozwoju. Przejawem naszego problemu ze zdolnością do wytwarzania wysokich kwalifikacji zawodowych jest choćby to, że w Polsce nigdy nie ukształtowało się dobrze szkolnictwo zawodowe. Wynika to również z czynników kulturowych. Otóż od wieków znaczna część społeczeństwa preferowała wykształcenie ogólne (głównie o profilu administracyjno-prawnym), które dawało możliwość podjęcia różnych prac (z takim efektem, że nie zapewniało profesjonalnego wykonywania pracy). Rodzice preferowali dla swoich dzieci kariery w urzędach niż w gospodarce.

W Polsce kształcenie zawodowe niemal nigdy nie wiązało się z wysokim prestiżem. Już w XIX wieku uważano, że szkoły zawodowe są dla tych, którzy „musieli” pracować, bo nie mieli innego wyjścia w życiu. Były szkołami drugiej kategorii. M. Bogdanowicz, przedwojenny pedagog, pisał z ironią, że edukacja zawodowa stworzona została „dla ludzi zrezygnowanych z szerokich horyzontów życiowych, z trudem dobija się ...o uznanie społeczne... traktujemy ją coraz uprzejmiej i z coraz większym uznaniem, lecz nie możemy jej całkowicie zapomnieć „nieszlachetnie” urodzonych przodków”¹⁹. Autor miał na myśli to, że pracę w zawodach podejmowały głównie osoby spoza mas szlacheckich, co również samej pracy odbierało wyższą rangę społeczną.

Były osoby, które biły na alarm uznając, że brak orientacji na profesje zawodowe w gospodarce miało destrukcyjny wpływ nie tylko na rozwój kraju, ale także oznaczało destrukcję społeczeństwa jako takiego. Pisali o tym B. Prus, czy E. Orzeszkowa, znani ze swoich dzieł literatury pięknej, ale rozumieli również bardziej techniczne problemy Polski. Wskazywali, że Polska potrzebuje szkół zawodowych, których w XIX wieku było bardzo mało. Powstał problem niemal identyczny do tego, który widzimy w ostatnich latach. Otóż panowało olbrzymie bezrobocie, a jednocześnie pracodawcy z sektora przemysłowego nie mogli znaleźć fachowców. Nie mieli gdzie się kształcić. Dodatkowy problem był z osobami, które zyskały wyższe wykształcenie techniczne w zagranicz-

¹⁹ B. Barber (1963), *Some Problems in the Sociology of the Professions*, Daedalus, Vol. 92, No. 4.

nych szkołach politechnicznych. W kraju brakowało dla nich miejsc pracy. Właściciele kapitału pochodzący z zagranicy preferowali własnych inżynierów. Nawet rodzimi przedsiębiorcy woleli zatrudniać zagranicznych fachowców do bardziej złożonych prac, niż nastawiać się na dopasowanie rodzimych inżynierów do podejmowanego biznesu²⁰.

Ponadto, w okresie przedwojennym dodatkowym problemem były bariery regulacyjne, które osłabiały rangę zawodów technicznych. Ukończenie szkoły zawodowej często nie ułatwiała kontynuowania kształcenia, zwłaszcza na poziomie wyższym.

J. Tomaszewski i L. Landau, współcześni historycy gospodarki, oceniali, że przed II wojną wśród młodzieży „technika nie budziła większego zainteresowania”. Wynikało to również ze słabych szans na zatrudnienie w przemyśle, który był słabo rozwinięty i nie tworzył zbyt wiele miejsc pracy. Szkolnictwo zawodowe pozostawało upośledzone pod względem organizacji i nakładów, które na nie przeznaczano. W ówczesnym klimacie edukacyjnym, zalecano, aby do szkół zawodowych szli słabsi absolwenci szkół podstawowych, albo ci, którzy nie ukończyli wszystkich klas gimnazjum. Ponadto, wśród pracowników zatrudnionych na stanowiskach umysłowych i pracowników wolnych zawodów, tylko niewielka część posiadała przygotowanie zawodowe adekwatne do pełnionych funkcji.

W Polsce nie było przez dłuższy okres warunków (ekonomicznych i społecznych), które umożliwiłyby rozwój profesji w kluczowych sektorach, które mogłyby wytworzyć długoterminowe ścieżki zawodowe dla profesjonalistów (nie mylmy tego z pojęciem pracy przez całe życie w jednej firmie). Objawem problemu słabej profesjonalizacji zawodowej jest także to, że nie uformowały się silne przedstawicielstwa w wielu zawodach (korporacje zawodowe). W części z nich istnieją dobrze uformowane organizacje korporacyjne, np. izby adwokackie, izby lekarskie. Ale nawet w tych najlepiej zorganizowanych profesjach pełnią one role szczątkowe. Nie tworzą kompleksowych warunków, które umożliwiają ich członkom trwałą rozwój zawodowy. Nie kreują w sposób wyraźny

²⁰ J. Jedlicki (2002), *Jakiej cywilizacji Polacy potrzebują. Studia z dziejów idei i wyobraźni XIX wieku*, Warszawa.

norm profesjonalności zawodowej, standardów etycznych, efektywnościowych itp.

Miara problemu. Z powyższych ustaleń wynika, że niezwykle trudno zmierzyć się z tym problemem, ponieważ posiada on tak głębokie źródła. Współcześnie wyłoniły się kolejne. Jednym z nich jest obecna struktura naszej gospodarki. Kształcenie zawodowe (a także kariery w zawodach technicznych) było silnie skorelowane z funkcjonowaniem dużych przedsiębiorstw. To one tworzą zwykle regularny popyt na absolwentów szkół zawodowych. To one mogą również stwarzać uczniom warunki do praktyk w trakcie nauki, a w dalszej perspektywie zapewniać trwałe zatrudnianie.

Tymczasem w Polsce, w ostatnich dwóch dziesięcioleciach mieliśmy do czynienia z procesem deindustrializacji i upadku części dużych przedsiębiorstw. Z tego względu, w wielu lokalnych społecznościach dominują małe firmy, często handlowe. Pracodawcy tych firm nie są zainteresowani poświęcaniem czasu na wsparcie kształcenia zawodowego. Zatrudniają oni po kilka osób i zwykle liczą na to, że ktoś znajdzie się do pracy, nawet jeśli trzeba nauczyć go fachu.

Wydaje się, że trudno będzie opracować skuteczne działania w obliczu powyższych barier. W ostatnich latach z pewnością sukcesem jest to, że zostały odwrócone trendy i coraz większa część młodzieży decyduje się na kształcenie zawodowe. Ponadto rząd dofinansowywał kosztem około 1,2 mld zł kształcenie na kierunkach zawodowych na poziomie wyższym (program kierunków zamawianych w latach 2007–13)²¹.

Kluczową kwestią jest jednak to, czy ich kariery zawodowe zostaną utrwalone w tych dziedzinach, w których kształcili się. Wiadomo, że w wielu mniejszych ośrodkach w ogóle jest trudno o miejsca pracy w przemyśle.

Dodatkowym problemem jest to, że istnieją także słabe warunki do profesjonalizacji w zawodach – powiedzmy – nietechnicznych, związanych z profesjami znanymi z sektora publicznego. Chodzi tu między innymi

²¹ http://www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2014_06/a5e23a2c2f94c33d8e40e8a0a554f0b5.pdf (dostęp 11.12.2015).

o menedżerów dużych organizacji pozarządowych, fundacji, think tanków, ale także o ekspertów od różnego typu polityk publicznych. Chodzi także o nauczycieli, szkoleniowców, doradców, konsultantów itp. W wypadku tych fachów, również istnieje szereg uwarunkowań, które sprawiają, że ścieżka do profesjonalności zawodowej jest bardzo trudna. Szkodzi im zarówno pewien klimat etyczny, jak i warunki na rynku pracy (brak możliwości trwałego zakorzeniania się w danej dziedzinie zawodowej, co skazuje wiele osób na pozycję łowców posad, które okupuje się tylko czasowo, gdy istnieje korzystna dla danej osoby koniunktura).

Działania partnerów trójstronnego dialogu wobec problemów rynku pracy

Powyższa diagnoza w zakresie dwóch omówionych tu problemów wydaje się dość klarowna i prosta do przeprowadzenia, a szkodliwość konsekwencji pozostawienia ich bez rozwiązania (albo choćby złagodzenia) jest łatwa do wyobrażenia.

Zapewne wielu przedstawicieli partnerów społecznych dostrzega dynamikę problemu i jego niszczące oddziaływanie w różnych sferach funkcjonowania gospodarki, państwa i społeczeństwa. Natomiast kwestią kluczową jest to, czy są w stanie wspólnie podjąć poważne działania, które miałyby szansę skuteczności. Wydaje się, że do tej pory nie doszło do pewnego sprzężenia czynników, które mogłyby uzmysłowić powagę problemu. Wynika to z pewnego układu wpływów między stronami stosunków pracy, a także sytuacji w gospodarce. Pracodawcom nominalnie sprzyja powyższa sytuacja w zakresie standardów zatrudniania. Daje ona szansę na utrzymywanie niższych kosztów pracy. Ale jest to kalkulacja na krótką metę.

Pułapki taniości pracy. Trzeba jednak podkreślić, że w taniości polskiej siły roboczej kryją się poważne pułapki (myślę tu o taniości wynikającej ze stosowania niesolidnych umów o pracę, które pozwalają na obniżanie kosztów pracy). Będą one rodzić niekorzystne zjawiska w dłuższym okresie czasu. I to powinno otwierać pole do analizy i dyskusji.

Otóż owa taniość prowadzi bowiem do zjawiska proletaryzacji zasobów pracy (nawet tych wykształconych) jako przeciwieństwa ich profesjonalizacji, a także do ich tracenia (emigracja). Pracodawcy, w dłuższej perspektywie, ryzykują utratę szans na podniesienie poziomu innowacyjności swoich firm, na doskonalenie jakości w wytwórczości. Powszechnie wiadomo, że polska gospodarka nie jest innowacyjna, przykładem tego jest choćby eksport krajowych firm, w którym mało jest produktów wysokich technologii. Co więcej, działania i inwestycje z ostatnich lat nie przyniosły efektu pomimo zaangażowania sporych unijnych pieniędzy. Jest to skutkiem właśnie tego, że nie doszło do profesjonalizacji pracowników. W obecnych czasach innowacyjne może być tylko takie przedsiębiorstwo, które dysponuje profesjonalnymi kadrami, które znają przedmiot produkcji od wielu lat i to w najmniejszych detalach, które stale podnoszą kwalifikacje i śledzą najnowsze osiągnięcia na świecie w swojej dziedzinie.

A zatem kwestia profesjonalności kadr stawia na szali bardzo dużo. Można postawić pytanie: czy w imię powyższych zagrożeń albo mówiąc innym językiem szans rozwojowych – środowisko pracodawców jest w stanie podjąć działania i starania o porozumienie, którego celem byłaby poprawa standardów zatrudnienia i stabilizowanie ścieżek karier zawodowych?

Pracodawcy mają swoje argumenty. Ich zdaniem praca nawet na niestabilnej umowie jest zawsze pracą, zwłaszcza w warunkach wysokiego bezrobocia. Ponadto obawiają się wzrostu kosztów pracy, którego część firm mogłaby nie wytrzymać.

Związkowe kompromisy. Sprawa wygląda dość jasno z punktu widzenia związków zawodowych. Są one w sposób naturalny zainteresowane poprawą standardów zatrudniania i ich zaplecze, czyli pracownicy tylko mogą skorzystać na projektach działań w tym zakresie. Ten postulat wysuwają od dawna, jakkolwiek bezskutecznie, co wynika z licznych uwarunkowań, niezależnych od nich. Od lat media, eksperci przekazywali zwłaszcza te argumenty, które wskazywały na potrzebę elastyczności w kwestiach zatrudnienia. Dodatkowo, w mediach w niewielkim stopniu zajmowano się czarnym rynkiem zatrudnienia. Domyślnie zakładano, że to efekt przeregulowania w stosunkach pracy.

Natomiast związki zawodowe musiałyby zaoferować pracodawcom coś z zakresu, który uważają za swoje twarde interesy. Musiałyby to odnosić się do kwestii elastyczności umów o pracę. Zresztą związki już wraz z pracodawcami uzgodniły okres, do którego firmy mogą oferować terminowe umowy o pracę. Ale kluczową kwestią do negocjacji wydaje się status zatrudnienia pełnoetatowego i zatrudniania w formach elastycznych. Należałoby zadbać o zapewnienie większej równowagi w wymogach i przywilejach związanych z oboma sposobami wykonywania pracy (np. uprawnienia związane z odprawami, uczestnictwem w szkoleniach, urlopami, nagrodami itp.).

Rola rządzących. Wielką rolę do odegrania mają rządzący. Mogą starać się rekompensować pewne koszty, które ponieśliby pracodawcy w wyniku zawarcia i realizacji porozumienia na rzecz poprawy standardów zatrudniania. Mogą w większym stopniu wprowadzać bodźce ekonomiczne, skłaniające do oferowania pracującym lepszych umów o pracę. Godne pochwały jest to, że rządzący zdecydowali się już na usunięcie przywilejów podatkowych, które faworyzowały umowy zlecenia (od początku 2016 r. są już oskładkowane).

Rządzący mogą wprowadzić dodatkowe bodźce do regulacji o zamówieniach publicznych. Powinny one w większym stopniu premiować firmy oferujące więcej stabilnych miejsc pracy (wprowadzono w tym celu regulację, ale związki zawodowe twierdzą, że nie są wciąż wykorzystywane w postępowaniach przetargowych²²). Firmy oferujące stabilne miejsca pracy mogłyby otrzymywać dofinansowywanie z Funduszu Pracy i z innych źródeł.

Rządzący mają także bezpośredni wpływ na taki instrument działania, jak Państwowa Inspekcja Pracy (PIP). Wymaga ona wsparcia finansowego i merytorycznego. Obecnie wiadomo, że z uwagi na liczne bariery, niezależne od jej kadry, PIP nie jest w stanie radzić sobie z problemem nierzetelnego sposobu zatrudnienia. PIP nie ma możliwości objęcia kontrolami zwłaszcza firm małych, a to tam dochodzi często do łamania praw pracowniczych.

²² „Solidarność” ma swoją koncepcję obniżenia wieku emerytalnego, rozmowa z M. Lewandowskim, rzecznikiem NSZZ „Solidarność”, „Gazeta Wyborcza” 25.08.2015.

Nowy ład w stosunkach pracy. Wyzwaniem dla wszystkich partnerów byłoby przeformułowanie szeregu zapisów Kodeksu pracy, które tworzyłyby nowy ład w stosunkach pracy (jakkolwiek najlepszą formą sanacji stosunków pracy byłyby układy zbiorowe pracy, ale one nie wydają się być możliwe do szybkiego upowszechnienia). Dobrze, że na początku 2016 r. zaczynają obowiązywać ograniczenia w stosowaniu umów o pracę na czas określony. Jest to ważna kwestia, ale daleko niewystarczająca z uwagi na fakt, że na rynku pracy jest znacznie więcej zjawisk, które wymagają interwencji publicznej i działań trójstronnych.

Z samej natury rzeczy nie jest łatwe wytworzenie regulacji, które mają pogodzić sprzeczne interesy dwóch stron – jednej, która zatrudnia i drugiej, która jest zatrudniana. Jedna strona dąży do ograniczania kosztów, a druga wymaga ich podnoszenia. Oczywiście istnieje zasadnicza wspólnota interesów, ale brakuje wystarczającej świadomości na ten temat. Ponadto, w naszych warunkach dużym wyzwaniem jest nie tylko doprowadzenie do uzgodnienia regulacji. Sztuką jest także spowodowanie, aby nowe regulacje miały szanse efektywnie funkcjonować w realnym życiu. Powszechnie wiadomo, że szereg regulacji jest ignorowany z uwagi na niski poziom poszanowania prawa i niesprawność instytucji kontrolnych.

Ponadto wśród podejmowanych działań, ważna byłaby również promocja lepszych standardów zatrudniania i uczestnictwo w niej organizacji pracodawców. Pracodawcy mogliby je promować w imię ochrony zasad konkurencji. Zatrudnienie nieformalne jest przecież łamaniem zasady równości w konkurencji. Warto byłoby zwrócić szczególną uwagę na promowanie dobrych praktyk.

Porozumienie na rzecz profesjonalizacji zawodowej

Znacznymi trudnościami obarczone wydaje się również potencjalne porozumienie dotyczące profesjonalizacji polskich zasobów pracy. Problem jest bardziej rozległy i trudniejszy do uchwycenia. Trudniej także wytworzyć rozwiązania, które mogłyby zadziałać w krótkim, a nawet średnim okresie czasu.

Kluczowe byłyby tu działania rządzących dotyczące zarówno kształtowania szkolnictwa (głównie zawodowego), jak i wpływania na stabilność ścieżek zawodowych. W przypadku szkolnictwa działania powinny być sprofilowane, aby w konsekwencji lepiej przygotowywano do wykonywania zawodów. Chodziłoby o to, aby uzyskać większy odsetek tych absolwentów, którzy podejmują pracę w zawodach wyuczonych. Jest to możliwe dzięki lepszemu rozpoznaniu potrzeb lokalnych gospodarek i pracodawców. Potrzebna byłaby dalsza profesjonalizacja działań, w tym działań analitycznych, urzędów pracy, a także efektywniejsze współdziałanie partnerów społecznych skupionych w powiatowych i Wojewódzkich Radach Rynku Pracy. Z pewnością musieliby oni zaangażować się bardziej analitycznie, a także w zakresie monitorowania skuteczności staży, zdolności lokalnych pracodawców do wchłaniania absolwentów.

Wydaje się, że istnieje spora chłonność rynku pracy w zakresie lokalnych usług. Wiadomo, że brakuje fachowców. Być może należałoby silniej dofinansować staże uczniów u fachowców, którzy pozostali w kraju i nie zamierzają wyjechać. W razie deficytu fachowców z danej dziedziny, można byłoby dofinansowywać staże dla tych, którzy zobowiążą się do świadczenia usług w kraju.

Drugą kwestią jest stabilizowanie ścieżek zawodowych tych, którzy na nie weszli. Tu instrumentem może być dostęp do szkoleń, do wsparcia, które pozwala zwiększyć poziom mobilności (dostępne jest już dofinansowanie dla bezrobotnych, którzy chcą szukać pracy poza miejscem zamieszkania). Być może należałoby stworzyć dodatkowe bodźce ekonomiczne dla firm, które zachowują personel w dłuższym okresie czasu, zwłaszcza w dziedzinach, które wymagają znacznego doświadczenia.

Ramy myślowe dla porozumienia

Porozumienie może mieć potencjalnie bardzo konkretne ramy myślowe. Można bowiem wykorzystać – jako analityczny punkty wyjścia – unijną koncepcję *flexicurity*²³. Jest to koncepcja, która zakłada, że z jed-

²³ E. Kryńska (2010), *Aktywniej na rynku pracy – rekomendacje dla realizacji modelu flexicurity w Polsce*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” nr 2/2010(25).

nej strony rynki pracy powinny funkcjonować w sposób elastyczny (w zakresie sposobów zatrudniania i rozwiązywania stosunków pracy), ale z drugiej powinien zostać wypracowany satysfakcjonujący poziom bezpieczeństwa zachowania zatrudnienia i bezpieczeństwa socjalnego, zwłaszcza tych grup, które znajdują się w trudnym położeniu na rynku pracy, a także poza nim²⁴.

Polityka *flexicurity* określa dość szerokie ramy, w których można negocjować określone rozwiązania. Nakazuje ona uwzględnianie potrzeb współczesnej gospodarki (potrzeba elastyczności), ale także potrzeb społecznych (stabilizacja). W tym podejściu, stosowanie elastycznych form nie jest kojarzone ze zjawiskami nadużywania elastycznych form zatrudnienia, szukania krótkoterminowych korzyści związanych z chęcią redukcji kosztów pracy. Zakłada się tu także, że osoby pracujące na umowach atypowych powinny mieć przed sobą drogi awansów zawodowych (rozwoju zawodowego), możliwość uzyskania stabilizacji zawodowej w określonym czasie. Uznaje się także, że powinny mieć dostęp do wsparcia na drodze rozwoju zawodowego. Jest to zadanie dla publicznych służb zatrudnienia, aby wypracowywały odpowiednie pakiety wsparcia, które uchronią je przed zawodową marginalizacją.

Sprawy motywacji, horyzont rozumienia problemu. Należy zadać sobie pytanie o to, co może motywować samych partnerów, aby podjęli się wspólnych działań w powyższych kwestiach. Nie sprzyja wspomnianej współpracy fakt, że do tej pory partnerzy nie wytworzyli tradycji zawierania porozumień dotyczących kwestii, które nie wywołują doraźnych, spektakularnych kryzysów.

Do tej pory partnerzy podejmowali działania głównie wówczas, gdy wyłaniały się wyraźne kryzysy. Dotychczasowe próby wypracowania paktu społecznego nie były skuteczne, poza paktem z lat 1993–1994 (wówczas był kryzys, zagrożenia dla kontynuowania prywatyzacji, która była uznawana za główny instrument transformacji ekonomicznej po upadku PRL). Do ewenementów należy także porozumienie z marca 2009 r., dotyczące projektów działań antykryzysowych.

²⁴ *Flexicurity w Polsce. Diagnoza i rekomendacje. Raport końcowy z badań*, E. Kryńska (red.), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2009.

Na drodze stało wiele przeszkód, od upolitycznienia stron dialogu, niezdolności do głębszej analizy, po konfrontacyjność relacji. Obecnie wyzwaniem jest ukazanie wzajemnych korzyści z podjęcia wspólnych działań. W porozumieniach społecznych w krajach zachodnich (gdzie uzgadniano pakt), strony zgadzały się na poświęcenia, ale miały również wskazane korzyści, których mogły oczekiwać. Trzeba zaznaczyć, że uzgodnienia dotyczące umów, przebiegały często w warunkach, które odczuwano jako zagrożenia, czy kryzysy. W Polsce nie ma obecnie odczucia bezpośredniego kryzysu, choć realnie jest wiele zjawisk kryzysogennych, które pozostawione bez przeciwdziałania, mogą czynić spustoszenia w dłuższej perspektywie.

W ogóle sztuką jest umieć przeciwdziałać problemom, nim widoczne stają się ich konsekwencje. A więc sztuką jest szybkie diagnozowanie czynników, które mogą zagrozić celom rozwojowym. W Polsce nie mamy dobrych tradycji w tym zakresie. Badania pokazują, że działania publiczne podejmowane są zwykle dopiero w warunkach, kiedy dochodzi do bezpośrednich zagrożeń dla stabilności państwa (głównie finansowej). Nie ma bowiem tradycji wykonywania pogłębionych analiz, które mogłyby wyjaśnić problemy oraz przeciwdziałać im z właściwym wyprzedzeniem²⁵. Niedoceniane jest także znaczenie analizy eksperckiej, a ponadto spotyka się ona także z niedowierzaniem co do jej bezstronności. Ten problem dotyczy również partnerów dialogu społecznego. W tym środowisku także widoczne są często kłopoty ze zrozumieniem, że dialog może mieć tyle władzy (czyli wpływu na decyzje publiczne), ile partnerzy dialogu wypracują i opanują wiedzy rozjaśniającej naturę problemów społeczno-ekonomicznych.

Kultura dialogu

Dodatkową ułomnością jest niska kultura dialogu. Ma to wiele źródeł historycznych. A. Grzegorzczak, zmarły niedawno logik i mate-

²⁵ A. Zybala (2014), *Prawidłowości w procesie formułowania polityk publicznych w Polsce*, Raport z badań, Collegium Civitas, Instytut Polityk Publicznych, Warszawa.

matyk, trafnie przedstawił problemy mentalne obecne w naszym społeczeństwie. Jego zdaniem nie mamy dobrych nawyków społeczno-wychowawczych, które ułatwiałyby radzenie sobie z konfliktami, kontrowersjami czy starciami, które są w miarę normalnym składnikiem współczesnego życia. Otóż istnieje skłonność do eskalowania konfliktów, zamiast ich moderowania. „Konflikt od razu skłania nas do gwałtownego postawienia przemocą na swoim. Przemozna chęć obrony swojego autorytetu uniemożliwia zrozumienie i choćby częściowe przyznanie racji przeciwnikowi”²⁶.

Konflikt nabiera dynamiki poprzez to, że jest podgrzewany symboliką, która go zaostrza. Przedstawiany bywa jako starcie autorytetów, czy nierzadko ideologicznych pryncypiów. Ktoś musi w nim zostać upokorzony, a ktoś musi zostać zwycięzcą. Nie ma pośrednich stanów. „Konflikt niełatwo przechodzi w dialog pełen respektu i zrozumienia”²⁷.

Grzegorzcyk pokazuje, że w niektórych krajach obywatele radzą sobie z konfliktami pomimo, że są czasami bardzo głębokie. Przykładem jest konflikt w Belgii między Flamandami i Walonami. Nie ma dla niego finalnego zakończenia, ale jednocześnie społeczeństwo funkcjonuje bez poważniejszych turbulencji. „Analogiczne konflikty na terenie Polski prowadziły zarówno dawniej, jak i w obecnym stuleciu do eskalacji przemocy”²⁸.

Dialog potrzebuje umiejętności wymiany myśli. A. Grzegorzcyk, pisał o problemie nieumiejętności wymiany myśli i doświadczeń wśród młodych Polaków. Umieją „tylko biernie słuchać, albo wywierać presję, ulegać sile, albo posługiwać się siłą”²⁹.

Rola tradycyjnych partnerów dialogu. Poniżej chcę zwrócić jeszcze uwagę na kolejną barierę, która od lat utrudnia zawieranie porozumień. Dotyczy ona sposobu zarządzania państwem. Otóż wiele wskazuje, że mamy do czynienia w Polsce z etatystycznym modelem rządzenia państwem (w literaturze przedmiotu wspomina się o etatystycznym mo-

²⁶ A. Grzegorzcyk (1980), *Problem integracji nauk przyrodniczych i społecznych*, [w:] *Model wykształconego Polaka*, B. Suchodolski (red.), Wrocław, s. 90.

²⁷ Tamże, s. 90.

²⁸ Tamże, s. 90.

²⁹ Tamże, s. 91.

delu rządzenia publicznego [*public governance*]). Zakłada on, że rząd pozostaje swoistym hegemonem działania publicznego. Rządzący mają tu skłonność do podejmowania jednostronnych działań w procesie formułowania i wykonywania oraz ewaluowania polityk publicznych. Zasadniczo nie dążą do tworzenia sieciowych, partnerskich relacji z innymi podmiotami w procesie decydowania³⁰. Innymi słowy rządzący – programując i wdrażając polityki – mają tendencję do stosowania głównie instrumentów twardej władzy według zasady „rozkazuj i kontroluj”. Funkcjonuje wzorzec silnej hierarchizacji relacji między podmiotami³¹.

Jest to jeden z modeli, spośród całego spektrum modeli, które wyróżniają uczeni. Otóż poza modelem etatystycznym (czy monocentrycznym albo państwowo-centricznym, jak niektórzy określają), mówią również o modelach mniej lub bardziej policentrycznych (zakładają, że na decyzje publiczne ma wpływ wiele podmiotów społecznych) (zob. tabela 1).

Tabela 1. Modele zarządzania publicznego

Model zarządzania publicznego	Charakterystyka
Etatystyczny	Rząd jest głównym aktorem zarządzania, który podejmuje działania jednostronnie, względnie wybiera sobie aktorów do współdziałania. W formułowaniu i implementowaniu polityk polega zazwyczaj na swojej administracji.
Liberalno-demokratyczny	Państwo pełni wiodącą rolę, może wybierać partnera, któremu przyzna wpływ na zarządzanie. W tym systemie administracja/biurokracja jest słabsza, stąd nacisk na rolę instytucji parlamentarnych.
Państwowo-centriczny	Państwo jest dominującym aktorem, ale musi ustanowić zinstytucjonalizowane relacje z najsilniejszymi aktorami społecznymi (z biznesu i związków zawodowych), z którymi zawiera porozumienia w danych politykach. Ten system określany jest mianem korporatystycznego.

³⁰ J. Cent, M. Grodzińska-Jurczak, A. Pietrzyk-Kaszyńska (2014), *Emerging multilevel environmental governance – A case of public participation in Poland*, „Journal for Nature Conservation” nr 22/2014, s. 94.

³¹ R. Pyka (2011), *Lokalne gouvernouse jako przejaw dehierarchizacji procesów decyzyjnych oraz nowa forma dialogu społecznego*, „Studia regionalne i lokalne”, nr 2(44)/2011.

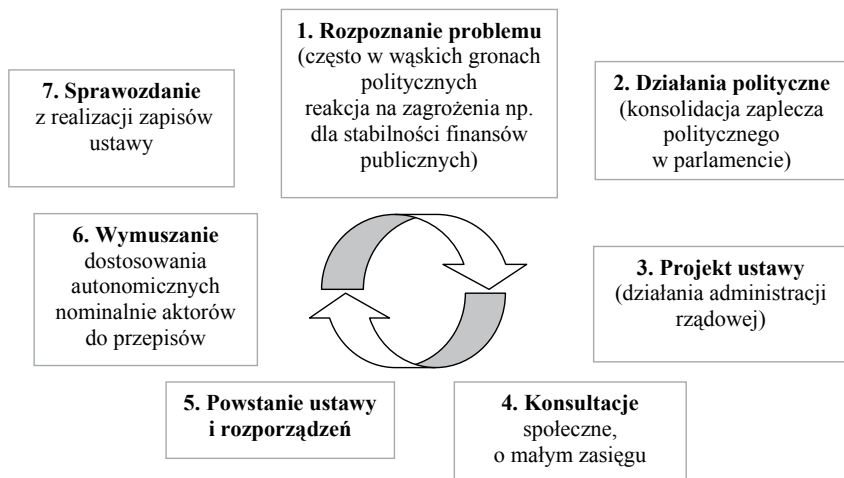
Model zarządzania publicznego	Charakterystyka
Holenderski	Państwo opiera się w zarządzaniu na sieciach społecznych. Wielu członków sieci ma wpływ na zarządzanie, rząd jest tylko jednym z elementów sieci.
Zarządzanie bez rządu	Żaden aktor nie ma dominującej pozycji nad innymi. W tym systemie administracja/biurokracja jest słaba i brakuje jej znaczącego potencjału analitycznego. Podstawą do uformowania polityk jest konsensus. Aktorzy społeczni są bardziej wpływowi i posiadają więcej legitymizacji do działań publicznych niż samo państwo. Jego zadaniem jest stworzenie areny, na której inni aktorzy spotykają się, aby decydować o politykach i je wdrażać.

Źródło: Pierre J., Peters B.G. (2005), *Governing complex societies: trajectories and scenarios*, Palgrave Macmillan, Nowy Jork (z wykorzystaniem M. Fazekas, T. Burns (2012), *Exploring the Complex Interaction Between Governance and Knowledge in Education*, OECD Education Working Papers, No. 67, OECD Publishing, s. 25).

Powyższe spostrzeżenie o etatyzmie nie odnosi się do rządu takiej czy innej koalicji. Odzwierciedla to sposób działania klasy politycznej w ogóle. Jest to rutyna powszechna, która ma źródła nie polityczne, ale kulturowe, co oznacza, że przekracza podziały ideologiczne.

Reprezentanci strony rządowej uważają, że posiadają wystarczające zasoby i wiedzę, aby w pojedynkę, przy wykorzystaniu podporządkowanej im administracji publicznej, rozwiązać te problemy, które sami uważają za ważne i nadające się w określonej kolejności do rozwiązania. Jeśli w ogóle dochodzi do partycypacji publicznej, to ma to zwykle miejsce na prawach, które formułują rządzący.

Rządzący wychodzą z przekonania, że pozostali interesariusze polityk muszą dostosować się do regulacji i będą postępowali według zakazów i nakazów zawartych w ich treści. Strona rządowa zachowuje pozycję, która daje jej status umożliwiający udzielanie innym uprawnień do uczestnictwa w projektowaniu i wykonywaniu interwencji publicznych. Ilustracja 1 przedstawia główne fazy funkcjonowania polityk publicznych i wysoki poziom ich zdominowania przez klasę polityczną. Można zatem mówić o niskim poziomie zdemokratyzowania procesu tworzenia polityk publicznych.

Ilustracja 1. Cykl funkcjonowania polityki publicznej w Polsce

Źródło: opracowanie własne.

Jest wiele dowodów na potwierdzenie powyższej tezy, a najważniejszym jest słabość procesu partycypacji społecznej w procesie tworzenia prawa i programów działania publicznego. Potwierdza to większość badań. Ponadto powszechnie słychać narzekania na to, że rządzący podejmują działania bez odwoływania się do konsensusu, do prób zbudowania choćby ramowego porozumienia, czy nawet zrozumienia pewnych linii podziałów, które istnieją w zakresie, w którym ma być podejmowane działanie publiczne.

Dowodem na powyższą tezę jest także to, że rządzący w Polsce za główne narzędzie działania uznają legislację, a jednocześnie rzadko sięgają po instrumenty bardziej koncyliacyjne, czy włączające różne podmioty w działanie. Legislacja ma to do siebie, że zakłada przede wszystkim podporządkowanie/uległość ze strony interesariuszy polityk. Jest ona „twardym” narzędziem, czy środkiem przymusu.

Co więcej, specyfiką naszej legislacji jest to, że zawiera ona znaczną liczbę składników systemu „kar i nagród”, a więc również przywilejów. Wprowadzane są zapisy do ustaw o korzyściach dla danej grupy społecznej. Przykładem może być oświata. Uzyskanie dość niskiego pensum nauczycielskiego można uznać za przywilej, gdyż nie ma związku z ko-

niecznością osiągnięcia określonych rezultatów kształcenia. Wynika ono raczej z siły korporacji nauczycielskiej. Jednocześnie nacisk na instrumenty legislacyjne ma miejsce kosztem niedoceniań znaczenia instrumentów „miękkich”, wskazanych powyżej.

A.L. Schneider, H. Ingram wskazują, że zdolność do skutecznego działania publicznego wymaga umiarkowania w stosowaniu instrumentów twardej władzy i przymusu według starej zasady „rozkazuj i kontroluj” (*command and control*). Oznacza to więc ograniczanie takich instrumentów, jak zakazy, obowiązki płacenia, podporządkowania się, polecenia itp.

Zakończenie

Rozwój kraju w kolejnych latach będzie zależał od zmiany w sposobie rządzenia publicznego, w tym od tego, na ile mechanizmy dialogu staną się trwałym składnikiem sposobu rządzenia państwem. Warunkuje to bowiem potencjał do efektywnego programowania i realizowania polityki publicznej i osiągnięcia dobrych rezultatów w postaci rosnącego PKB, ale także lepszej jakości i dostępności usług publicznych (np. w systemie zdrowia i edukacji). Obecny model rządzenia nie daje szans państwu i społeczeństwu na efektywne radzenie sobie z bieżącymi problemami oraz z tymi, które dopiero się pojawiają.

Polska znajduje się w specyficznym momencie rozwojowym. Przede wszystkim jesteśmy krajem tak zwanego średniego dochodu. Oznacza to, że z gospodarki otrzymujemy średnie dochody (prywatne i publiczne), natomiast musimy pokrywać dość wysokie koszty funkcjonowania. Stają się one już zbliżone do kosztów krajów wysoko rozwiniętych (np. system socjalny, wykluczenie społeczne, liczne polityki publiczne, rozbudowana administracja, przynależność do organizacji ponadnarodowych). Jednocześnie w gospodarce mamy zbyt mało sektorów, które generują odpowiednio wysokie dochody. Odzwierciedleniem tego jest także struktura eksportu, którego niewielką część stanowią produkty zaawansowane technologicznie.

Ponadto w systemie ekonomicznym i społecznym pozostaje wiele innych napięć, o części z nich wspominałem powyżej – rozszerzająca się

strefa niskich płac ograniczająca produktywność i innowacyjność, a także powiększająca się strefa niestabilnego zatrudnienia, stanowiąca barierę dla profesjonalizacji zawodowej pracowników. Szereg napięć widocznych jest na styku edukacji i rynku pracy.

Kolejne napięcia pochodzą ze sfery kultury społecznej specyficznej dla Polski. To ona wpływa w znacznej mierze na tempo rozwoju kraju i jego jakość. Od dawna socjologia mówi o społecznym zakorzenieniu procesów gospodarczych. Innymi słowy, wysoko rozwinięty kapitalizm wymaga określonej kultury relacji międzyludzkich, a także konstelacji wartości, które byłyby kompatybilne z wymogami jakie stawia współczesny model rozwoju, którego specyfiką jest to, że wymaga znacznych zasobów kapitału ludzkiego i społecznego, które umożliwiają współpracę, wymianę wiedzy, tworzenie innowacji.

Wielu polskich socjologów i historyków wskazuje, że pewne cechy naszej kultury społecznej ograniczają tempo rozwoju. Przytaczają dane o niskim poziomie zaufania, co „wyróżnia” Polskę wśród innych krajów. Tymczasem współczesna gospodarka potrzebuje zaufania, ponieważ szereg produktów powstaje w oparciu o relacje bazujące na długoterminowej ludzkiej współpracy.

Socjolodzy mówią o tak zwanej próżni socjologicznej, czyli słabych więziach społecznych (poza grupami rodzinno-koleżeńskimi). Wywołuje to nieufność w społeczeństwie, co także utrudnia współpracę. Stąd ukształtował się nawet – jak przekonuje J. Czapiński – określony typ rozwoju w Polsce. Jest to „molekularny rozwój”, który zachodzi głównie w oparciu o aktywność i przedsiębiorczość w mikrostrukturach, czyli kręgach rodzinno-koleżeńskich. Zdaniem Czapińskiego „Jesteśmy w fazie rozwoju molekularnego, charakterystycznego dla krajów słabo rozwiniętych – w opozycji do rozwoju wspólnotowego, charakterystycznego dla krajów wysoko rozwiniętych. ...Żyjemy w kraju coraz bardziej efektywnych jednostek i niezmiennie nieefektywnej wspólnoty³²”.

Jako społeczeństwo potrzebujemy zatem modernizacji kulturowej, która odwróciłaby najgroźniejsze negatywne sprzężenia zwrotne wi-

³² J. Czapiński, P. Błędowski (2013), *Stan społeczeństwa obywatelskiego. Aktywność i jakość życia osób w podeszłym wieku*, Diagnoza Społeczna 2013 – Warunki i Jakość Życia Polaków, s. 308.

doczne w ludzkich postawach w Polsce. Wywarzają one często swoiste błędne koło niszczenia, które odtwarza się w wyniku częstego doświadczania: biernego reagowania, niezainteresowania, niezrozumienia, odrzucenia odpowiedzialności, braku respektu dla reguł i norm zbiorowych, wrogości.

Z drugiej strony potrzebujemy pilnego wytworzenia wielu pozytywnych sprzężeń zwrotnych w postawach. Byłoby to koło kreacji, w którym ludzkie postawy ulegają stałemu wzmacnianiu poprzez wzajemne: aktywne reagowanie, zainteresowanie, zrozumienie, odpowiedzialność, respekt dla reguł i norm zbiorowych, współdziałanie, współtworzenie.

DIALOG W POLITYCE PUBLICZNEJ

Rafał Bakalarczyk

Dialog i konflikt rządu z nieformalnymi opiekunami osób niepełnosprawnych

Władze publiczne nieraz przystępują do negocjacji z daną grupą społeczną, wówczas gdy grupa ta zaczyna walczyć o swoje prawa. Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia w ciągu ostatnich lat w kontekście świadczeń i problemów osób, które zajmują się na co dzień swoimi bliskimi, wymagającymi stałej, długoterminowej opieki ze względu na niezdolność do samodzielnej egzystencji. „Dialog” ten miał bardzo antagonistyczny charakter, a protesty były wielokrotnie wznawiane w odpowiedzi na zaniechania lub działania ustawodawcy.

Co więcej, to właśnie określone posunięcia władzy doprowadziły do wyłonienia się niektórych aktorów społecznych partycypujących w procesie reform wspomnianego obszaru polityki społecznej. Ten mechanizm zwłaszcza widać w przypadku środowiska tzw. wykluczonych opiekunów niepełnosprawnych osób dorosłych (określających siebie w skrócie WO), który wyodrębnił się z już wcześniej organizującego protesty środowiska rodzin osób niepełnosprawnych, po tym jak pod koniec 2012 r. zostało zmienione prawo w kierunku różnicowania statusu opiekunów. To właśnie analizę zmagania z rządem środowiska WO autor chciał w niniejszym artykule przywołać z kilku powodów.

Po pierwsze, w celu dostarczenia świadectwa formowania i działań ruchu społecznego, któremu w swojej aktywności społeczno-zawodowej autor przyglądał się w sposób uczestniczący, biorąc udział w samych protestach oraz wspierając w charakterze eksperckim (m.in. z racji nauko-

wych zainteresowań i doświadczeń) w negocjacjach i konsultacjach różnych podmiotów administracji publicznej z przedstawicielami środowiska wykluczonych opiekunów. Przyczynkiem do podjęcia tej problematyki był opublikowany już w numerze jesiennym kwartalnika *Dialog. Pismo Dialogu Społecznego* artykuł¹, jednak sprawa wydaje się warta aktualizacji i pogłębienia. Od czasu wspomnianego artykułu nie zmieniła się sytuacja prawna opiekunów, choć miał miejsce ważny wyrok Trybunału Konstytucyjnego, który wpłynął na dalszy przebieg sporu i może wpłynąć także na tempo przygotowanych regulacji w tej materii i ich prawny kształt.

Miniony rok – jak zostanie pokazane w dalszej części – był też czasem zwijania się wypracowanych struktur dialogu pod szyldem: „Okrągły Stół ds. wsparcia osób niepełnosprawnych” i powrotu klimatu konfliktu zarówno z rządem jak i wewnątrzśrodowiskowych. Trudno przewidzieć, jakie zmiany przyniesie Sejm nowej kadencji i wyłoniony przezeń Rząd. Warto jednak dokonać bilansu tego, co miało miejsce do tej pory także po to, by lepiej zrozumieć bariery pomyślnego i konstruktywnego dialogu wokół tej problematyki.

Drugi powód zajęcia się tytułowym tematem jest taki, że pozwala on wyłowić pewne dylematy oraz mechanizmy, które warto uwzględnić także w dialogu społecznym czy obywatelskim wokół innych zagadnień. Na pewne pokrewieństwa wskazuje nawet nieco symboliczny fakt, że najbardziej usystematyzowana faza analizowanego dialogu, tj. odbywające się od II kwartału 2014 do II kwartału 2015 posiedzenia zespołów tematycznych okrągłego stołu ds. wsparcia osób niepełnosprawnych, miała miejsce właśnie w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” przygotowanym głównie pod obrady Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych.

Trzeba jednak ustrzec się pokusy zbyt pochopnego ekstrapolowania wiedzy i wniosków na inne obszary dialogu. Opisywane tu zagadnienia wydają się mało reprezentatywne, a wręcz szczególnie specyficzne. Mamy bowiem do czynienia z protestami grup, które nie tylko

¹ R. Bakalarczyk (2014), *Dialog wokół opieki nad osobami niepełnosprawnymi*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” nr 3/2014(42), Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Warszawa.

znajdują się poza formalnymi stosunkami pracy (a w odniesieniu do nich w polskim dyskursie zwykliśmy stosować termin „dialogu społecznego”), lecz w dużej mierze poza jakimikolwiek formalnymi strukturami. Głównym podmiotem są tutaj osoby wykonujące swą rolę społeczną w ramach sektora nieformalnego, często w czterech ścianach własnych mieszkań bez wielu możliwości integracji z szerszym otoczeniem społecznym. Głównym motorem są działania osób prywatnych i niesformalizowanych więzi między nimi. Jednak mimo, że teoretycznie mowa jest o problematyce dalekiej dialogowi społecznemu w stosunkach pracy, pod pewnymi względami zagadnienia te nie są aż tak odległe. Motywem przewodnim licznych protestów było oczekiwanie uznania roli opiekuńczej wobec trwale niesamodzielnych bliskich, za pracę i gratyfikowanie jej według standardów zatrudnienia pracowniczego. Ta retoryka swoistego uzawodowienia była szczególnie widoczna we wcześniejszych protestach rodziców dzieci niepełnosprawnych (do czasu realizacji postulatu podniesienia przysługującego im świadczenia pielęgnacyjnego do wysokości płacy minimalnej), nieco słabiej wyrażana *expressis verbis* przez opiekunów osób starszych – prawdopodobnie ze względu na inne usytuowanie prawne tej grupy i wynikającą stąd nieco odmienną treść postulatów. Sama formuła prawna traktująca świadczenie pielęgnacyjne jako rekompensatę rezygnacji z pracy sugeruje, że stosunki pracownicze są istotnym punktem odniesienia dla polityki wsparcia wspomnianych grup.

Po trzecie, analiza tego procesu na przestrzeni ostatnich kilku lat ukazuje rolę i znaczenie poszczególnych instytucji polityki publicznej takich jak Trybunał Konstytucyjny czy Rzecznik Praw Obywatelskich. Zagadnienie to nabiera wagi zwłaszcza obecnie, gdy – przynajmniej w czasie pisania niniejszej publikacji – dotychczasowy kształt i funkcjonowanie tychże instytucji są poddawane poważnej dyskusji krytycznej.

Po czwarte, dramatyczna i nierozstrzygnięta sprawa wykluczonych opiekunów zawiera się w nieco rozleglejszym wyzwaniu systemowym, jakim jest wzrost potrzeb opiekuńczych w związku ze starzeniem się społeczeństwa i zmieniające się instytucje ich zaspokojenia. Konflikt wokół świadczeń dla tzw. wykluczonych opiekunów może okazać się

zaczynem i zapowiedzią przyszłej dyskusji społecznej wokół tych wyzwań, z którymi wszyscy jako osoby, rodziny, społeczeństwo i państwo musimy się zmierzyć.

Kontekst sporu

Dialog i konflikt rządu z przedstawicielami środowiska opiekunów ogniskował się w przeważającej mierze wokół kwestii świadczeń pieniężnych, dedykowanych opiekunom w związku z rezygnacją z pracy lub jej nie podjęciem ze względu na konieczność sprawowania stałej opieki nad niesamodzielnymi bliskimi.

W przypadku rodzin dzieci niepełnosprawnych, było to dążenie do podniesienia wysokości świadczenia pielęgnacyjnego, a po realizacji tego postulatu m.in. za sprawą pamiętnego protestu pod Sejmem na przełomie lutego i marca 2014 r., punkt ciężkości został przerwany na inne elementy wsparcia materialnego (wysokość zasiłku pielęgnacyjnego, renty socjalnej i zabezpieczenia opiekuna po ustaniu opieki), a także pozamaterialne aspekty funkcjonowania rodzin z osobą niepełnosprawną.

W przypadku opiekunów osób dorosłych i starszych akcent był położony na kwestię przywrócenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, które od 2013 r. przestało im przysługiwać, następnie realizację kolejnych wyroków Trybunału Konstytucyjnego w tej materii, a także równe traktowanie rezygnujących z pracy. To lapidarne zestawienie pokazuje, że mówiąc o rodzinnej czy też nieformalnej opiece długoterminowej, mamy do czynienia z trzema – w uproszczeniu – grupami:

- rodziców i opiekunów dzieci z niepełnosprawnością, a konkretnie tych o znacznych ograniczeniach funkcjonalnych, którym odpowiada orzeczenie o niepełnosprawności ze wskazaniem w orzeczeniu pkt 7 lub 8;
- opiekunów znacznie niepełnosprawnych osób dorosłych, którzy utracili samodzielność np. na skutek wypadku lub innego urazu, ciężkiej, przewlekłej choroby czy nabytej od urodzenia niepełnosprawności, choćby ze względu na uwarunkowania genetyczne;

- opiekunów osób, których nagła lub stopniowa utrata samodzielności jest powiązana z postępującym, podeszłym wiekiem (w literaturze przedmiotu pojawia się w odniesieniu do tej kategorii termin „nie-dołęstwa starczego”²).

Wszystkie wskazane wyżej kategorie opiekunów – w przypadku całkowitej rezygnacji z aktywności zawodowej – podlegają jednak temu samemu segmentowi ustawodawstwa, mianowicie ustawie o świadczeniach rodzinnych, aczkolwiek uprawnienia do wsparcia zarówno jeśli chodzi o kryteria dostępu, jak i wysokość pomocy są od 2013 r. zróżnicowane. Zróżnicowanie to jest jednym z głównych wymiarów sporu, nie tylko między przedstawicielstwem opiekunów a kolejnymi rządami, ale także zarzewiem konfliktów w obrębie środowiska opiekunów.

Szukając wspólnego mianownika dla doświadczeń tych grup można powiedzieć, że jest nim sprawowanie długoterminowej opieki nieformalnej. Opieka długoterminowa bywa różnie definiowana. W polskiej literaturze przedmiotu nieraz wiązano ją z czynnościami medyczno-pielęgniarskimi i domeną służby zdrowia, aczkolwiek współcześnie coraz częściej ową opiekę widzi się w szerszej perspektywie, wykraczającej poza ramy opieki zdrowotnej, poza czynności typowo pielęgniarskie oraz wyłącznie formalnych podmiotów, które ową opiekę świadczą.

Tym co staje się przesłanką opieki jest niesamodzielność, czy – nawiązując do nomenklatury w polskim ustawodawstwie i orzecznictwie – niezdolność do samodzielnej egzystencji. Owa niesamodzielność dotyczy podstawowych aktywności życia codziennego (czynności ADL – mierzone skalą Katza) związanych z podstawową samoobsługą i instrumentalnych aktywności życia codziennego (tzw. czynności IADL – mierzone skalą Lawtona). Innym z możliwych i stosowanych narzędzi pomiaru niesamodzielności jest skala Barthela, w Polsce używana przy przydzielaniu uprawnień do korzystania z opieki długoterminowej w ramach służby zdrowia. Warto pamiętać jednak, że adekwatność poszczególnych narzędzi do oceny zależności od opieki poszczególnych

² B. Więckowska (2008), *Ubezpieczenie pielęgnacyjne*, Warszawa, za L. Jabłoński, J. Wysokińska-Miszczyk (2000), *Podstawy gerontologii i wybrane zagadnienia z geriatrii*, Lublin.

osób z niepełnosprawnością i wykorzystanie ich w systemie nadawania wsparcia socjalnego bywa również przedmiotem kontrowersji i sporu. Przykładowo skala Barthela, którą próbowano zastosować pod koniec 2013 r. w projekcie zmian ustawy o świadczeniach rodzinnych w celu zróżnicowania wsparcia dla opiekunów w zależności od potrzeb opiekuńczych/niesamodzielności podopiecznego, została oprotestowana przez stronę społeczną, m.in. z powodu tego, że jej zdaniem skala ta nie ujmuje specyfiki zależności osób niepełnosprawnych intelektualnie, chorych psychicznie oraz niepełnosprawnych dzieci.

Myśląc o osobach starszych, zależnych od opieki, warto uwzględnić także specyficzny – choć ewoluujący – kontekst opieki z jakim mamy do czynienia w Polsce. Otóż instytucje nieformalne jak i formalne wydają się szczególnie, w porównaniu z wieloma innymi krajami europejskimi, sprzyjać przejściu opieki nad dorosłymi osobami bliskimi, gdy staną się niesamodzielne. Zgodnie z badaniem Eurobarometr 2007, w Polsce najczęściej spośród badanych krajów respondenci odpowiadali, że w obliczu utraty samodzielności, najwłaściwszą opcją byłoby zamieszkanie osoby starszej z dorosłymi dziećmi³.

Na silnie „familistyczne” oczekiwania wskazuje również część raportu z badania Instytutu Spraw Publicznych, w którym indagowane były osoby na przedpolu starości⁴. Obraz ten nieco komplikuje nowsze, pochodzące z 2015 r. badanie MediSystem na temat stosunku do opieki długoterminowej. W badaniu tym respondenci wskazywali, że w obliczu utraty samodzielności przez osobę bliską w pierwszej kolejności szukali by opiekunki lub pielęgniarki przychodzącej do domu⁵. Tym niemniej, oczekiwania wobec członków najbliższej rodziny w odniesieniu do opieki są w Polsce dość znaczne, a dodatkowo wzmacniają je instytucje formalne, takie jak Kodeks pracy nie sprzyjający godzeniu pracy z opieką czy ograniczenia w dostępie do instytucji opieki dziennej (w warunkach

³ *Health and long-term in European Union Report (2007)*, Special Eurobarometer 283/Wave 67.3 –TNS Opinion&Social.

⁴ E. Bojanowska (2009), *Opieka nad ludźmi starszymi*, [w:] P. Szukalski (red.), *Przygotowanie do starości. Polacy wobec starzenia się*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

⁵ MediSystem (2015), *Ośrodki opieki długoterminowej w świadomości Polaków – opinie i wyzwania*, Warszawa, s. 10.

domowych jak i środowiskowych) oraz całodobowej. W wielu przypadkach podjęcie opieki samodzielnie (wraz z koniecznością wycofania się prędzej czy później z rynku pracy) okazuje się w praktyce niemal bezalternatywne.

Istniejący układ instytucjonalny poddany jest jednak oddziaływaniu czynników, które mogą powodować jego erozję. Są to m.in. zmieniające się aspiracje kobiet (na barkach, których zazwyczaj spoczywała opieka nad osobami zależnymi, zarówno dziećmi jak i starszymi), które z czasem mogą być coraz silniej wzmacniane dążeniem państwa do podnoszenia aktywności zawodowej ludności w wieku produkcyjnym wraz z postępowaniem starzenia się populacji. Może to oznaczać w przyszłości szukanie zasobów siły roboczej w grupach, których znaczny potencjał zawodowy był dotąd nie wykorzystany, czyli np. kobiet w wielu 50+ (to one dominują wśród tzw. wykluczonych opiekunów). Innym czynnikiem są migracje ludności w wieku produkcyjnym, także te zagraniczne, oraz zmniejszenie się wskaźnika dzietności, co zmniejsza krąg najbliższych wokół osoby starszej. Inną przesłanką, która może podważyć fundamenty istniejącego rodzinnego/nieformalnego modelu opieki są coraz lepiej rozpoznane i bardziej uświadomione obciążenia i zagrożenia, jakim podlega opiekun nieformalny, które mogą prowadzić do jego wykluczenia w wymiarze dochodowym, zawodowym, psychospołecznym i zdrowotnym⁶.

Można więc powiedzieć, że na kontekst opieki w Polsce składają się trzy elementy, między którymi zachodzi pewne napięcie:

- a) rosnące zapotrzebowanie na opiekę w związku ze starzeniem się społeczeństwa;
- b) zmniejszający się potencjał opiekuńczy ze strony najbliższych;
- c) system instytucjonalny, który preferuje opiekę ze strony najbliższych.

Napięcie między tymi elementami zachodzi jednak w tle a nie w sercu konfliktu, któremu poświęcony został niniejszy artykuł. Model,

⁶ R. Bakalarczyk (2015), *Opiekunowie poza państwem opiekuńczym – o wykluczeniu osób opiekujących się niesamodzielnymi bliskimi i polityce społecznej, która mogłaby temu przeciwdziałać*, [w:] W. Anioł, R. Bakalarczyk, K. Frysztacki, K. Piątek, *Nowa opiekuńczość? Rola państwa we współczesnej polityce społecznej i jej tożsamość* (książka w druku).

w którym to opiekun całkowicie rezygnuje z innych ról społecznych, zwłaszcza zawodowej i oddaje się intensywnej opiece nie został w toku dialogu i konfliktu praktycznie podważony. W konflikcie tym *de facto* nie podważono zasady warunkowania wsparcia pieniężnego całkowitą rezygnacją z pracy zawodowej i w niewielkim stopniu poruszono też kwestie wsparcia pozamaterialnego jak usługi dzienne, opieka wytchnieniowa, wsparcie informacyjno-szkoleniowe, zasady przydzielania i refundacji leków, sprzętu czy adaptacji środowiska, sprawowania opieki. Osią sporu było głównie to, jak szeroki krąg osób wspierać (czy tylko opiekunów o niskich dochodach?) w jakiej wysokości (jaka powinna być kwota wsparcia?) oraz czy i według jakich kryteriów różnicować wsparcie (czy wiek podopiecznego lub wiek, w którym powstała jego niepełnosprawność powinien decydować o rodzaju i wysokości pomocy?).

Nieco osobnym torem toczyła się dyskusja wokół przygotowywanego w Senacie VI i VII kadencji projektu ustawy o pomocy osobom niesamodzielnym (zwanej potocznie projektem senatora Augustyna, od nazwiska senatora kierującego grupą roboczą, która opracowała projekt). Projekt przewidywał wprowadzenie czeku opiekuńczego, za pośrednictwem którego osoby niesamodzielne miałyby wykupować opiekuńcze usługi zewnętrzne u wybranych przez siebie świadczeniodawców, którym następnie wynagradzałyby z budżetowych środków na ten cel gminy pod warunkiem spełnienia przez świadczeniodawców określonych standardów.

W celu popularyzacji tej koncepcji powołano integrującą większą liczbę interesariuszy – koalicję na rzecz pomocy osobom niesamodzielnym⁷. Jednak projekt wyłączał z możliwości korzystania z czeku osoby, których opiekunowie pobierali świadczenia opiekuńcze w ramach świadczeń rodzinnych, a więc te grupy opiekunów, których reprezentanci weszli w spór z rządem wokół wsparcia finansowego osób zajmujących się opieką. Projekt był zatem bardziej skierowany do samotnych osób o ograniczonej samodzielności lub takich, którymi bliscy nie byli w stanie zajmować się w większym wymiarze, choćby ze względu na obowiązki zawodowe. Dyskusja wokół wykluczonych opiekunów i re-

⁷ www.niesamodzielnym.pl (dostęp 11.01.2016).

formy systemu wsparcia według projektu ustawy o pomocy osobom niesamodzielnym szły więc zasadniczo osobnymi torami. Tymczasem należałoby te nurty rozważań silniej, zintegrować i pracować nad kompleksowym wsparciem, które obejmowałoby zarówno starsze, nie w pełni samodzielne osoby samotne, mające bliskich, którzy na co dzień pracują i tych, którzy zrezygnowali ze ścieżki zawodowej, by oddać się opiece.

Przedmiot dialogu i konfliktu: głównie wsparcie finansowe

Czy koncentracja na wsparciu materialnym i jego parametrach wynika z tego, że jest ono najważniejszym wymiarem wsparcia rodzin w obliczu niesamodzielnosci ich członków?

Badanie Instytutu Spraw Publicznych, w którym pytano Polaków na przedpolu starości o pożądane sposoby wsparcia, aby można było lepiej opiekować się najstarszymi członkami, pokazało, że na pierwszym miejscu wskazywane jest finansowe wynagrodzenie osoby i zapewnienie publicznych usług wspomagających, nieco dalej wsparcie o charakterze szkoleniowym oraz ułatwiające godzenie opieki z pracą w niepełnym wymiarze czasu⁸.

Z kolei w badaniu MediSystem, w którym pytano respondentów w wieku 30+ mających rodziców w wieku 65+, wśród najbardziej pożądanych instrumentów wskazano przede wszystkim zwiększenie świadczeń pieniężnych, a także wprowadzenie przepisów pozwalających na godzenie pracy z opieką.

Wsparcie materialne jest zatem uznawane w opinii respondentów różnych badań za ważne, choć nie jest to jedyne wsparcie, które byłoby potrzebne. Szerszy ogląd sytuacji i oczekiwań opiekunów (zarówno pracujących jak i rezygnujących z opieki) dostarcza badanie przeprowadzone przez Małopolskie Obserwatorium Polityki Społecznej, w którym dowiadujemy się o dylematach i oczekiwaniach względem takich form

⁸ E. Bojanowska (2009), *Opieka nad ludźmi starszymi*, [w:] P. Szukalski (red.), *Przygotowanie do starości. Polacy wobec starzenia się*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

pomocy, jak dzienne domy opieki, miejsca całodobowego czasowego pobytu, usługi transportowe, asystenci opieki, teledoradztwo, portal internetowy, poradniki drukowane, kursy i szkolenia, grupy wsparcia i terapie indywidualne, poradnictwo psychologiczne, dowożenie posiłków do osób starszych, usługi opiekuńcze, pielęgnacyjne i rehabilitacyjne w miejscu zamieszkania czy poradnictwo prawne⁹.

Dlaczego zatem w dialogu środowiska opiekunów osób starszych wątki wsparcia pozamaterialnego i pozwalającego na godzenie pracy z opieką są – jak pokaże dalsza część artykułu – tak słabo obecne? Z czego może wynikać tak silny nacisk na kwestię wsparcia pieniężnego i zasady jego udzielania?

Zdaniem autora można wskazać trzy hipotetyczne i wzajemnie niewykluczające się powody (aczkolwiek kwestia ta zapewne wymagałaby dalszej eksploracji w kierunku poznania opinii przedstawicieli środowiska, którzy włączyli się w ruch protestu).

Po pierwsze, jak pokazują badania, kwestia wsparcia materialnego jest postrzegana jako szczególnie ważna, nie tylko przez samych opiekunów, ale także przez osoby w różnych grupach wiekowych, które liczą się z perspektywą sprawowania opieki i niesamodzielności osób bliskich. Trudno się dziwić, że staje się ona jednym z priorytetów, także w ruchu protestu opiekunów. Nie tłumaczy to jednak w pełni, dlaczego kwestia ta tak silnie zdominowała przestrzeń dialogu i konfliktu z rządzącymi, a inne kwestie zostały nieco zmarginalizowane.

Po drugie, protestuje ta grupa opiekunów, która zrezygnowała z pracy i przeszła uprzednio na pieniężne świadczenie pielęgnacyjne z tego tytułu. Na gruncie ich doświadczenia trudno się dziwić, że właśnie ta kwestia jawi się jako priorytetowa. Co prawda także dla subkategorii opiekunów, która rezygnuje z aktywności zawodowej, pozamaterialne wymiary wsparcia przydałyby się również – nie tylko by móc na rynek pracy w jakimkolwiek wymiarze powrócić, ale też by móc funkcjonować z mniejszym psychicznym, fizycznym i czasowym obciążeniem oraz skuteczniej pełnić rolę opiekuńczą. Jednak w obliczu trudności z zasp-

⁹ Małopolskie Obserwatorium Polityki Społecznej (2015), *Opiekunowie rodinni osób starszych – problemy, potrzeby, wyzwania dla polityki społecznej – raport z badania*, Kraków.

kojeniem podstawowych potrzeb bytowych, kwestia odzyskania i podniesienia wsparcia materialnego może okazać się bardziej pilna, gdyż odwołuje się do potrzeb najbardziej podstawowych, które nie są zaspokojone.

Po trzecie, kwestia wsparcia pieniężnego dla opiekunów może wiązać się w przypadku omawianej grupy ze szczególnie silnie przeżywanym poczuciem krzywdy i niesprawiedliwości, które może znajdować wyraz w społecznym czy publicznym proteście. Z jednej strony jest to poczucie niesprawiedliwości ze względu na nierówne traktowanie opiekunów osób dorosłych względem opiekunów niepełnosprawnych dzieci. Kryteria tak znacznego różnicowania mogą wydawać się – na co wskazują także przytoczone dalej wyroki Trybunału Konstytucyjnego i wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich – dość arbitralne i przez to niesprawiedliwe. Poczucie niesprawiedliwości może być tym intensywniej odczuwane, że przedstawiciele obydwu grup po 2013 r. w sytuacji konfliktowej, której towarzyszyły liczne werbalne spory w ramach portali społecznościowych (głównego medium komunikacji i integracji przedstawicieli obydwu ruchów protestu), co znacznie zaogniło wewnątrzśrodowiskowe konflikty. Z drugiej strony, opiekunowie mogą odczuwać poczucie krzywdy ze względu na to, że odebrano im uprawnienia, które wcześniej otrzymali na skutek własnych decyzji o rezygnacji z pracy w związku z opieką i w zaufaniu, że prawa te nie zostaną im odebrane.

Chronologia dialogu i konfliktu

Pierwotnie ustawa o świadczeniach rodzinnych z 2003 r. była skierowana tylko do rodziców i opiekunów dzieci niepełnosprawnych, wymagających stałej opieki i to po przekroczeniu kryterium niskiego dochodu stosowanego do świadczeń rodzinnych dla gospodarstw z osobą niepełnosprawną. Na mocy tej ustawy przyznawane jest świadczenie pielęgnacyjne (którego zasady pobierania są głównym przedmiotem konfliktu), wsparcie z tytułu rezygnacji z pracy w związku ze sprawowaniem stałej opieki.

W ówczesnym stanie prawnym świadczenie pielęgnacyjne nie przysługiwało opiekunom niepełnosprawnych osób dorosłych, nawet tych o niskich dochodach. Przełom przyniósł rok 2008 i ówczesne wyroki Trybunału Konstytucyjnego, na mocy których świadczenie powinno przysługiwać także innym niż rodzice opiekunom, na których ciąży obowiązek alimentacyjny wobec podopiecznego, a także opiekunom osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, które nie są dziećmi.

Za sprawą tychże wyroków od 2009 r. ze świadczenia pielęgnacyjnego mogli korzystać więc także opiekunowie osób dorosłych, osób o orzeczonym znacznym stopniu niepełnosprawności (oraz stopniu umiarkowanym, jeśli niepełnosprawność powstała w dzieciństwie), w tym także opiekunowie osób starszych. Nadal warunkiem było jednak obok całkowitej rezygnacji z pracy także spełnienie kryterium dochodowego, które jednak niebawem, od stycznia 2010 r. zostało zniesione. W efekcie czego od początku 2010 r. wszyscy niepracujący opiekunowie osób wymagających stałej opieki, jeśli powiązani byli z podopiecznym obowiązkiem alimentacyjnym, mogli pobierać świadczenie pielęgnacyjne. Rozszerzenie zakresu podmiotowego uprawnionych do wsparcia przełożyło się na drastyczny, kilkukrotny wzrost liczby pobierających świadczenia oraz koszty ich wypłaty.

Samorządy i media sygnalizowały, że zdarza się, iż świadczenia pobierają także osoby, które nie sprawują rzeczywistej opieki (przykład wnuczka, który wyłudził świadczenie pielęgnacyjne za fikcyjną opiekę nad babcią mieszkającą w innym mieście). Rząd potraktował wskazane doniesienia o nadużyciach jako argument na rzecz zmian prawnych zawężających zakres uprawnionych do świadczeń opiekuńczych¹⁰. Można jednak zastanawiać się, na ile argument o nadużyciach był faktycznym powodem, a na ile pretekstem wzmacniającym główną motywację, jaka stała za nowelizacją.

¹⁰ Por. Projekt z dnia 26 lipca 2012 r. ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw.

Nowelizacja ustawy i powstanie grupy wykluczonych opiekunów niepełnosprawnych osób dorosłych

Nowelizacja ustawy o świadczeniach rodzinnych z 2012 r. przewidywała podzielenie odbiorców na dwie kategorie. Opiekunowie niepełnosprawnych dzieci i wymagających stałej opieki dorosłych, których niepełnosprawność powstała od urodzenia lub w dzieciństwie, zachowali prawo do świadczenia pielęgnacyjnego na dotychczasowych zasadach (które niebawem, na skutek kolejnych protestów środowiska rodziców dzieci niepełnosprawnych wzrosło).

Z kolei opiekunowie osób, których zależność od opieki powstała w dorosłym życiu (po 18. roku życia lub po 25. roku życia, jeśli do tego czasu podopieczny pobierał naukę) mogli odtąd starać się już nie o świadczenie pielęgnacyjne, ale nowy twór prawny – tzw. specjalny zasiłek opiekuńczy (SZO), pod warunkiem spełnienia kryterium dochodowego (wówczas 623 złotych na osobę netto, a obecnie 764 złotych netto), którego nie stosowano w przypadku świadczenia pielęgnacyjnego (ŚP). Początkowo wysokość obydwu form wsparcia była zbliżona (520 złotych – SZO i 620 złotych ŚP), ale stopniowo zaczął rosnąć dystans między obydwoa świadczeniami. Obecnie, w styczniu 2016 r. świadczenie pielęgnacyjne wynosi 1300 złotych netto, podczas gdy wysokość specjalnego zasiłku opiekuńczego nadal pozostała na poziomie 520 złotych. Najważniejszą jednak konsekwencją ówczesnej nowelizacji było to, że wiele opiekunów osób dorosłych nie było w stanie spełnić niskiego kryterium dochodowego, w rezultacie czego zostali bez prawa do któregośkolwiek z wymienionych świadczeń.

Nowe zasady obowiązywały nie tylko osoby, które wchodziły w rolę opiekuna po wejściu w życie nowych przepisów, ale także te, które wcześniej zrezygnowały z pracy, by oddać się opiece nad dorosłą (zazwyczaj starszą) osobą bliską w nadziei na trwałe pobieranie świadczenia pielęgnacyjnego na czas sprawowania opieki. Nowelizacja przewidywała dla tej grupy okres przejściowy (od stycznia 2013 r. do końca czerwca 2013 r.), ale od pierwszego lipca 2013 r. musieli oni poddać się nowym, niekorzystnym zasadom. Ogromna, licząca około 150 tys. osób grupa opiekunów nie spełniła odpowiednich kryteriów, w związku z czym

została bez pomocy. Ponadto, wraz z ustaniem wypłaty świadczeń pielęgnacyjnych, organ do tego zobowiązany zaprzestawał odprowadzania za wspomniane osoby składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe i zdrowotne, co zwiększało ryzyko ubóstwa w obliczu starości i niezdolności do pracy oraz brak możliwości korzystania bezpłatnie z podstawowej opieki medycznej (chyba, że ów opiekun miał możliwość ubezpieczenia z innego tytułu).

Część opiekunów z systemu wsparcia finansowego eliminowało niespełnienie nie tyle kryterium dochodowe, co konieczność poświadczenia, że rezygnacja z pracy nastąpiła w związku ze sprawowaniem opieki. Wielu rzeczywistych opiekunów nie posiadało na to pisemnych dowodów (od stycznia 2015 r. ta przesłanka została usunięta i wystarcza warunek całkowitej rezygnacji z pracy lub jej niepodjęcia). W wyniku wspomnianych nowych kryteriów powstała zatem dość rozległa kategoria osób opiekujących się długoterminowo bliskimi, bez pomocy finansowej i z poczuciem krzywdy związanej z utratą uprawnień, które wcześniej otrzymywali. To właśnie przedstawiciele tejże grupy uformowali za pośrednictwem stron internetowych i portali społecznościowych środowisko wymiany informacji i samopomocy, a następnie ruch protestu zwany dalej ruchem wykluczonych opiekunów niepełnosprawnych osób dorosłych (jak sami zwykli się publicznie określać). W walce o swoje prawa w kolejnych miesiącach i latach upominali się oni jednak nie tylko o przywrócenie im praw nabytych do świadczenia pielęgnacyjnego, ale o równe traktowanie wszystkich rezygnujących z pracy opiekunów osób dorosłych na zasadach podobnych, jak traktowani są przez państwo rodzice i opiekunowie niepełnosprawnych dzieci.

Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, wyrok Trybunału Konstytucyjnego i jego kontrowersyjna realizacja

Poczucie niesprawiedliwości towarzyszyło nie tylko samym opiekunom. Także w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, wspomniana nowelizacja ustawy o świadczeniach rodzinnych wzbudziła obiekcyjne

i stała się przedmiotem skargi do Trybunału Konstytucyjnego, który wydał w tej sprawie wyrok 5 grudnia 2013 r.¹¹ Zgodnie z orzeczeniem Trybunału, została złamana konstytucyjna zasada ochrony praw nabytych i zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a ustawodawca został zobowiązany do korekty stanu prawnego bez zbędnej zwłoki¹².

W odpowiedzi na ten wyrok, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przygotowało projekt *Ustawy o wypłacie zasiłków dla opiekuna*¹³, który w założeniach miał stanowić realizację wyroku Trybunału. Przewidywał on wprowadzenie nowego świadczenia, tzw. zasiłku dla opiekuna (ZDO) dla wszystkich nadal sprawujących opiekę, którym wcześniejsze prawo do świadczenia pielęgnacyjnego wygasło z dniem 30 czerwca 2013 r. (a więc z końcem okresu przejściowego zaskarżonej nowelizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych). Zasiłku dla opiekuna nie obwarowano kryterium dochodowym, a także przewidziano zaległe wyrównanie za cały okres, w którym poszkodowani opiekunowie pozostawali bez wsparcia, a w końcowej wersji projektu, który wszedł w życie 1 maja 2014 r. dołączono do tego także odsetki. Projekt wzbudził jednak mieszane odczucia w środowisku opiekunów.

Z jednej strony przedstawiciele środowiska czekali na wsparcie, które wyciągnęłoby ich z sytuacji głębokiego wykluczenia, stąd dążenie do tego, by zmiany weszły jak najszybciej, z drugiej jednak strony propozycje ministerialne nie spotkały się z powszechną aprobatą. Zarzucono im przede wszystkim to, że opiekunom odebrano świadczenie pielęgnacyjne, a zaproponowano przywrócenie innej formy wsparcia, czyli właśnie zasiłku dla opiekuna, który jest mniej korzystnym rozwiązaniem, choćby jeśli chodzi o wysokość. Zdaniem dużej części środowiska nie było to pełne wykonanie wyroku Trybunału.

Ponadto, konsultacje projektu odbywały się w okresie rosnącego dystansu, niekiedy wręcz konfliktu między przedstawicielami środowiska rodzin niepełnosprawnych dzieci a wykluczonych opiekunów osób dorosłych, wobec czego skłonność do porównań polityki wsparcia oby-

¹¹ Wyrok z dnia 5 grudnia 2013 r., Sygn. akt K 27/13W.

¹² Tamże.

¹³ Ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz.U. z dnia 30 kwietnia 2014 r., poz. 567).

dwu grup była wtedy bardzo żywa, podobnie jak poczucie krzywdy na tym podłożu. Propozycjom ministerialnym zarzucano, że konserwują one podział środowiska opiekunów, a także komplikują cały system wsparcia, bowiem wejście w życie ustawy o wypłacie zasiłków dla opiekuna oznaczałoby, że funkcjonowałyby równolegle świadczenie pielęgnacyjne, specjalny zasiłek opiekuńczy i zasiłek opiekuna. Tworzyły się więc i petryfikowały dalsze podziały w środowisku rodzące poczucie krzywdy i niesprawiedliwości.

Podnoszono też, że nadal pozostawała grupa niepracujących zawodowo opiekunów niepełnosprawnych osób dorosłych, która nie kwalifikowała się do któregośkolwiek ze wspomnianych świadczeń. Należeli do niej ci opiekunowie osób dorosłych, którzy uprzednio nie otrzymywali świadczenia pielęgnacyjnego (a więc nie przysługiwałyby im zasiłek dla opiekuna – SZO) ani nie kwalifikowali się ze względu na niespełnienie kryterium dochodowego lub potwierdzonej rezygnacji z pracy ze względu na opiekę, do specjalnego zasiłku opiekuńczego – ZDO.

Sejmowe protesty i ich konsekwencje

Swoje obiekcje opiekunowie artykułowali w pismach do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, a niebawem także podczas trwającego ponad miesiąc czasu (od połowy marca do ostatnich tygodni kwietnia 2014 r.) protestu w namiotowym miasteczku pod Sejmem. Była to najbardziej dotychczas konfliktowa, burzliwa i widoczna dla szerszego otoczenia społecznego faza sporu o świadczenia dla opiekunów osób niepełnosprawnych. Protest opiekunów niepełnosprawnych osób dorosłych był po części pochodną zainicjowanego wcześniej protestu okupacyjnego rodziców niepełnosprawnych dzieci w Sejmie.

O ile pierwszy z protestów, szeroko relacjonowany wówczas w mediach, zaowocował decyzją o spełnieniu głównego z szeregu postulatów protestujących rodziców, mianowicie podniesienia wysokości świadczenia pielęgnacyjnego do wysokości płacy minimalnej (aczkolwiek proces ten rozłożono na lata i kwota 1300 netto + oskładkowanie obowiązuje od stycznia 2016 r.), o tyle nie zostały spełnione oczekiwania opiekunów

niepełnosprawnych osób dorosłych pod Sejmem, którzy domagali się pełnej realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego, przez co protestujący rozumieli przywrócenie im świadczenia pielęgnacyjnego na aktualnych zasadach, a więc tych, jakim podlegali rodzice i opiekunowie niepełnosprawnych dzieci. Rząd zdecydował się na przyjęcie projektu ustawy o wypłacie zasiłków dla opiekuna w pierwotnej wersji (z nieznacznymi poprawkami). Znaczna podwyżka świadczenia pielęgnacyjnego dla rodziców dzieci i osób niepełnosprawnych od urodzenia oraz brak realizacji dążeń opiekunów dorosłych jeszcze zwiększyły dystans dzielący wsparcie obydwu grup i utrwalił poczucie niesprawiedliwości po stronie wykluczonych opiekunów, aczkolwiek wprowadzone zmiany przyniosły poprawę sytuacji socjalnej dużej części z nich.

Protesty przyczyniły się do częściowego uświadomienia dramatu rodzin opiekujących się niezdolnymi do samodzielnej egzystencji bliskimi w szerszym otoczeniu i w opinii publicznej, będąc przez pewien czas najgłośniejszym wystąpieniem społecznym ówczesnego okresu. Pojawiały się też przypuszczenia, że protesty opiekunów niepełnosprawnych uruchomią lawinę protestów i żądań innych grup, które mają poczucie krzywdy i niesprawiedliwości (taki scenariusz jednak nie ziścił się na zauważalną skalę).

W następstwie protestów nastąpiła jednak dalsza dezintegracja środowiska opiekunów. Nie tylko utrwalił się podział na opiekunów dzieci i opiekunów dorosłych, ale także w obrębie obydwu środowisk zaczęły się tworzyć podziały. Jeśli chodzi o środowisko rodziców dzieci, z czasem ujawnił się rozłam w łonie grupy protestujących na sejmowym korytarzu rodziców i postępująca polaryzacja i konflikt między dwoma obozami. Jeden z nich skupiony był głównie wokół toruńskiego stowarzyszenia „Mam przyszłość”, którego liderzy zarówno wcześniej, jak i później byli głównymi organizatorami protestów ulicznych i skłonni byli do stosowania tej formy oddziaływania. Drugi ważny obóz skupiony był bardziej wokół niebawem powstałego stowarzyszenia „Niepełnosprawności – Jeden front”, które dystansowało się do późniejszych, dalszych protestów poprzedniej grupy i deklaratywnie było mniej nastawione na akcentowanie odrębności walki opiekunów osób dorosłych i opiekunów dzieci.

Również ostre podziały w następstwie protestów pojawiły się między liderami protestu opiekunów osób dorosłych. Jednym z wątków konfliktowych była ocena tego, dlaczego i z czyjej winy doszło do porażki protestu i niezrealizowania jego postulatów. W ruchu wykluczonych opiekunów strony konfliktu nie miały jednak swoich bastionów w poszczególnych organizacjach, a spór przybierał bardziej personalnieformalny charakter i przebieg, co też było związane z mniejszą rolą formalnych organizacji w tym ruchu i większą rolą indywidualnych liderów, ich gotowości do działania i mobilizowania innych.

Nieuniknione, że wpływ na dezintegrację środowiska opiekunów mogło mieć także upolitycznienie się w gorącym czasie protestów zagadnienia. W konflikt ten bowiem zaczęły włączać się rozmaite siły polityczne, zarówno te parlamentarne, jak i pozaparlamentarne, aczkolwiek gdy medialne zainteresowanie problemem opadło, osłabło także zainteresowanie poszczególnych formacji politycznych.

Okrągły stół: dialog w miejsce protestu?

Obok bezpośrednich zmian prawnych, uświadomienia problemu opieki publicznej i przyspieszenia dezintegracji w środowisku opiekunów, konsekwencją obydwu protestów było powołanie tzw. okrągłego stołu ds. wsparcia osób niepełnosprawnych i wyłonienie 5 podstolików tematycznych: ds. wsparcia rodzin z niepełnosprawnymi dziećmi, ds. opiekunów osób starszych, ds. zdrowia, ds. orzecznictwa oraz ds. aktywizacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych¹⁴.

Trudno wyznaczyć dokładne cezury trwania tejże nowej formuły dialogu z uwagi na to, że obserwowane było zwłaszcza w drugiej połowie 2014 r. i w pierwszej połowie 2015 r. stopniowe wygasanie działalności tej platformy oraz ponowny wzrost znaczenia protestów jako głównej formy oddziaływania ze strony społecznej. Spotkania zespołów okrągłego stołu odbywały się w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”.

¹⁴ R. Bakalarczyk (2014), *Okrągły stół w cieniu protestów*, „Ubezpieczenie społeczne. Teoria i Praktyka. Dwumiesięcznik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych”, nr 3(120).

Mimo burzliwego przebiegu spotkań, była to faza dialogu, którą cechowało wyciszenie protestów ulicznych oraz obniżenie temperatury konfliktu. Być może też taki był główny cel powołania tejże platformy ze strony rządzących.

Mimo wszystko, formuła spotkań nie przyniosła wymiernych rezultatów, a już w trakcie jej trwania pojawiły się poważne zastrzeżenia – zgłaszane ze strony uczestników – co do ram prowadzonych tą drogą konsultacji. Wśród wysuwanych wówczas zastrzeżeń można zaliczyć brak harmonizacji prac podzespołów, brak dostępu dla uczestników poszczególnych podzespołów do informacji co dzieje się w pozostałych, brak jawności przebiegu poszczególnych spotkań. Przewodnicząca spotkaniom strona rządowa nie dawała uczestnikom poszczególnych podzespołów z odpowiednim wyprzedzeniem informacji na temat agendy kolejnych spotkań, które pozwalałyby na bardziej rzeczowe przygotowanie się przez przedstawicieli strony społecznej. Nie spotkały się z realizacją postulatów protokołowania spotkań, ani tym bardziej ich nagrywania czy spisywania stenogramu, nie powstała też żadna internetowa platforma wiedzy na temat ustaleń poszczególnych podstolików. Klimat kolejnych spotkań wskazywał na rezygnację i poczucie znużenia formułą nie przynoszącą konstruktywnych rezultatów.

Kolejny wyrok, nowy projekt i powrót protestów

Ostatecznym ciosem był jednak prawdopodobnie budzący kontrowersje projekt realizacji kolejnego Wyroku Trybunału Konstytucyjnego, co wywołało wznowienie protestów i wewnątrzrodowiskowych sporów. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z października 2014 r.¹⁵ stanowił, że dotychczasowe zasady różnicowania statusu opiekunów w systemie wsparcia finansowego są niezgodne z konstytucyjną zasadą równego traktowania.

W opinii Trybunału zastrzeżenie budziły nie tyle odmienne zasady wsparcia dla opiekunów dzieci i osób starszych, co fakt, że w obrębie

¹⁵ Wyrok z dnia 21 października 2014 r., Sygn. akt K 38/13.

opiekunów osób dorosłych dochodzi do nieuprawnionego i znacznego różnicowania zasad wsparcia (według kryterium wieku w jakim powstała niepełnosprawność). Trybunał natomiast przyznał – wbrew stanowisku wnioskodawcy – że uwzględnienie czynników socjalno-ekonomicznych jako przesłanka różnicowania jest uprawnione (strona rządowa zinterpretowała to jako aprobatę dla dalszego stosowania kryterium dochodowego).

Podobnie jak w przypadku poprzedniego wyroku TK ustawodawca został zobligowany do podjęcia działań prawnych „bez zbędnej zwłoki”. Trybunał zalecił także kierowanie się ochroną praw nabytych, zasadami równego traktowania, które zostały naruszone w zaskarżonych przypisach oraz możliwościami budżetowymi. Ministerstwo na jednym z ostatnich spotkań okrągłego stołu przedstawiło projekt regulacji, który miał zrealizować wyrok Trybunału. Przewidywał on wprowadzenie świadczenia pielęgnacyjnego dla wszystkich opiekunów całkowicie rezygnujących z pracy, pod warunkiem spełnienia nowego kryterium dochodowego w wysokości 1000 złotych netto na osobę.

Różnicowanie przewidziano natomiast w zakresie wysokości świadczenia według kryterium wieku podopiecznego, a nie jak dotąd wieku powstania jego niepełnosprawności. W związku z opieką nad dzieckiem miało przysługiwać 1200 złotych, a nad osobą dorosłą 800 złotych¹⁶. Zakładano również ochronę praw nabytych do świadczeń pobieranych na dotychczasowych zasadach (nowym regułom miały podlegać osoby od nowa wchodzące do systemu, natomiast osoby w chwili wejścia w życie przepisów pobierające świadczenie pielęgnacyjne, zasiłek dla opiekuna lub specjalny zasiłek opiekuńczy miałyby prawo do wyboru czy chcą korzystać z dotychczasowych zasad czy przejść na nowe).

Projekt przewidywał także objęcie zasiłkiem dla bezrobotnych opiekunów, w przypadku których ustało sprawowanie opieki (obecnie obowiązujące prawo to uniemożliwia). Projekt wzbudził szczególnie żywą negatywną reakcję w środowisku rodzin dzieci niepełnosprawnych. Oponowali oni przeciwko kryterium dochodowemu, które od 2010 r. nie było już stosowane w świadczeniach opiekuńczych dla opie-

¹⁶ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych, 13.03.2015.

kunów niepełnosprawnych dzieci. Opór budził też pomysł zmniejszenia świadczenia z 1200 do 800 złotych po przekroczeniu przez dziecko 18. roku życia.

Choć proponowane zasady nie miały objąć dotychczas pobierających świadczenie pielęgnacyjne rodzin (z uwagi na zasadę ochrony praw nabytych), przedstawiciele tego środowiska zaczęli ponownie w trybie demonstracji ulicznych protestować przeciwko projektowi wiosną 2015 r. oraz wysuwać pozostałe postulaty dotyczące podniesienia zasiłku pielęgnacyjnego na dziecko czy renty socjalnej, a także niezwiązanych ze wsparciem pieniężnym. Ministerialny projekt wzbudził też mieszane uczucia w silnie skonfliktowanym wówczas środowisku opiekunów osób dorosłych.

Z jednej strony wskazywano na pilną potrzebę przyjęcia zmian, które by poprawiały sytuację opiekunów (projekt ponieważ to przewidywał, gdyż zakładał wzrost wsparcia z 520 złotych do 800 złotych, a także objęcie nim większej grupy osób za sprawą podwyższenia kryterium z ówczesnego 664 złotych do 1000 złotych). Z drugiej jednak strony wskazywano, że projekt nadal podtrzymuje podziały, tworzy nowe, a także pozostawia część opiekunów (tych którzy przekroczyliby 1000 złotych progu dochodowego) bez wsparcia. Część opiekunów opowiadała się za jak najszybszym przyjęciem projektu, nawet jeśli w ich oczach był niedoskonały i dopiero wówczas walczeniem dalej o kolejne grupy, inni zaś stali na stanowisku, że nie można zgodzić się na to „wciąż dyskryminujące”, ich zdaniem, rozwiązanie. Ostatecznie, w ramach konsultacji społecznych do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej napłynęło ponad 150 stron uwag ze strony różnych interesariuszy systemu wsparcia.

W obliczu wspomnianej krytyki (a może pod jej pretekstem?), wniesiony projekt pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów nie został poddany dalszemu procesowi legislacyjnemu. Nie można wykluczyć, że na zamarcie dalszych prac wpłynął szerszy kontekst polityczny. Wiosną 2015 r. trwała już kampania prezydencka, a po zwycięstwie Andrzeja Dudy szala zwycięstwa także w przyszłych wyborach parlamentarnych przechylała się na korzyść opozycyjnego wówczas Prawa i Sprawiedliwości. W obliczu spodziewanej władzy parlamentarnej i Rządu, zarówno poprzedni resort nie był szczególnie zdeterminowany, by walczyć o skomplikowane i trudne do przeforsowania (ze względu na opór

społeczny, jak i wskazywany w rozmowach z opiekunami opór Ministra Finansów) projekty, strona społeczna czekała raczej na to, co przyniesie nowa władza, a opinia publiczna i media były zaabsorbowane innymi kwestiami, które zyskały większą wagę w kampanii wyborczej. Ostatecznie do końca Sejmu VII kadencji wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie został zrealizowany, a konflikt wokół nierównego wsparcia dla opiekunów osób niepełnosprawnych nie został rozstrzygnięty.

Perspektywy na przyszłość

Trudno dokładnie powiedzieć, jakie zmiany i procesy społeczne w tej materii przyniesie kolejny, niedawno wybrany parlament i rząd. Część środowiska opiekunów wiązała ze zmianą władzy nadzieję na poprawę swojej sytuacji, a przynajmniej nowe otwarcie. Z korespondencji przedstawicieli Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z wysyłającego doń listy i pisma opiekunów wyłania się następujący obraz: resort przekonuje, że rząd pamięta o problemie wykluczonych opiekunów i analizuje rozmaite scenariusze i sposoby zmierzenia się z nim oraz traktuje jako część polityki na rzecz rodziny, jednocześnie priorytetem pozostaje wsparcie rodzin z dziećmi, przede wszystkim pod postacią sztabarowego programu „Rodzina 500+”, z którego skorzystają także rodziny z niepełnosprawnymi dziećmi¹⁷. Jednak 8 stycznia 2016 r. powołano zespół ds. Rozwiązań Systemowych ds. Opiekunów Dorosłych Osób Niepełnosprawnych.

Zamiast podsumowania

W dotychczasowym, omówionym wyżej dialogu kluczową rolę odgrywał spór między stronami społecznymi a rządem, zaś wpływ nań miały także instytucje polityki publicznej jak Trybunał Konstytucyjny.

¹⁷ Por. pismo z 22 grudnia 2015 r. wiceministra Bartosza Marczuka w odpowiedzi na wystąpienie Poseł Krystyny Pawłowicz w sprawie realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2014 r.

Rząd, reprezentowany głównie przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, choć – jak wynikało z treści rozmów z resortem – także istotne znaczenie mogło mieć Ministerstwo Finansów prowadził politykę, którą cechował raczej reaktywny styl odpowiadania na protesty i kolejne wyroki Trybunału Konstytucyjnego.

Głównym motywem działań była dbałość o zahamowanie wzrostu wydatków na wypłatę świadczeń pieniężnych dla osób sprawujących długoterminowo opiekę nad bliskimi. Nie dało się natomiast w toku dialogu zauważyć dążenia do przeobrażenia systemu wsparcia by służyło ono innym celom, np. zmniejszeniu skali obciążeń i zagrożeń dla opiekuna nieformalnego, wzmocnieniu jego kompetencji opiekuńczych czy umożliwienia mu godzenia opieki z aktywnością na rynku pracy.

Rząd raczej nie dążył do przeobrażenia kształtu instytucji, a co najwyżej regulował wysokość świadczeń, tworzył lub proponował kryteria różnicowania tego wsparcia. Strona rządowa nie wykazała też woli odpowiedzi na niektóre głosy pojawiające się w konsultacjach i negocjacjach sugerujące odstępianie od kryterium całkowitej rezygnacji z pracy czy zawężenia kręgu odbiorców wsparcia tylko do opiekunów, na których ciąży obowiązek alimentacyjny względem podopiecznego.

Ponadto, rząd podejmował działania zazwyczaj pod wpływem kolejnych protestów albo na skutek wyroków Trybunału Konstytucyjnego. W odniesieniu do dialogu z wykluczonymi opiekunami niepełnosprawnych osób dorosłych postawę strony rządowej można uznać za niewychodzącą naprzeciw drugiej strony i nieskłoną do kompromisu. Rząd nie wyszedł naprzeciw dążeń tego środowiska, a zrealizowane działania na rzecz tej grupy stanowiły raczej minimum wyznaczone przez wyroki Trybunału Konstytucyjnego, choć także i pod tym względem nie nastąpiło całkowite dopełnienie konstytucyjnych zobowiązań – wyrok z 21 października 2014 r. nie został dotąd zrealizowany, mimo ponadrocznej zwłoki. Ze wskazanych w artykule powodów trudno spodziewać się, że kolejny rząd odstąpi od linii kierowania się głównie intencją pilnowania poziomu wydatków, tym bardziej że ramy finansowe dla polityki wsparcia opiekunów mogą okazać się jeszcze bardziej

sztywne z uwagi na konieczność realizacji zapowiedzianych kosztownych programów w innych obszarach polityki społecznej.

Jak zostało pokazane, dotychczas znaczną, wręcz wiodącą rolę odegrały takie instytucje jak Rzecznik Praw Obywatelskich i przede wszystkim Trybunał Konstytucyjny. Wyroki z 2008, 2013 i 2014 r. zwiastowały kolejne przełomy w ewolucji polityki wsparcia opiekunów. Były też, wraz z pisemnymi uzasadnieniami ważnym źródłem norm, które częściowo wyznaczały ramy i kierunki zmian prawnych i toczonego wokół nich dialogu. Mimo, że w dzisiejszej debacie publicznej nie brakuje głosów, że Trybunał Konstytucyjny w ówczesnym składzie reprezentował interes ówczesnego obozu rządzącego a nie obywateli, kolejne fazy dialogu z opiekunami pokazują, że instytucja ta wydawała wyroki zasadniczo korzystne dla interesu i praw opiekunów, zaś niewygodne dla działań władzy publicznej w sytuacji, gdy je naruszała. Obecnie trwający kryzys konstytucyjno-polityczny, prowadzący do osłabienia autorytetu Trybunału Konstytucyjnego i jego orzeczeń, oraz utrudnienie działania tejże instytucji może nie wróżyć dobrze dla poprawy sytuacji opiekunów i ochrony ich praw.

Kluczowym aktorem społecznym były oddolne przedstawicielstwa środowisk, których dotyczył ów dialog. Z jednej strony czynnik społeczny mniej lub bardziej bezpośrednio oddziaływał na kolejne zmiany prawne, z drugiej strony to zmiany prawne wyłaniały tworzenie się nowych aktorów i przegrupowania w obrębie dotychczasowych. Ilustruje to przykład wykluczonych opiekunów, którzy zorganizowali się w reakcji na nowelizację prawa z końca 2012 r., następnie stali się istotnym podmiotem procesu przekształcania prawa o świadczeniach rodzinnych.

Inicjatywy środowiska opiekunów wykazały znaczny potencjał samoorganizacyjny i mobilizacyjny, choć także przejawiały pewne ograniczenia, utrudniające skuteczne oddziaływanie na zmianę. Silne skonfliktowanie tego środowiska, głównie, choć nie tylko, na linii opiekunowie dzieci niepełnosprawnych i opiekunowie osób dorosłych, utrudniało wypracowanie wspólnego stanowiska oraz wywieranie siły nacisku na władzę a także czytelne komunikowanie własnych potrzeb i oczekiwań z mediami i opinią publiczną.

Mimo to, bilans ruchu opiekunów trudno uznać za negatywny. Umiejętność zorganizowania się przy pomocy nowoczesnych form komunikacji jak portale społecznościowe, zwłaszcza w dobie niewielkiej samoorganizacji obywatelskiej można uznać za osiągnięcie. Choć działanie to opiekunom osób dorosłych nie przyniosło dotąd wymiernych rezultatów, które byłyby odczuwalne w ich sytuacji socjalnej, długotrwała presja społeczna i próby zainteresowania nią mediów i innych instytucji może zaowocować poprawą sytuacji tej grupy w przyszłości.

Gdyby nie pisanie pism do parlamentarzystów i do instytucji publicznych jak Rzecznik Praw Obywatelskich, czy próby nagłaśniania sprawy w debacie publicznej, nie wiadomo czy doszłoby do dwóch wyroków z 2013 i 2014 r. Pierwszy zaowocował przynajmniej częściową poprawą sytuacji socjalnej dużej części wykluczonych opiekunów, drugi zaś tworzy zobowiązanie dla kolejnych rządów, aby pilnie zmierzyły się z omówionym problemem.

Głównymi barierami dla pomyślnego przebiegu dalszego dialogu wokół sprawy opiekunów mogą okazać się więc zasygnalizowane:

- skłonność rządów do kierowania się głównie intencją ograniczenia bezpośrednich kosztów finansowych polityki wsparcia;
- przewidywane osłabienie instytucji Trybunału Konstytucyjnego i Rzecznika Praw Obywatelskich oraz
- niepowodzenia po stronie społecznej w przewycięzaniu wewnętrznych konfliktów.

Warto zdać sobie sprawę z owych ograniczeń i zagrożeń po to, aby móc je osłabiać. Poprawić sytuację mogłoby włączenie się w proces na zasadzie solidarności także innych aktorów społecznych, np. partnerów w stosunkach pracy oraz odejście od próby wspierania tylko osób całkowicie rezygnujących z pracy w związku z opieką. Należy pomyśleć i debatować o wsparciu do osób niesamodzielnych w różnych sytuacjach i ich opiekunów, w tym tych, którzy chcieliby godzić opiekę z pracą. Otworzyłoby to pole do dyskusji na temat szerszego wachlarza instrumentów wsparcia i włączenia w dialog także partnerów społecznych, uczestniczących w stosunkach pracy jak związki zawodowe i pracodaw-

cy. Wówczas dialog wokół opieki nad osobami niesamodzielnymi mógłby stać się częścią tradycyjnie rozumianego dialogu społecznego, ale zorientowanego na mierzenie się ze społecznymi wyzwaniami starzejącego się społeczeństwa.

KULTURA DIALOGU

Wojciech Misztal

Wzory osobowe dla uczestników dialogu – w dobie nowego kolektywizmu

Poniższej analizuję problematykę kształtowania się po 1989 r. nowego rodzaju stosunków społeczno-gospodarczych i tworzenia się w nich nowych wzorów osobowych, specyficznych dla demokracji wolnorynkowej. Interesuje mnie także to, jakie znalazły one odzwierciedlenie w sferze w dialogu. Twierdzę, że w dialogu społecznym i obywatelskim widoczne stały się postawy kolektywistyczne, które są silnie ugruntowane w czymś, co można nazwać korporacyjnym sposobem myślenia i działania.

W poniższych rozważaniach wykorzystuję dorobek Marii Ossowskiej odnoszący się właśnie do kwestii wzorów osobowych. Jej zdaniem, moralność mieszczańska była głównym źródłem wzoru obywatela zarówno w społeczeństwie demokratycznym, jak i socjalistycznym. Wyrażały one bowiem nowy rodzaj moralności kolektywnej. Otóż zasadniczą treścią obydwu wzorów były te same wartości, aczkolwiek odmiennie definiowane i wyrażane¹.

Zdaniem Ossowskiej, w obu wzorach miał miejsce zanik indywidualizmu na rzecz form życia zbiorowego. Jako przykład można wskazywać na współczesny wzór obecny w społeczeństwach kapitalistycznych „człowieka bez kantów” i z drugiej strony – *homo sovieticus*. Nie oznacza to jednak, że obydwa wzory są do siebie podobne, a jedynie, że pod-

¹ Należą do nich: praca i własność, wolność i zaangażowanie, indywidualizm i kolektywizm, a także stosunek do religii.

kreślane różnice nie są aż tak wielkie jakby się mogło wydawać. Widać jednak, że wzory osobowe obywatela w demokracji i socjalizmie uległy w zasadniczej swej części podobnym przekształceniom.

Powyższe uwagi mogłyby wskazywać, że kształtowaniu wzorów osobowych po 1989 r. nie powinien przeszkadzać okres PRL. Tym bardziej, że w tym okresie już w latach 70. XX w. pojawiła się oryginalna koncepcja samoorganizacji społecznej w postaci środowisk opozycyjnych działających w warunkach opresji. Pomimo kolektywistycznych wzorów socjalizmu, w Polsce zachodził proces powstawania i działalności opozycji jako swoistej wspólnoty, która posiadała zróżnicowane korzenie ideologiczne, ale wspólnie podzielała system wartości wytworzony w warunkach totalitaryzmu. Doszło w niej do powstania i akceptacji pojęcia dobra wspólnego wyznaczającego sens działań całej opozycji. Niestety po 1989 r. ówczesne doświadczenia okazały się użyteczne w niewielkim stopniu dla kształtowania nowej, demokratycznej rzeczywistości.

Natomiast po 1989 r. potrzebne były nowe wzory osobowe w wielu sferach, nie tylko w kulturze organizacyjnej przedsiębiorstw. Wyłoniło się bowiem – zaczerpnięte z Zachodu – zjawisko *corporate governance* (władztwo korporacyjne). Oznaczało ono konieczność zastosowania u nas nowego stylu zarządzania i kierowania². Ale jednocześnie nie będzie nadużyciem stwierdzenie, że korporacyjny styl zarządzania przyjęły także instytucje władzy wykonawczej wszystkich szczebli, co stało się widoczne w sposobie uprawiania polityki publicznej.

Ponadto „władztwo korporacyjne” stało się widoczne nie tylko w gospodarce, ale i w polityce, a przede wszystkim w sferze stolarzyszeniowej w Polsce, co stało się jedną z przyczyn jej słabości. Można powiedzieć, że polskie społeczeństwo obywatelskie zderzyło się z kolektywizmem korporacyjnym, gdy uwalniało się z wpływów kolektywizmu socjalistycznego i wchodziło na demokratyczną ścieżkę reform. Stanęło wobec konieczności przyjęcia jego uwarunkowań, zarówno prawnych i moralnych. Ale nowe wzory kultury organizacyjnej i standardy zarządzania dopiero się kształtują, co widać w perspektywie socjologicznej³.

² K. Jasiński (2013), *Kapitalizm po Polsku. Między modernizacją a peryferiami Unii Europejskiej*, Warszawa, s. 310–311.

³ Tamże, s. 311.

Wskażmy zatem na zasadnicze kierunki przeobrażeń w kierunku korporatyzmu. Wyznacza je między innymi klimat moralny, który kształtuje zachowania adekwatne do pełnionych ról aktorów społecznych. Działania organizacji i jednostek zostały mocno ograniczone uwarunkowaniami celów i dążeń struktury korporacyjnej, którą reprezentują. Tego wymaga od nich rola, którą pełnią, a ich osobista moralność musi zostać podporządkowana zasadom etyki walki w środowisku, które uznają za nieprzychylnie dla siebie.

Widoczne jest to wyraźnie w dialogu społecznym, który pomimo przyjęcia zbioru procedur (w tym pięknie brzmiących zasad moralnych) dotyczących jego prowadzenia w rzeczywistości najczęściej ma postać walki. Zmusza ona jednostki – jako uczestników dialogu – do stosowania działań, które najlepiej służą zaspokajaniu interesów korporacyjnych (grupowych). Takie są oczekiwania członków organizacji (związków) i na podstawie kryterium efektywności (sukces – porażka) rozliczani są ich przywódcy. W ten sposób zostaje usprawiedliwiony moralny nacisk struktury korporacyjnej na wszystkich aktorów zmuszonych do stosowania radykalnych rozwiązań w prowadzonym dialogu.

Wobec powyższego rozwiązania instytucjonalne przyjmowane w dialogu mają najczęściej charakter wtórny i imitacyjny, podobnie, jak teorie oraz narzędzia i metody służące do ich opisu i interpretacji. W rezultacie rozwiązania instytucjonalne mają charakter hybrydowego konglomeratu pochodzącego ze wzorów zachodnich instytucji. Struktura i sposób funkcjonowania tych instytucji jest najczęściej analizowana przy pomocy zapożyczonych rozwiązań teoretycznych obecnych w literaturze naukowej socjologów europejskich bądź amerykańskich. Z kolei instytucje rdzennie krajowe tworzone w odpowiedzi na wyzwania rzeczywistości są najczęściej uznawane za przykład nieadekwatnych rozwiązań, które nie przynoszą oczekiwanych rezultatów. Nie spełniają swoich podstawowych celów, powodują permanentnie utrzymujący się kryzys instytucjonalny i intelektualny.

W prowadzonym dialogu strony niezwykle rzadko zakładają wzajemną dobrą wolę poszukiwania i dochodzenia do prawdy w celu znalezienia najlepszego rozwiązania spornej kwestii. Najczęściej oponentowi zarzuca się złą wolę, co praktycznie uniemożliwia prowadzenie dialogu,

który kontynuowany jest już tylko po to, by potwierdzić opinię o złej woli partnera. Podobnie dzieje się w dialogu politycznym.

Towarzysząca temu refleksja nad intelektualnymi mechanizmami tworzenia rzeczywistości, podważając społecznie obowiązujące wersje nie pozwala na tworzenie świata lepiej przystającego do ludzkich oczekiwań i możliwości. Trudno określić, co jest tego przyczyną⁴. Być może rację miał Karl Popper stwierdzając, że nie wystarczy instytucji zaprojektować – potrzebują one ponadto osadzenia w tradycji demokratycznej danej społeczności, właściwego sobie klimatu moralnego i aury kulturowej zapewniającej uczestnikom możliwość artykulacji opinii⁵.

Społeczeństwo obywatelskie

W moim przekonaniu, współcześnie polskie społeczeństwo obywatelskie, które zostało zinstytucjonalizowane w postaci trzeciego sektora, łudząco przypomina korporację organizacji pozarządowych. Posiadają one charakterystyczny korporacyjny zespół cech i wartości, które wyznaczają sposób działania ich członków, w tym ich wartości moralne.

W poniższych rozważaniach przyjmuję koncepcję społeczeństwa obywatelskiego w jego nowożytnym rozumieniu. Przywołam tu definicję Johna Keane'a, który pisał, że: „(...) w ujęciu najbardziej abstrakcyjnym społeczeństwo obywatelskie można pojmować jako skupisko instytucji, których członkowie uczestniczą przede wszystkim w kompleksie poza państwowej aktywności”⁶. Wyrazem społeczeństwa obywatelskiego jest „wytwórczość ekonomiczna i kulturalna, życie gospodarstw domowych i spontaniczne stowarzyszenia. W jego obrębie ludzie „(...) zachowują i przekształcają swoją tożsamość przez wywieranie wszelkiego rodzaju nacisków i ograniczenie instytucji państwowych”⁷.

⁴ L. Szczegóła (1999), *Między mistyfikacją a nieświadomością. O pojęciu świadomości fałszywej*, Wydawnictwo Poznańskie, s. 313.

⁵ K. Popper, *Społeczeństwo otwarte i jego wrogowie*, cyt. wyd. s. 2; J. Kurczewska, H. Bojar, M. Kempny, *Społeczności lokalne jako wspólnoty tradycji. W poszukiwaniu korzeni demokracji*, „Studia Socjologiczne” nr 2 (149)/1998, s. 95.

⁶ P. Ogrodziński (1991), *Pięć tekstów o społeczeństwie obywatelskim*, Warszawa 1991, s. 67.

⁷ Tamże.

W ujęciu klasycznym zatem społeczeństwo obywatelskie jawi się jako postać nowożytności, której podstawową cechą jest dynamizm mający swe źródła w pluralizmie i negatywnej wolności. Wynikający z tego partykularyzm przybiera ostatecznie postać kooperacji negatywnej.

Na jego istotę składają się sprzeczności: dążenie do rozszerzenia przestrzeni wolności negatywnej i rozszerzania sposobu egzekwowania niezwykłych – konstytucyjnych – uwarunkowań tych przestrzeni z jednej, oraz indywidualizacja i uspołecznienie z drugiej strony.

W efekcie, niektóre działania społeczne stają się niezależne od państwa, a niekiedy jemu przeciwstawne. Społeczeństwo obywatelskie na pierwszym miejscu stawiało odpowiedzialność rządu przed ludem. Jego elementem może być nieposłuszeństwo wobec władzy w sytuacji, gdy działania rządu pozostają w sprzeczności z interesami ludu jako całości.

Dopełnieniem klasycznego modelu społeczeństwa ucywilizowanego jest stratyfikacja wyznaczona przez udział w konsumpcji i industii. Zatem model klasyczny jest konstytuowany we wzajemnych oddziaływaniach: państwa – rynku – społeczeństwa obywatelskiego, w relacjach: polityka – ekonomia oraz interakcji partykularnych interesów wyrażających się w realizacji funkcji społecznych, pozarządowych⁸.

Najbardziej widoczną cechą społeczeństwa obywatelskiego jest złożona struktura niezależnych, spontanicznie tworzących się instytucji społecznych jako konsekwencji działania swoistego rynku interesów.

Tylko fragment tej struktury wykazuje właściwości ekonomiczne. Zdecydowana część interesów i instytucji społecznych społeczeństwa obywatelskiego powstaje w oparciu o wartości pozaekonomiczne: aksjologiczne, ideologiczne, społeczne, religijne, kulturowe, etniczne, polityczne, metapolityczne (propaganda polityczna), sytuacyjne itp.

Genealogia kolektywizmu

W rozważaniach o kolektywizmie za punkt wyjścia przyjmuję stanowisko K. Poppera⁹, który terminu *kolektywizm* używał na określenie

⁸ Tamże, 67–68.

⁹ K. Popper (2006), *Społeczeństwo otwarte i jego wrogowie*, Warszawa, s. 258.

każdej doktryny podkreślającej znaczenie jakiejś zbiorowości¹⁰. Jest on także przeciwstawiany indywidualizmowi. Jerzy Szacki¹¹ wyróżnił 10 płaszczyzn pojawiającej się opozycji pomiędzy kolektywizmem a indywidualizmem: ontologiczną, metodologiczną, aksjologiczną, antropologiczną, ekonomiczną, polityczną, religijną, pedagogiczną, socjologiczną i oceny jednostek.

Dla poniższych rozważań szczególne znaczenie ma płaszczyzna aksjologiczna i socjologiczna. Na płaszczyźnie aksjologicznej widoczny jest spór między prawami i obowiązkami jednostki. Indywidualizm oznacza pojmowanie społeczeństwa jako środka egzekwowania i ochrony praw jednostek a nie zbiorowości, zaś kolektywizm to bezwzględny prymat obowiązków wobec społecznej całości, której należy podporządkować wszystkie indywidualne chęci, interesy i potrzeby.

Na płaszczyźnie socjologicznej chodzi o to, w jakiej mierze dane społeczeństwo (a także urabiany przez nie „charakter społeczny”) jest zbliżone do jakiegoś modelu (np. demokratycznego czy mieszczańskiego). Aktualność tej problematyki była mocno obecna w rozważaniach o przekształcaniach społeczeństw postkomunistycznych¹². Jednakże nas interesuje przede wszystkim moralny charakter przeobrażeń społecznych znajdujących swój wyraz w elementach składowych kolektywizmu.

W Polsce nowe formy kolektywizmu powstały wraz z pojawieniem się socjalistycznych wzorów osobowych. Po wojnie klasa rządząca stanęła przed koniecznością wprowadzenia do życia społecznego tych wartości, na których opierał swoje istnienie system socjalistyczny. W Europie Zachodniej sytuacja była analogiczna po zwycięstwie mieszczaństwa nad szlachtą.

M. Ossowska analizując zmiany zachodzące w sferze dominujących wzorów osobowych, dokonała rozróżnienia dotyczącego stosunku klas zwycięskich do klas pokonanych. Klasa zwycięska mogła przejmować wzory osobowe klasy pokonanej, bądź narzucać swoje własne wzory.

¹⁰ Tamże.

¹¹ J. Szacki (1999), *Indywidualizm i kolektywizm. Wstępna analiza pojęciowa*, [w:] A. Morstin (red.), *Indywidualizm a kolektywizm*, Warszawa, s. 12.

¹² Tamże, s. 15–17.

Jednakże Ossowska zauważa trzecią możliwość. Jest nią „stopniowa fuzja wzorów klasy zwycięskiej, przy uporczywej w tym wypadku atrakcyjności wzorów klasy pokonanej”¹³.

Taka ewentualność dała się zauważyć nawet we Francji, w której pokonana klasa (szlachta) straciła wszelkie znaczenie polityczne. W przekonaniu Ossowskiej wytworzyła się tam „moralność umocnionego w swoim stanie posiadania wielkiego mieszczaństwa, stanowiąca fuzję dwóch poprzednich”¹⁴. Według Autorki, nieuprawnioną okazała się teza, przypisująca rygorystyczną moralność klasie aspirującej do władzy, w przeciwieństwie do moralności klasy posiadającej już władzę. Styl moralny klas sięgających po władzę uległ różnicowaniu¹⁵.

Kolektywizm korporacyjny – genealogia

Kolektywizm jest zjawiskiem kształtującym się w wyniku wzmożenia nacisków na umiejętność współdziałania w zespole. Określam go jako kolektywizm korporacyjny¹⁶. Oznacza on zrzeszeniowy typ więzi społecznych, którego cechą charakterystyczną jest pełna dobrowolność akcesji do grupy, a podstawą działania jest podejmowanie decyzji na drodze dyskusji i racjonalnego dochodzenia do konkluzji.

Cechą wyróżniającą kolektywizm korporacyjny jest zachowanie obecnej w dawnym typie moralności mieszczańskiej podmiotowości i zdolności do podejmowania samodzielnych decyzji, czemu towarzyszy świadomość przynależności do określonego typu wspólnoty: gospodar-

¹³ M. Ossowska (1985), *Moralność mieszczańska*, Warszawa, s. 349.

¹⁴ M. Ossowska (1986), *Socjologia moralności*, Warszawa, cyt. wyd. s. 72; 195–196.

¹⁵ Tamże, s. 196.

¹⁶ Korporacja – od łacińskiego *corporatio* oznaczającego związek; połączenie części. Rodzaj organizacji (społecznej), zazwyczaj posiadającej osobowość prawną, której istotnym substratem są jej członkowie (korporanci). Członkostwo osób jest tym, co stanowi samą istotę *korporacji*, i posiada charakter względnie trwały i uregulowany wewnętrznym prawem danej korporacji (w tym znaczeniu korporacją nie jest np. *zgromadzenie publiczne*). Korporacjami prawa cywilnego są np. stowarzyszenia, spółdzielnie, związki zawodowe, a korporacjami prawa publicznego – np. gminy (o takiej korporacji mówimy, że jest *przymusowa* bo nie ma w niej swobody aktu woli członków co do rozpoczęcia lub zakończenia przynależności; do danej gminy przynależy się z mocy prawa przez sam fakt zamieszkiwania na jej terenie).

czej, politycznej, kulturowej (religijnej, politycznej, charytatywnej), która wewnętrzny system przekonań moralnych stara się narzucić wszystkim członkom. Członkowie tych zbiorowości są zobowiązani i wykazują skłonność do lojalności wewnętrznej zaś w negocjacjach z innymi grupami traktują je jako prawomocnych aktorów zbiorowych¹⁷.

Podkreślam, że nie jest to kolektywizm antyindywidualistyczny. Wpisuje się on w ramy demokracji, którą można określić jako demokracja przetargowa, w której ścierają się często odmienne interesy różnych grup społecznych, rozstrzygane przez władzę. Max Weber wskazuje na reprezentację przedstawicieli grup interesu jako na jeden z typów władzy. Do ponownego rozkwitu korporacji przyczyniły się ekonomiczne potrzeby kapitalizmu, czyli gospodarka rynkowa i potrzeby partii politycznych (w zakresie agitacji). Weber mówi o korporacjach, jako o ciałach przedstawicielskich, których celem jest łagodzenie sporów na drodze kompromisu.

Współcześnie mamy do czynienia z tym zjawiskiem w postaci korporatyizmu lub neokorporatyizmu, co oznacza zapośredniczenie interesów poszczególnych grup, które nie konkurują ze sobą, ponieważ pełnią odmienne funkcje. Podstawową zasadą korporacji jest poszanowanie prawa do samostanowienia jednostek i grup. W państwach demokratycznych grupy interesu, jakimi są korporacje, wpływają na decyzje polityczne państwa, a także współuczestniczą w kształtowaniu polityki publicznej¹⁸.

Korporacja zazwyczaj zarządza sprawami swoich członków, w takim zakresie, w jakim działają oni jako jej członkowie. Konkretnie uprawnienia członków poszczególnych korporacji, a także ich struktury organizacyjne i zakres działania zależą od określonych rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę. Z racji wiodącego tematu rozważań należy podkreślić, że korporacje działając jako grupy interesu, wypracowują własne rozwiązania moralne i nadając przyjętym wartościom wiodący charakter,

¹⁷ W. Wesołowski (1999), *Typy więzi społecznych a przejście od komunizmu do demokracji: rola więzi stowarzyszeniowych i komunitarnych*, [w:] A. Morstin (red.), *Indywidualizm a kolektywizm*, Warszawa, s. 93.

¹⁸ M. Weber (2002), *Gospodarka i społeczeństwo, Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa, s. 226, 546, 553.

podporządkowują sobie systemy wartości i norm jednostek – zależnie od funkcji, które spełniają one w ramach struktury korporacyjnej (np. szeregowy pracownik, dyrektor menadżer, prezes itp.).

Wyrazem tego jest rozpowszechnienie się korporacyjnych kodeksów etycznych czy kodeksów dobrych praktyk – rozwiązań zakazujących lub nakazujących swym członkom postępowanie zgodne z podstawowym interesem korporacji.

W demokratycznych społeczeństwach pozostających pod wpływem oddziaływania mieszczańskich wzorów widać wyraźne przesunięcie w kierunku wartości socjocentrycznych z zachowaniem jednostkowego prawa do wolności wyboru i samodzielnego podejmowania decyzji. Dlatego cechy wzoru osobowego członka korporacji wyliczone za M. Ossowską uznajemy za najbardziej typowe dla moralności charakteryzującej kolektywizm korporacyjny.

Nowy typ moralności po obydwu stronach żelaznej kurtyny

Współczesne nauki poszukują odpowiedzi na pytanie, czy i jak w Polsce (prawdopodobnie także i innych krajach dawnego realnego socjalizmu) możliwe jest zakorzenienie standardów demokratycznych. Rodzi się istotne pytanie, czy w Polsce daje się zbudować społeczeństwo demokratyczne na wzór amerykański – które opisał Alexis de Tocqueville – skoro w przeszłości w Polsce nie zaistniały warunki do powstania i ukształtowania dojrzałego oblicza społeczeństwa obywatelskiego.

Za najważniejsze w tym tekście uznaję odpowiedź na pytanie dotyczące dziedzictwa utrwalonych wzorów osobowych, a szczególnie, czy scheda po socjalistycznych wzorach osobowych trwale upośledza zdolność Polaków do zbudowania społeczeństwa obywatelskiego, pomimo wypracowania opartej na solidarności oryginalnej koncepcji społeczeństwa obywatelskiego.

Moja teza generalna jest taka, że po drugiej wojnie światowej pojawił się nowy typ moralności w postaci dwóch, odmiennego typu, kolektywizmów ukształtowanych po obydwu stronach żelaznej kurtyny. Miały w nich miejsce zmiany społeczne, które uzyskały względnie trwałą postać i stały się widoczne w sferze moralności.

Przyjmuję tu założenie, według którego kształtowanie się dominującego wzorca moralności jest pochodną rzeczywistości społeczno-gospodarczej (demokracja z gospodarką wolnorynkową). Jest zatem efektem procesu zachodzących przekształceń cywilizacyjnych i kulturowych, które w Europie i Stanach Zjednoczonych nastąpiły po drugiej wojnie światowej. W nim zawierają się, mające pierwotny charakter, zjawiska determinujące sposób zachowań moralnych.

Jak powyżej wspomniałem, w poniższych rozważaniach posiłkuję się dorobkiem M. Ossowskiej, uczonej, której dane było poznać zarówno demokratyczną jak i socjalistyczną rzeczywistość ustrojową. Twierdziła ona, że społeczeństwa, które nie są w stanie wytworzyć moralności obywatelskiej skazane są na unicestwienie. Przyjmuję za nią, że każda epoka, wytwarzając nowy typ stosunków społecznych tworzy także własny typ moralności, pozwalający działającym jednostkom łatwiej godzić się z przykrą koniecznością sprostania wymaganiom czasów, w których przyszło im żyć.

Dorobek teoretyczny Ossowskiej stwarza podstawę refleksji o wzorach osobowych, a zarazem wyznacza sposób ujmowania zagadnień moralnych¹⁹ (ich opis, analizy i wyjaśnienia obecnych tam problemów). Na podstawie dokonań tej uczonej zarysuję ogólną perspektywę dokonujących się zmian w moralności współczesnego społeczeństwa obywatelskiego. Wskażę na zmiany, które zachodziły pod wpływem postępujących procesów modyfikujących moralność współczesnych społeczeństw oraz zmiany, które tworzą ramy odniesienia w analizach wzajemnych relacji pomiędzy wzorami osobowymi.

Finalnie chcę wskazać na podobieństwa i różnice pomiędzy wzorami obywatela w różnych formacjach społeczno-ekonomicznych. W tym celu opisuję konstytutywne dla nich wartości moralne, które tworzą specyficzny dla nich typ moralności.

Ponadto, spróbuję także opisać obecny stan rozwoju społeczeństwa obywatelskiego we współczesnej Polsce. Jest on pochodną ukształtowania się swoistego kolektywizmu korporacyjnego.

¹⁹ Moralność rozumiem jako względnie utrwalony zbiór zachowań społecznych ukształtowanych pod wpływem zmian rozwojowych, ale także jako czynnik wywołujący te zmiany.

Wzór osobowy i Ethos – założenia teoretyczne

M. Ossowska zamienne posługuje się terminami *ethos* i wzór osobowy. Wzór osobowy rozumie jako jedną z dwóch form *ethosu*: „Jedną byłby system wartości i dyrektyw, druga przybierałaby postać osoby-wzorca, godnej naśladowania”²⁰. Ossowska wprowadza pojęcie *ethosu* jako próbę wyjścia z trudności powstałych w wyniku braku sprecyzowanego pojęcia moralności. *Ethos* traktuje jako pojęcie metodologiczne, wzorcowe. Dzięki swoistym cechom: elastyczności i płynności pozwala na porządkowanie rzeczywistości tam, gdzie nauka jeszcze nie może dokonać pomiaru, zaś szeregowanie ujawnia różne formy przejściowe badanego zjawiska²¹.

Koncepcja *ethosu* jako wzoru osobowego dotyczyła badania moralności w powiązaniu z innymi wartościami. „*Ethos* zaś to styl życia jakiejś społeczności, ogólna – jak proponują niektórzy – orientacja jakiejś kultury, przyjęta przez nią hierarchia wartości, bądź formułowana *explicite*, bądź dająca się wyczytać z ludzkich zachowań”²².

Mówiąc o *ethosie*, jako o stylu życia Ossowska miała na myśli „pewien charakterystyczny zespół zbiorowych zachowań wyznaczonych przez przyjętą w danej grupie hierarchię wartości. Towarzyszy temu przekonanie, że w tych wartościach da się odszukać jakąś dominantę, jakiś pion główny, z którego dadzą się wywieść wartości pochodne”²³.

W zamierzeniu Ossowskiej, *ethos* jako termin podstawowy dla socjologii kultury, miał być odnoszony do grup. Rozumiała go, jako cechy utrwalone w czasie, zachowania członków grupy. W tym rozumieniu „wzorem osobowym dla danej jednostki czy danej grupy jest postać ludzka, która powinna być lub jest faktycznie dla tej jednostki lub tej grupy przedmiotem aspiracji”²⁴.

²⁰ B. Mejsbaum (1989), *Analiza ethosu i wzoru osobowego jako pojęć metodologicznych, w pracach Marii Ossowskiej i Maxa Schelera*, „*Studia Filozoficzne*” nr 6/1989, cyt. wyd. s. 88.

²¹ M. Ossowska (1985), *Moralność mieszczańska*, Warszawa, cyt. wyd. s. 377–378.

²² M. Ossowska (1973), *Ethos rycerski i jego odmiany*, Warszawa, s. 5.

²³ M. Ossowska (1986), *Socjologia moralności*, cyt. wyd. s. 256.

²⁴ Tamże, s. 9.

Wzór osobowy swoim zakresem wykraczał poza obszar dociekań etycznych, jednakże dzięki wprowadzeniu pojęcia ethosu można było dokonać ustalenia i analizy specyfiki zjawisk moralnych. Koncepcja ethosu jest więc rozwiązaniem trudności związanych z wyodrębnieniem oceny i normy moralnej²⁵. Dodatkowym argumentem przemawiającym na rzecz wprowadzenia ethosu/wzoru osobowego była zauważana i w końcu zaakceptowana wtórność ocen moralnych bardzo mocno związanych z tym, co się ceni w danej grupie²⁶.

Ossowska chciała wyłonić taki obraz moralności, który można przyjąć jako typ idealny, w sensie nadanym temu wyrażeniu przez M. Webera²⁷.

Ale dla Ossowskiej podstawowymi elementami analizy badawczej były wzory osobowe i związane z nimi pojęcie naśladownictwa. Widziała w nich przedmiot aspiracji społeczeństw i tendencję do upodabniania się, kierowaną mniej lub bardziej uświadomionym przekonaniem o dodatniej wartości osoby naśladowanej²⁸.

Ossowska operowała w pełni ukształtowanym pojęciem ethosu. Silnie akcentowała jego związki z pojęciem wzoru osobowego, określanego jako metapostawa. System wartości o charakterze normatywnym przybiera wymierną postać osoby będącej przedmiotem naśladowania. Nie jest to jednak charakterystyka moralności jednostki, gdyż główną cechą ethosu jest jego zastosowanie do badań moralności zbiorowej²⁹.

Rezygnacja z określenia moralności w wymiarze jednostkowym na rzecz antropologicznej kategorii ethosu została określona jako sukces na płaszczyźnie teoretycznej. Wzbogacenie ethosu o ideę metapostawy pozwoliło na połączenie perspektywy opisowej z normatywną. W socjologii pojawiła się możliwość równoczesnej analizy zarówno sfery faktów społecznych, jak i postulatów. „Jest to podejście epistemologicznie

²⁵ M. Ossowska (1985), *Moralność mieszczańska*, cyt. wyd. Wstęp.

²⁶ M. Ossowska (1986), *Socjologia moralności*, cyt. wyd. s. 255.

²⁷ M. Ossowska (1985), *Moralność mieszczańska*, cyt. wyd. s. 21.

²⁸ Tamże, s. 20.

²⁹ A. Podgórecki (1976), *Perspektywy rozwoju socjologii polskiej*, „Studia Socjologiczne” nr 1/1976, s. 277; B. Mejbamum (1989), *Analiza ethosu i wzoru osobowego jako pojęć metodologicznych, w pracach Marii Ossowskiej i Maxa Schelera*, cyt. wyd. s. 88; J. Goćkowski, L. Hołowiec-ka (1981), *Etos profesjonalny uczonych*, „Etyka” nr 19/1981, s. 160.

możliwe ponieważ ethos, jako zalecany w danej społeczności, wzór zachowania, może być traktowany łącznie jako wzór zarazem realny i normatywny³⁰. Ujęcie, w którym ethos traktowany jako wzór oczekiwanego i zalecanego zachowania może być łączony z pojęciem zachowania, spopularyzowanym przez Antohony'ego Giddensa. Jego sytuacja teoretyczna jest przyrównywana do sytuacji ethosu ze względu na łączenie w sobie normatywnego i faktycznego aspektu rzeczywistości społecznej. Wskazuje się na to, że usiłowania adekwatnego wyjaśnienia tego pojęcia były poprzedzone przez przekonujące ujęcie M. Ossowskiej³¹.

Moralność mieszczańska i mieszczański wzór osobowy

Ossowska przedstawiła zbiór cech najbardziej pospolitych, a przez to najszerzej występujących w środowisku mieszczaństwa³². Moralność tego środowiska opiera się na tym nurcie w etyce, który odwołuje się do idei szczęścia osobistego. Podkreślana jest rola posiadania i pieniędzy. Ma tu miejsce przeliczanie czasu na pieniądze, w połączeniu z troską, aby taka postawa miała charakter powszechny.

Moralność mieszczańska wyznaczająca klimat epoki posiada zespół dyrektyw i tylko tych czynów, które są przez nie sankcjonowane, uważanych za typowe dla różnych środowisk europejskich od połowy XIX w. do czasów współczesnych³³. Posiada wyraźnie heterogeniczny charakter i tak jak każda moralność w społeczeństwie klasowo zróżnicowanym, dzieli się na różne typy³⁴. Analizując ustalenia dotyczące systemów wartości dominujących w poszczególnych okresach daje się zauważyć jednakże elementy wspólne, poczynając od starożytności aż do lat pięćdziesiątych dwudziestego stulecia.

³⁰ A. Podgórecki (1995), *Spółeczeństwo polskie*, Rzeszów, cyt. wyd. s. 278.

³¹ Tamże, s. 278.

³² B. Mejbaum (1989), *Analiza ethosu i wzoru osobowego jako pojęć metodologicznych*, w pracach Marii Ossowskiej i Maxa Schelera, „Studia Filozoficzne” nr 6/1989, s. 85; M. Ossowska (1985), *Moralność mieszczańska*, cyt. wyd. s. 376–380.

³³ B. Mejbaum (1989), *Analiza ethosu i wzoru osobowego jako pojęć metodologicznych*, w pracach Marii Ossowskiej i Maxa Schelera, cyt. wyd. s. 13, 27.

³⁴ M. Ossowska (1985), *Moralność mieszczańska*, cyt. wyd. s. 9.

W moralności mieszczańskiej centralną kategorią wzoru osobowego jest praca jako podstawa wszelkiej wartości. Człowiek powinien odznaczać się postawą, którą cechuje trzeźwość, samodzielność i doczesność aspiracji³⁵. Idealem osobowości jest uosabiający ten zespół cnót *self-made man*. Jest to człowiek godny udzielenia kredytu, a to mogą mu zapewnić cnoty: pracowitości, oszczędności oraz rzetelności w wypełnianiu zobowiązań płatniczych.

Oszczędność jest połączona z kultem zrównoważonego budżetu, co wiąże się z planowością i metodycznością. Cenione jest tu codzienne, metodyczne doskonalenie się, które polega na realizacji wartości, takich jak: wstrzemięźliwość, oszczędność, porządek, wytrwałość w postanowieniach, pracowitość, szczerość, sprawiedliwość, umiarkowanie, schludność, czyistość płciowa i pokora³⁶. Należy podkreślić, że obok pieniędzy, metodyczność jest uznawana za najbardziej reprezentatywną cechę moralności mieszczańskiej.

Wzór obywatela społeczeństwa mieszczańskiego wydaje się mieć wyraźnie sprecyzowaną postać. Obywatelem jest się przede wszystkim dzięki niezależności finansowej – bogacenie się przez pracę uprawniało np. do obywatelskiego prawa wyborczego.

Cechą kardynalną osobowości obywatela jest jego zdolność kredytowa, a to oznacza bycie godnym zaufania. Jest to możliwe dla każdego poprzez codzienną metodyczną pracę związaną z samodoskonaleniem, która jest najlepszą formą ascezy. Obywatel demokratycznego państwa jest zatem wolnym i od nikogo niezależnym, pracowitym człowiekiem, samodzielnie idącym przez życie, starającym się realizować swoje dalekosiężne cele. W tym mają go wspomagać: państwo stojące na straży jego własności i wolności, oraz rozmaite formy zrzeszeń wspomagające jego aktywność. Dlatego obywatel jest człowiekiem zaangażowanym w sprawne funkcjonowanie państwa respektującego jego prawa do samostanowienia z nieposłuszeństwem obywatelskim włącznie.

Za K. Popperem, można określić wzór osobowy obywatela, jako ciągle rozwijającego się członka społeczeństwa otwartego. Dominującą

³⁵ Tamże, s. 79.

³⁶ Tamże, s. 83–85.

właściwością tego wzoru jest indywidualizm, który wyraża się w poczuciu podmiotowości jednostek. Występuje to w połączeniu z takimi cechami, jak tolerancja oraz znajomość i stosowanie zasad współżycia społecznego.

M. Ossowska dopełnia powyższy wzór o inne cechy, takie jak np. punktualność, obowiązkowość, uczciwość i odwaga (w każdej postaci: cywilna, intelektualna, gospodarcza), optymizm, wrażliwość etyczna i estetyczna czy wreszcie poczucie humoru itp.³⁷ Jednak za najistotniejszą cechę tego wzoru należy uznać jego związek z rzeczywistością społeczną.

Należy bardzo mocno podkreślić, że ten wzór nie jest projektem, ale zjawiskiem społecznym, powstałym i utrwalonym w określonym miejscu i czasie. Stał się rzeczywistym przedmiotem aspiracji wielu pokoleń zawierając w sobie zarówno wartości postulowane, jak i realizowane. W wyniku jego oddziaływania zaszły zasadnicze zmiany zarówno w sferze funkcjonowania instytucji państwa, jak i całego społeczeństwa, co doprowadziło do jego stopniowego rozmycia i zatarcia się w rzeczywistości społecznej.

Od *self-made mana* do dzisiejszego „człowieka bez kantów”

Zdaniem Ossowskiej, w połowie XX w. stały się widoczne zmiany w systemie przekonań moralnych. Pisze wręcz o zmierzchu dotychczasowego ethosu. Wówczas pojawiła się grupa ludzi charakteryzujących się brakiem odpowiedzialności osobistej, dynamiki i inicjatywy. Ich praca zaczyna mieć charakter anonimowy. Zadaniem Ossowskiej, był to ideał daleko odbiegający od *self-made mana* wyrażonego przez B. Franklina³⁸.

W kulturze organizacyjnej społeczeństw zachodnich pojawił się nowy ideał człowieka "bez kantów". Jest to jednostka posiadająca łatwość nawiązywania kontaktów z innymi. Dobrze pracuje się z nią, człowiek

³⁷ M. Ossowska (1992), *Wzór demokracji*, Lublin.

³⁸ M. Ossowska (1985), *Moralność mieszczańska*, Warszawa, cyt. wyd. s. 99–100.

w niczym nie krańcowy, w niczym nie przesadny, przyjemnie ogłuszony. Wraz z nim tworzy się nowy typ etyki pozwalającej łatwo godzić się z przykrą koniecznością, nadając jej sens moralny.

Jednostka żywi przekonanie o wyższości i ważności życia zbiorowego. Interesy jednostek uważa za zbieżne z interesami grupy, ponieważ działając wspólnie można realizować zadania i tworzyć dzieła przekraczające możliwości jednostki. W ten sposób zostaje moralnie usprawiedliwiony nacisk, jaki zaczyna w coraz większym stopniu wywierać społeczeństwo na indywidualium.

W powojennym społeczeństwie i nowoczesnych organizacjach pożądanym stał się człowiek umiejący radzić sobie z ludźmi, miły i wrażliwy na opinię otoczenia. Niezależność ustępuje moralnie uzasadnianemu nakazowi podporządkowania się cudzym dyrektywom³⁹. Zmiany, które tu nastąpiły, można za Ossowską określić jako przesunięcie problematyki moralnej w stronę etycznego nurtu zasad współżycia społecznego. Podkreślamy, że uznajemy to zjawisko, jako dominujące w okresie powojennym.

Proletariacki czy robotniczy wzór osobowy?

Wylania się pytanie, czy po II wojnie światowej nowa klasa rządząca zaprojektowała i propagowała nowe wzory osobowe, całkowicie odmienne od istniejących wówczas w życiu społecznym? W rozumieniu propagandystów nowego ustroju – zapewne tak. Twierdzono, że w partię wciela się rozum, zatem należy jej słuchać, gdyż inaczej człowiek rozminie się ze swoją epoką. Nie brano przy tym pod uwagę tego, że społeczeństwo w swojej masie było antykomunistyczne⁴⁰.

W kolektywizmie państwa realnego socjalizmu jednostki miały budować swoją tożsamość w oparciu o poczucie przynależności do określonej wspólnoty. Propagowane treści wzorów osobowych socjalizmu miały wyraźnie chiliastyczny charakter, odnajdujący się w mającym

³⁹ M. Ossowska (1986), *Socjologia moralności*, Warszawa, s. 354–357.

⁴⁰ J. Karpiński (1989), *Nie być w myśleniu posłusznym*. Ossowsky, socjologia, filozofia, Londyn, s. 5–6; D. Gawin (2013), *Wielki zwrot. Ewolucja lewicy i odrodzenie idei społeczeństwa obywatelskiego 1956–1976*, Kraków, s. 13–48.

totalitarne zabarwienie kolektywistycznym nurcie moralności. Jednakże od samego początku wykazywały ścisły związek z wzorami demokratycznymi.

Dlatego też stawiam tezę za M. Ossowską, która głosi, że zarówno w kolektywizmie specyficznym dla demokracji, jak i dla socjalizmu podstawą była moralność mieszczańska. Nie jest w zasadzie istotne to, że twórcy socjalistycznych wzorów osobowych musieli sięgać do zasobów epoki, w której powstała doktryna marksistowska. Ossowska dokonała rekonstrukcji robotniczego wzoru osobowego z pism Marksa. W tym wzorze ważną rolę odgrywa praca, dzięki której człowiek miał osiągać pełnię samorealizacji. Jest to możliwe tylko poprzez uczestnictwo w życiu społecznym. „Nasz wzór renesansowy jest wzbogacony o kult pracy i solidarność międzyludzką”⁴¹.

W moralności proletariatu następowały przemiany, które uwidoczniają coraz silniejszy wpływ drobnomieszczańskiego stylu życia. W zachowaniach robotnicy upodabniają się do urzędników niższego szczebla. Świadczy o tym wzrost poczucia bezpieczeństwa i umacnianie więzi rodzinnych. „Dom odciąga go od kolegów, związki zawodowe robią, według niego (robotnika – M.W.), swoje i bez jego udziału”⁴². Zaznacza się coraz większy wpływ kultury masowej, spada natomiast zainteresowanie sprawami ogólnymi.

Do robotników przestały przemawiać pojęcia walki klas czy solidarności w walce o sprawiedliwość społeczną. Robotnicy stali się bowiem zadowoleni z rzeczywistości. Bariery społeczne uległy zatarciu, a najważniejsze czynniki stratyfikacji stanowią wykształcenie i horyzonty kulturowe⁴³.

Ossowska, pisząc o przemianach ethosu robotniczego odwołuje się do opracowań F. Zweiga. Odnosiły się one do przemian ethosu robotników angielskich. W sferze domysłów pozostaje zatem odpowiedź na pytanie, na ile ta charakterystyka jest adekwatna do sytuacji proletariatu w krajach socjalistycznych. M. Ossowska, oceniając sytuację klasy robot-

⁴¹ Tamże, s. 379.

⁴² Tamże, s. 75.

⁴³ Tamże, s. 75.

niczej, odwołuje się do hipotezy T. Veblena zakładającej, że klasy stojące niżej naśladują wzory klasy znajdującej się bezpośrednio nad nią. Proletariat uległ »zarażeniu się duchem drobnomieszczańskim«, zaś wzory tej klasy stanowią główny przedmiot aspiracji proletariatu⁴⁴. Widać wyraźnie, że realnie utrzymujące się w społeczeństwie wzory osobowe miały niewiele wspólnego z treściami lansowanymi przez instytucje propagandowe.

Wzór socjalistyczny: od negacji do kreacji

Rzecznicy formowania socjalistycznych wzorów osobowych wyraźnie byli nastawieni na krytykę, negację, a wreszcie na modyfikację wartości specyficznych dla wzorów osobowych społeczeństwa demokratycznego (mieszczańskiego). Zanegowali wszelkie formy wspólnoty i więzi społecznej dzięki wykorzystaniu kategorii alienacji: państwo, rodzinę, naród, religię czy moralność. Przecistawiając społeczeństwu obywatelskiemu wyobcowaną klasę społeczną – proletariat – wskazywano na zespoły cech osobowości będących wytworami procesów alienacyjnych: właściwości fizyczne, strukturę potrzeb i motywacji, postawy wobec innych i siebie, emocje, dyspozycje i uzdolnienia⁴⁵.

Marks odrzucał współczesne mu społeczeństwo obywatelskie, ponieważ było dla niego urzeczywistnieniem zasady indywidualizmu, którą utożsamiał z egoizmem, z postawami antyhumanistycznymi i aspołecznymi. Uznawał, że egoistyczne jednostki kierują się wyłącznie swym prywatnym interesem⁴⁶. W interpretacji marksistowskiej indywidualne dążenie do niezależności było tożsame z tendencją do podporządkowania innych, co w konsekwencji nadawało temu społeczeństwu postać społeczeństwa „lokajskiego”⁴⁷.

⁴⁴ Tamże, s. 82.

⁴⁵ A. Jasińska, R. Siemieńska (1978), *Wzory osobowe socjalizmu*, Warszawa, s. 94.

⁴⁶ Tamże, s. 96–97.

⁴⁷ Lenin (1956), *Wśród lokajów*, Dzieła, t. 29, Warszawa, s. 541–542, A. Jasińska, R. Siemieńska (1978), *Wzory osobowe socjalizmu*, cyt. wyd. s. 97.

Rzecznicy marksizmu krytykowali cechy wzoru mieszczańskiego czyli pieniądze jako wyabstrahowaną formę własności prywatnej. Pieniądze postrzegali jako podstawę więzi społecznej, ale jednocześnie także alienacji⁴⁸. We własności prywatnej upatrywano źródeł sprzeczności interesów, konfliktów międzyludzkich, konkurencji, zawiści, walki nienawiści, wrogości i agresji. W ślad za Marksem uznawano, że są to cechy będące zaprzeczeniem idealnego wzorca „istoty człowieka”⁴⁹.

Kiedy powstały państwa socjalistyczne okazało się jednak, że w kreowaniu nowego wzoru wykorzystano wartości obecne w demokratycznym wzorze osobowym i moralności mieszczańskiej. Pracę uznano bowiem za podstawową wartość we wzorze obywatela państwa socjalistycznego. Miała ona być podstawową formą ekspresji osobowości, wyrażać motywację życiową.

Powyzsza postawa pracy znajdowała odpowiednik we wzorach mieszczańskich w postaci przedsiębiorczości, „nierozłącznie związana z energią twórczą, zdolnością ponoszenia ryzyka, z tym »poczuciem nowości« (...), którym powinien cechować się przodujący działacz socjalistycznego społeczeństwa”⁵⁰.

W nowym ustroju indywidualizm charakterystyczny dla społeczeństwa obywatelskiego nieodmiennie był utożsamiany z egoizmem. Jedyną dopuszczalną i moralnie usprawiedliwioną formą egoizmu był egoizm kolektywny, wyrażający się najbardziej w walce klas. Propagowane socjalistyczne postawy obywatelskie zawierały takie wartości, jak: egalitaryzm i demokratyzm, przezwyciężanie egoizmu i burżuazyjnego indywidualizmu, rozwój społecznych postaw i aspiracji, rozwój potrzeby współpracy i kolektywizmu⁵¹.

W kolektywizmie tworzonym w państwach realnego socjalizmu jednostki miały budować swoją tożsamość w oparciu o poczucie przynależności do określonej wspólnoty. Kolektywizm miał się wyrażać w świadomości trwałej przynależności do grupy, społeczności lokalnej, wreszcie

⁴⁸ Tamże, s. 96.

⁴⁹ K. Marks, *Rękopisy, Dzieła 62.*, za: A. Jasińska; R. Siemieńska (1978), *Wzory osobowe socjalizmu*, cyt. wyd. s. 98–99.

⁵⁰ A. Jasińska, R. Siemieńska (1978), *Wzory osobowe socjalizmu*, cyt. wyd. s. 124–126.

⁵¹ Tamże, s. 128–129.

całego narodu, a także przekonaniu, że interesy ogólne i zespołowe stoją wyżej niż sprawy osobiste. „Cechą charakterystyczną psychiki człowieka radzieckiego jest zniszczenie podziału pomiędzy osobistymi a społecznymi sprawami”⁵².

Indywidualizm będący cechą tożsamości jednostkowej w demokratycznym społeczeństwie obywatelskim, w socjalizmie został zastąpiony tożsamością kolektywną, opartą na wartościach socjocentrycznych⁵³. W tym typie kolektywizmu nie ma miejsca na samodzielną inicjatywę. Rzeczywistość ustrojowa w Polsce Ludowej i innych krajach socjalistycznych wytworzyła formę kolektywizmu podkreślającego dominującą rolę grupy, bez której jednostka jest niczym⁵⁴. Podobnie jak w Państwie Platona metoda utopijna prowadziła do dogmatycznego trzymania się utartych rozwiązań, dla których poniesiono liczne ofiary, odrzucając postawę uczenia się na błędach. Dlatego próba jakiegokolwiek krytyki prowadzącej do poprawy istniejącego stanu rzeczy była odbierana jako działanie na szkodę systemu, a krytycy – reformatorzy traktowani jako reprezentanci wrogiego obozu. Mamy zatem do czynienia z utopijną inżynierią społeczną, której podstawową słabością jest brak możliwości stwierdzenia, czy stosowane środki są adekwatne do realizacji niezmiennego celu – ideału, ponieważ z założenia jakakolwiek krytyka stosowanych rozwiązań jest niedopuszczalna i bezwzględnie tłumiona⁵⁵.

Charakterystycznym rysem wzoru obywatela w społeczeństwie socjalistycznym było kształtowanie światopoglądu „naukowego”. Oznaczało to sterowaną ateizację – przewyżczanie religii poprzez zinstytu-

⁵² B. Tiepłow (1950), *Psychologia*, Warszawa, s. 90, za: A. Jasińska; R. Siemieńska, *Wzory osobowe socjalizmu*, (1978), cyt. wyd. s. 125.

⁵³ Konsekwencją badawczą było określenie tak ukształtowanej osobowości jako *homo sovieticus*. W efekcie planowej indoktrynacji powstał model osobowości, który charakteryzował się internalizacją cech budowniczego socjalizmu, ciężko pracującego, pozbawionego zdolności do samodzielnej inicjatywy w połączeniu z całkowitą dyspozycyjnością wobec nakazów władzy. Jego dopełnieniem była postawa roszczeniowa, domagająca się ze strony państwa zapewnienia warunków egzystencji legalnie lub poprzez kradzież (J. Koralewicz (1990), *Autorytaryzm a poglądy polityczne Polaków*, Poznań, s. 141–142).

⁵⁴ (...) Jednostka! Co komu po niej?! Fragment wiersza Włodzimierza Majakowskiego *Włodzimierz Ilicz Lenin* <http://republika.pl/wasilew/wwil.htm> (dostęp 20.02.2015).

⁵⁵ K.R. Popper (2006), *Spółczesność otwarta i jego wrogowie*, cyt. wyd. s. 203–214.

cjonalizowane formy propagandy. Jednocześnie również u klasyków moralności mieszczańskiej można odnaleźć koncentrację na sprawach doczesnych, np. u Franklina, który religię zalecał głównie kobietom. Podobnie jak u Franklina wzór osobowy obywatela państwa socjalistycznego zamykał człowieka w wymiarze doczesności.

W socjalistycznych wzorach znajdujemy również pewne analogie do mieszczańskiego wzoru *self-made man*. Jakkolwiek wzór osobowy obywatela w społeczeństwie socjalistycznym został utożsamiony z ideałem komunisty – budowniczego nowego kolektywnego ustroju. Miał on także wyraźnie antyindywidualistyczny charakter. Typ kolektywizmu socjalistycznego zawierał wzór obywatela wyraźnie nawiązujący do idei Platońskiego Państwa, w którym jednostka pozbawiona jest prawa do samostanowienia, zaś swą tożsamość zawdzięcza tylko i wyłącznie pozycji zajmowanej w strukturze kolektywu⁵⁶.

Zakończenie

Socjolodzy zaznaczają często, że mamy wciąż do czynienia z kształtowaniem się nowych wzorów kultury organizacyjnej i standardów zarządzania w podmiotach zbiorowych⁵⁷. Widoczne są już jednak zasadnicze kierunki tych przeobrażeń. Jednym z nich jest to, że klimat moralny kształtuje się w taki sposób, że aktorzy społeczni czują się zmuszeni do zachowań, które są adekwatne do pełnionych przez nich ról zbiorowych.

Indywidualna moralność oraz ramy działania jednostek zostały mocno ograniczone i zdeterminowane celami i dążeniami wynikającymi z aksjologii przyjętej w korporacji, w ramach której funkcjonują i którą reprezentują. Tego przede wszystkim wymaga od nich rola, którą pełnią, a ich osobista moralność musi zostać podporządkowana zasadom etyki walki.

⁵⁶ K. Popper pisał o podziale na rządzących (filozofowie i strażnicy) i rządzonych określanych jako „bydło ludzkie”. K.R. Popper, *Spółczesność otwarta i jego wrogowie*, cyt. wyd. (passim).

⁵⁷ Tamże, s. 311.

Widoczne jest to wyraźnie w dialogu społecznym. Przyjęto w nim oparty na pięknych zasadach moralnych zbiór precyzyjnych procedur określających sposób jego prowadzenia, ale w praktyce najczęściej przyjmuje on postać walki, która zmusza jednostki – uczestników dialogu – do stosowania działań najbardziej efektywnych z punktu widzenia interesów zbiorowości – wspólnoty korporacyjnej.

Dodatkowym problemem jest to, że przyjmowane są u nas rozwiązania instytucjonalne, które mają najczęściej charakter imitacyjny. Stanowią one hybrydowy konglomerat rozwiązań instytucjonalnych, zapożyczony z innych tradycji kulturowych. Można zaryzykować stwierdzenie, że nie tylko w dialogu, ale i w innych sferach życia publicznego staje się to źródłem częstych kryzysów instytucjonalnych.

Bibliografia

- Dyczewski L., *Kultura polska w okresie przemian*, KUL, Lublin 1995.
- Engels F., *Położenie klasy robotniczej w Anglii*, Książka i Wiedza, Warszawa 1950.
- Gawin D., *Wielki zwrot. Ewolucja lewicy i odrodzenie idei społeczeństwa obywatelskiego 1956–1976*, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków 2013.
- Gilejko L., *Społeczeństwo a gospodarka. Socjologia ekonomiczna*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005.
- Goćkowski J., Hołowiecka L., *Etos profesjonalny uczonych*, „Etyka” nr 19, 1981, s. 157–181.
- Heller M., *Maszyna i śrubki. Jak hartował się człowiek sowiecki*, Wydawnictwo Pomost, Warszawa 1989.
- Homo eligens, Społeczeństwo świadomego wyboru. Księga jubileuszowa ku czci Andrzeja Sicińskiego*, Praca zbiorowa, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 1999.
- Jasiecki K., *Kapitalizm po Polsku. Między modernizacją a peryferiami Unii Europejskiej*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2013.
- Jasińska A., Siemieńska R., *Wzory osobowe socjalizmu*, Warszawa 1978.
- Karpiński J., *Nie być w myśleniu posłusznym*, Ossowsky, Socjologia, Filozofia, Polonia, London 1989.
- Kiciński K., *Orientacje moralne – Próba typologii cz. 1*, Wydawnictwo Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1989.
- Koralewicz J., *Autorytaryzm a poglądy polityczne Polaków*, [w:] Reykowski J. (red.), K. Skarżyńska, M. Ziolkowski, *Orientacje społeczne jako element mentalności*, Nakom, Poznań 1990.
- Kozyr-Kowalski S., *Socjologia, społeczeństwo obywatelskie i państwo*, Poznań 2000.
- Kurczewska J., Kempny M., Bojar H., *Społeczności lokalne jako wspólnoty tradycji. W poszukiwaniu korzeni demokracji*, Studia Socjologiczne nr 2 (149), 1998, s. 92–107.
- Lenin, *Wśród lokajów*, Dzieła, t. 29, Warszawa 1956.

- Mazur M., *O człowieku tendencyjnym... Obraz nowego człowieka w propagandzie komunistycznej w okresie Polski Ludowej i PRL 1944–1956*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2009.
- Mejbaum B., *Analiza ethosu i wzoru osobowego jako pojęć metodologicznych*, w: pracach Marii Ossowskiej i Maxa Schelera, „*Studia Filozoficzne*” nr 6, 1989, s. 83–96.
- Nowak L., *Polska droga od socjalizmu. Pisma polityczne 1980–1989*, red. Brzechczyn K., Poznań (https://www.academia.edu/7666220/Leszek_Nowak_Polska_droga_od_socjalizmu._Pisma_polityczne_1980-1989_red._nauk._Krzysztof_Brzechczyn_Pozna%C5%84) (dostęp 20.02.2015).
- Ogrodziński P., *Pięć tekstów o społeczeństwie obywatelskim*, Warszawa 1991.
- Nowy Testament, *Wydanie Trzecie poprawione*, Wydawnictwo Pallottinum, Warszawa – Poznań 1988.
- Ossowska M., *Podstawy nauki o moralności*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1957.
- Ossowska M., *Ethos rycerski i jego odmiany*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1973.
- Ossowska M., *Moralność mieszczańska*, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 1985.
- Ossowska M., *Socjologia moralności*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1986.
- Ossowska M., *Wzór demokracji. Cnoty i wartości*, Daimonion Instytut Wydawniczy, Lublin 1992.
- Ossowski S., *O osobliwościach nauk społecznych*, PWN, Warszawa 1962.
- Gliński P., *Aktywność aktorów społecznych – deficyt obywatelstwa wobec codziennej zaradności Polaków*, [w:] Wesołowski W., Włodarek J. (red.): *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości*, Scholar i PTS, Warszawa 2005.
- Podgórecki A., *Spółczesność polska*, przekł. Pucek Z., Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Rzeszów 1995.
- Podgórecki A., *Perspektywy rozwoju socjologii polskiej*, „*Studia Socjologiczne*” nr 1, 1976, s. 267–306.
- Popper Karl R., *Spółczesność otwarta i jej wrogowie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Siciński A., *Spółczesność obywatelska, jako przedmiot badań społecznych w Polsce*, [w:] *Socjologia polityki w Polsce*, Gdańsk 1991.
- Skarżyńska K., Ziolkowski M., *Orientacje społeczne jako element mentalności*, Nakom, Poznań 1990.
- Szacki J., *Indywidualizm i kolektywizm. Wstępna analiza pojęciowa*, [w:] *Indywidualizm a kolektywizm*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 1999, s. 9–22.
- Szczegóła L., *Miedzy mistyfikacją a nieświadomością. O pojęciu świadomości fałszywej*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1999.
- Szczurkiewicz T., *Studia socjologiczne*, Państwowe Wydawnictwa Naukowe, Warszawa 1969.
- Tieplow B., *Psychologia*, Warszawa 1950.
- de Tocqueville A., *O demokracji w Ameryce*, Znak – Fundacja im. Stefana Batorego, Kraków–Warszawa 1996.

- Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo, Zarys socjologii rozumiejącej*, PWN, Warszawa 2002.
- Wesołowski W., *Typy więzi społecznych a przejście od komunizmu do demokracji: rola więzi stowarzyszeniowych i komunitarnych*, [w:] *Indywidualizm a kolektywizm*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 1999, s. 91–123.
- Wyka A., *Instytucje społeczne – struktury poziome*, [w:] *Ekorozwój 2020*, Kraków 1993. <http://www.zb.eco.pl/bzb/1/instytuc.htm> (dostęp 20.02.2015).
- Zdrenka M.T., *Problem uniwersalizacji ethosu mieszczańskiego*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2003.
- XXII Zjazd Komunistyczny Partii Związku Radzieckiego*, Warszawa 1961.

DIALOG SPOŁECZNY W IRLANDII

Karolina Kichewko

Dialog społeczny w Irlandii

Wstęp

Dialog społeczny w Irlandii prowadzony był w oparciu o różne formy i mechanizmy przetargów zbiorowych. Od roku 1987 przechodził on od formuły centralnych negocjacji, kończących się narodowymi porozumieniami w postaci umów partnerstwa społecznego, aż do luźnej, pożądanej przez partnerów społecznych, trójstronności i swego rodzaju dwutorowości w umowach płacowych.

Dlatego też poniżej staram się zaprezentować główne elementy i mechanizmy współtworzące dialog społeczny Irlandii po roku 1987. Rozważam przy tym: (1) jakie największe organizacje partnerów społecznych funkcjonują w tym kraju; (2) jaka instytucja obsługuje przetargi partnerów społecznych na centralnym poziomie i co jest charakterystyczne dla jej funkcjonowania oraz (3) to czy i dlaczego upadło partnerstwo społeczne w Irlandii i jakie są implikacje tego faktu dla przetargów zbiorowych. Rozdział ten zaczyna się więc od omówienia dwóch największych partnerów społecznych, a następnie analizuje kluczowe dla dialogu czynniki, by zakończyć się rozważaniami o charakterystycznych dla irlandzkich relacji przemysłowych trendach od 1987 r.

Główni partnerzy społeczni Irlandii

W Irlandii widoczna jest centralna formuła dialogu społecznego. Do niedawna nosiła ona wszelkie znamiona wielostronności, co wyraża-

ło się w partycypacji organizacji należących do filara społeczeństwa obywatelskiego i wolontaryjnego (*community and voluntary pillar, C&V pillar*). Są one członkami Narodowej Rady Ekonomiczno-Społecznej (*National Economic and Social Council, NESCC*), która jest swoistym forum irlandzkiego partnerstwa, a także uczestniczą również w procesie wypracowywania umów społecznych. Sektor pozarządowy został wprowadzony do procesu partnerstwa społecznego w roku 1996, by zapewnić ustrukturyzowaną partycypację w negocjacjach nad narodowymi umowami organizacjom społecznym¹. Osiągnął on z biegiem czasu ugruntowaną pozycję w centralnych negocjacjach, wzmacniając swój wpływ na elementy polityki społecznej w umowach i wchodząc w silne relacje z urzędnikami państwowymi, szczególnie z Departamentu Premiera. A to w połączeniu z szeroką irlandzką formułą dialogu zapewniało włączenie znaczącej agendy spraw do umów partnerstwa społecznego. Jednak nie była ona automatycznym gwarantem zrównania roli wszystkich partnerów społecznych w procesie przetargów zbiorowych. Bowiem jak zaznaczył jeden z uczestników procesu „koniec końców rdzeń relacji stanowią stosunki pomiędzy rządem, pracodawcami i związkami. Możesz osiągnąć umowę partnerstwa społecznego tylko z nimi, jeśli którykolwiek z nich opuściłby negocjacje, nie byłoby umowy partnerstwa społecznego [-] to jest oś siły”².

Wśród irlandzkich partnerów społecznych największe organizacje to dwie tradycyjne ekonomiczne grupy interesu. Zalicza się do nich Irlandzki Kongres Związków Zawodowych (*Irish Congress of Trade Unions, ICTU*) oraz Konfederację Irlandzkich Przedsiębiorców i Pracodawców (*Irish Business and Employers Confederation, IBEC*).

Warto odnotować, że jeśli chodzi o poziom unionizacji, to w Irlandii zauważyć można jego znaczny spadek od lat 90. XX w. Bowiem w roku 1994 aż 45,8% pracowników przynależało do związków zawodowych, podczas gdy już w 2007 r. można było odnotować niemal 15% spadek w członkostwie związkowym, jednak w 2009 r. liczba

¹ T. Hastings i in., *Saving the Future. How Social Partnership Shaped Ireland's Economic Success*, Dublin 2007, s. 226.

² Za: R. O'Donnell i in., *Social Partnership in Ireland: two Trajectories of Institutionalisation*, [w:] S. Avdagic, M. Rhodes, T. Visser (red.), *Social Pacts in Europe: Emergence, Evolution and Institutionalisation*, Oxford University Press, Oxford 2010, (maszynopis) s. 21.

pracowników przynależących do związków zawodowych nieco się podniosła do 34%³ Kolejne lata, to ponowne spadki i to już nawet poniżej 30%. W zasadzie jeszcze tylko rok 2012 (drugi kwartał 2012 r.) to okres, który przekroczył próg 30%, gdyż 31% pracowników deklarowało się wówczas jako członkowie organizacji reprezentujących ich interesy, podczas gdy w kolejnych latach liczba ta systematycznie malała i tak w 2013 r. członkostwo w związkach potwierdzało 29% zatrudnionych, a już w 2014 r. oraz w roku 2015 było to zaledwie 27%⁴ Tabela 1 przedstawia dane na temat poziomu członkostwa pracowników w związkach zawodowych w Irlandii.

Co interesujące, w Irlandii do związków zawodowych przynależy więcej kobiet niż mężczyzn. Dla przykładu w roku 2015 członkami organizacji pracowniczych było 238 tys. kobiet, co stanowiło 29%, podczas gdy zatrudnionych mężczyzn przynależących do związków było 190 tys. (24%), podobnie było choćby w roku 2011, kiedy to wśród zatrudnionych kobiet 282 tys. (35%) to członkinie organizacji pracowniczych, z kolei wśród mężczyzn zaledwie 223 tys. (30%) zatrudnionych to osoby należące do związków⁵.

³ Za: Oireachtas Library & Reserach Service, *Trade unions, collective bargaining and the economic crisis: where now?*, No. 4, 2011, s. 4, http://www.oireachtas.ie/parliament/media/house-softheoireachtas/libraryresearch/spotlights/spotTradeunion040611_143334.pdf (dostęp 05.01.2016).

⁴ Central Statistic Office, *Employees aged 15 and over classified by sex and whether they are members of union, Quarter 2, 2005 to 2015*, https://www.google.pl/search?q=Employees+aged+15+years+and+over+who+are+members+of+a+union+by&ie=utf-8&oe=utf-8&gws_rd=cr&ei=Q6GLVsndC6e2ygPj-oXIAQ (dostęp 05.01.2016). Dane w tym miejscu dotyczą drugiego kwartału w poszczególnym roku (okresu kwiecień–czerwiec). Pytanie, na które odpowiadali respondenci brzmiało następująco: Czy jesteś członkiem związku zawodowego lub stowarzyszenia pracowników, które reprezentuje swoich członków w pracy oraz w sprawach związanych z relacjami przemysłowymi?

⁵ Tamże. Dane dotyczą drugiego kwartału roku (kwiecień–czerwiec).

Tabela 1. Poziom uzwiązkowienia w Irlandii w latach 1994–2015

Okres	Członkowie związków zawodowych	
	Liczba pracowników	Udział / Procent
1994	432,900	45,8
1996	468,600	44,5
1997	463,600	42,3
2001	534,900	38
2003	553,000	37
2004	538,000	35
2007	565,000	31
2009	535,000	34
2010*	511,000	33
2011*	504,000	32
2012*	476,000	31
2013*	457,000	29
2014*	429,000	27
2015*	428,000	27

* Dane dotyczą drugiego kwartału roku (kwiecień–czerwiec).

Źródło: opracowanie na podstawie: za: Oireachtas Library & Research Service, *Trade unions, collective bargaining and the economic crisis: where now?*, No. 4, 2011, s. 4, http://www.oireachtas.ie/parliament/media/housesoftheoireachtas/libraryresearch/spotlights/spotTradeunion040611_143334.pdf (dostęp 05.01.2016); Central Statistic Office, *Employees aged 15 and over classified by sex and whether they are members of union, Quarter 2, 2005 to 2015*, https://www.google.pl/search?q=Employees+aged+15+years+and+over+who+are+members+of+a+union+by&ie=utf-8&oe=utf-8&gws_rd=cr&ei=Q6GLVsndC6e2ygPj-oXIAQ (dostęp 05.01.2016).

Wracam do głównych partnerów społecznych, Irlandzki Kongres Związków Zawodowych jest organizacją powstałą w 1959 roku z połączenia dwóch związków: Kongresu Irlandzkich Związków Zawodowych (*Irish Trade Union Congress*, ITUC) oraz Kongresu Irlandzkich Związków (*Congress of Irish Unions*, CIU). Jak wskazują J. Wallace, P. Gunnigle i G. McMahon „funkcją ICTU jest reprezentowanie zbiorowej woli i celu irlandzkiego ruchu związkowego”. Jego głównym zadaniem jest koordynowanie działalności związków zawodowych przez reprezentowanie ich w narodowych przetargach zbiorowych, nadzorowanie we-

wewnętrznych relacji związkowych, reprezentowanie związków w różnych narodowych agencjach oraz działanie jako głos ruchu związkowego na arenie międzynarodowej poprzez członkostwo w Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych (*European Trade Union Confederation*), a także zaangażowanie w pracę innych międzynarodowych instytucji”⁶. Działania ICTU są określane na konferencjach (*biennial conferences*) odbywających się co dwa lata. Gromadzą one (konferencje) około 700. delegatów z afiliowanych przy tej organizacji związków oraz regionalnych rad branżowych, konferencje wybierają prezydenta, dwóch wiceprezydentów, skarbnika, a także 31. zwykłych członków Rady Wykonawczej (*Executive Council*)⁷. Ta odpowiada za wykonanie strategii ICTU, ogólną administrację związku, zarządzanie nim oraz nadzoruje działanie organizacji w przerwach pomiędzy konferencjami. Obecnie funkcjonuje Rada Wykonawcza na lata 2015–2017. Organ ten jest obsługiwany przez sekretariat. Sekretarz generalny (*General Secretary*) współpracuje z dwoma asystentami oraz innymi pracownikami, prowadzi on sprawy organizacji i przedstawia je na comiesięcznych posiedzeniach Rady Wykonawczej⁸.

Oprócz Rady Wykonawczej w ICTU działają liczne komitety, złożone z różnej ilości członków, a w niektórych przypadkach posiadające przewodniczącego lub prezydenta, wiceprzewodniczącego, wiceprezydenta, skarbnika, sekretarza, czy sekretariat. Wśród komitetów ICTU funkcjonują m.in. Kongresowa Komisja Odwoławcza (*Congress Appeals Board*), Komitet Stosunków Przemysłowych (*Industrial Relations Committee*), Komitet ds. Celów Generalnych 2015–2017 (*General Purposes Committee 2015–2017*), Komisja Służby Publicznej (*Public Services Committee*), Komitet Emerytowanych Pracowników (*Retired Workers Committee*), Komitet ds. Niepełnosprawności (*Disability Committee*), czy Komitet Kobiet (*Women’s Committee*).

⁶ Za: J. Wallace i in., *Industrial Relations in Ireland. Third Edition*, Dublin 2004, s. 142.

⁷ Irish Congress of Trade Unions, *Congress Committees*, <http://www.ictu.ie/about/committees.html> (dostęp 05.01.2016).

⁸ Tamże.

ICTU odgrywa znaczącą rolę na centralnym poziomie negocjacji, zwłaszcza w zakresie partnerstwa społecznego. Poprzez ten kanał Kongres nie tylko mógł wpływać na różne aspekty polityki gospodarczej kraju, lecz także współkształtować politykę społeczną Irlandii. Miał zatem realne przełożenie na scentralizowane negocjacje płacowe, kwestie podatkowe, prawa pracownicze, czy edukację. Znaczącą rolę, jaką zyskał Kongres dzięki procesowi partnerstwa podkreśla D. Thomas, który stwierdza, że „w okresie od 1987 r. (...) ICTU zostało przeniesione z marginesu do centrum sfery tworzenia polityki publicznej”⁹.

Z kolei po stronie biznesu największą organizacją jest wspomnianą Konfederacja Irlandzkich Przedsiębiorców i Pracodawców. Powstała ona 1 stycznia 1993 roku poprzez połączenie Federacji Irlandzkich Pracodawców (*Federation of Irish Employers*, FIE, wcześniej funkcjonującej jako Zjednoczony Związek Pracodawców – *Federated Union of Employers*) oraz Konfederacji Irlandzkiego Przemysłu (*Confederation of Irish Industry*, CII). Konfederacja w swojej działalności reprezentuje pracodawców oraz przedsiębiorców w sprawach związanych z gospodarką, finansami, relacjami przemysłowymi, handlem, podatkami, rozwojem, czy w kwestiach socjalnych. „Główną rolą IBEC jest reprezentowanie interesów pracodawców w kwestiach ich interesujących wobec rządu i ogółu społeczeństwa. Sprawuje ona również funkcję reprezentacji pracodawców w różnych narodowych i międzynarodowych ciałach”¹⁰.

W swojej strukturze IBEC mieści Radę Narodową (*National Council*), Zarząd (*Board*) oraz Zespół Liderów (*Leadreship Team*). Konfederacja jest zorganizowana w pięciu działach: polityka, sektory biznesu, relacje przemysłowe/zasoby ludzkie, komunikacja i działania, a funkcjonuje w sześciu biurach: Dublin (główna siedziba), Waterford, Cork, Limerick, Galway oraz Donegal¹¹. Rada Narodowa jest organem centralnym podejmującym ostateczne decyzje. Składa się ona z 70. członków, którzy spotykają się pięć razy w roku, wśród nich znajdują się członkowie

⁹ D. Thomas, *The Irish Social Partnership 1987–2000: An Evolving Economic and Social Governance*, University of Newcastle upon Tyne, 2003, niepublikowana praca doktorska, s. 292.

¹⁰ J. Wallace i in., *Industrial Relations...*, op. cit., s. 165.

¹¹ Irish Business and Employers Confederation, *Our structure*, https://www.ibec.ie/IBEC/IBEC.nsf/vPages/About_Us~ibec's-structure?OpenDocument (dostęp 05.01.2016).

zarządu (dyrektor generalny, prezydent oraz zastępca prezydenta), zarządca IBEC, wybierani członkowie, przewodniczący stowarzyszeń sektora biznesu, komitetów politycznych IBEC, regionalni prezydenci oraz dodatkowi członkowie¹².

Zarząd z kolei spotyka się osiem do dziewięciu razy w roku i jest odpowiedzialny za korporacyjne zarządzanie oraz kierunki strategiczne¹³. W skład zarządu wchodzi prezydent, zastępca prezydenta, wiceprezydent, byli prezydenci, skarbnik oraz członkowie zarządu. Z kolei Zespół Liderów realizuje wyznaczone przez wyżej wspomniane ciała IBEC priorytety. W skład tego organu wchodzi dyrektor generalny, dyrektor operacyjny, kierownik finansów, kierownik ds. polityki i główny ekonomista, kierownik ds. relacji przemysłowych i działań HR, dyrektor obsługi członkowskiej, dyrektor reprezentacji biznesu, kierownik ds. UE i rozwoju międzynarodowego oraz dyrektor sektorów.

Częstym narzędziem wykorzystywanym przez IBEC jest lobbying, przez co organizacja ta może wpływać na otoczenie biznesu, komunikując decydentom politycznym, instytucjom, administracji publicznej, opiniotwórcom, mediom o implikacjach dla biznesu projektowanej legislacji czy też polityki¹⁴. Stąd też w ramach Konfederacji działa 15 komitetów politycznych jako kanał łączności z członkami, by tworzyć rozwiązania w tych sprawach, które dotyczą pracodawców i biznesu. Wśród komitetów znajdują się m.in. komitet polityki energetycznej (*energy policy committee*), komitet polityki UE (*EU policy committee*), grupa spraw publicznych (*public affairs group*), komitet polityki ochrony środowiska (*environment policy committee*), czy komitet zasobów ludzkich i polityki społecznej (*human resource and social policy committee*).

Na poziomie regionalnym Konfederacja Irlandzkich Przedsiębiorców i Pracodawców prowadzi swoją działalność za pośrednictwem Regionalnych Komitetów Wykonawczych (*Regional Executive Committees*,

¹² Irish Business and Employers Confederation, *National Council*, https://www.ibec.ie/IBEC/IBEC.nsf/vPages/About_Us~ibec's_structure~national-council?OpenDocument (dostęp 05.01.2016).

¹³ Irish Business and Employers Confederation, *Board*, https://www.ibec.ie/IBEC/IBEC.nsf/vPages/About_Us~ibec's_structure~board?OpenDocument (dostęp 05.01.2016).

¹⁴ Irish Business and Employers Confederation, *Policy committees*, https://www.ibec.ie/IBEC/IBEC.nsf/vPages/About_Us~ibec-policy-committees?OpenDocument (dostęp 03.01.2016).

RECs). Ich rolą jest zatem kształtowanie i kierowanie priorytetami polityki biznesu na poziomie regionalnym oraz zbilansowanie polityki centralnej z regionalną, każdy z komitetów regionalnych jest zarządzany przez prezydenta regionalnego, wybieranego na okres dwóch lat¹⁵.

Podobnie do ICTU to stowarzyszenie biznesu wzmocniło swoją pozycję w przetargach zbiorowych dzięki procesowi partnerstwa społecznego, poprzez zintensyfikowanie, zinstytucjonalizowanie oraz większą personalizację kontaktów z rządem oraz administracją państwa. Jak wspominał J. Dunne z IBEC „jeśli spojrzeć na zjawisko partnerstwa społecznego mamy teraz bezpośredni dostęp do ludzi i jesteśmy dobrze zaznajomieni z nimi”¹⁶.

NESC jako ciało dialogu

Jednym z kluczowych ciał dla dialogu społecznego, a przede wszystkim dla paktów społecznych, jest w Irlandii Narodowa Rada Ekonomiczno-Społeczna (NESC). Została ona utworzona w roku 1973 na bazie działającej od 1963 r. Narodowej Rady Przemysłu i Gospodarki (*National Industrial and Economic Council*). NESC z założenia doradzać ma premierowi (*Taoiseach*) oraz rządowi w strategicznych zagadnieniach polityki związanych ze zrównoważonym rozwojem gospodarki, społeczeństwa i środowiska Irlandii¹⁷. Może ona podejmować określone tematy, bądź to z inicjatywy własnej bądź też na prośbę wyrażoną przez premiera. Działalność Rady określona jest przez ustawę o narodowym rozwoju ekonomicznym i społecznym z 2006 r. (*National Economic and Social Development Act 2006*) oraz przez zarządzenie o Narodowej Radzie Ekonomiczno-Społecznej (o zmianie składu) z 2010 r. (*National Economic and Social Council (Alternation of Composition) Order 2010*). W skład Rady wchodzi przewodniczący oraz wiceprzewodniczący, któ-

¹⁵ Irish Business and Employers Confederation, *Regional Executive Committees*, https://www.ibec.ie/IBEC/RO.nsf/vPages/Regional_offices~regional-executive-committees?OpenDocument#. VozrMk_djcs (dostęp 03.01.2016).

¹⁶ Za: D. Thomas, *The Irish Social Partnership 1987–2000...*, op. cit., s. 295–296.

¹⁷ National Economic and Social Council, *About NESC. NESC Functions*, <http://www.nesc.ie/en/our-organisation/about-nesc/terms-of-reference> (dostęp 03.01.2016).

rych wyznacza premier. Ponadto, w jej ramach znajduje się również trzech lub czterech przedstawicieli organizacji pracodawców; trzech lub czterech przedstawicieli Irlandzkiego Kongresu Związków Zawodowych; trzech lub czterech przedstawicieli interesów rolników; trzech lub czterech przedstawicieli sektora społecznościowego i wolontaryjnego; trzech lub czterech przedstawicieli organizacji ochrony środowiska; od czterech do sześciu urzędników państwowych, w tym przynajmniej jeden jako reprezentant premiera i jeden Departamentu Finansów (*Department of Finance*); oraz siedmiu lub ośmiu ekspertów. Obok Rady NESC funkcjonuje także Sekretariat NESC. W jego ramach z kolei funkcjonują dyrektor NESC, analitycy polityczni, starsi analitycy polityczni, ekonomiści, starszy ekonomista, pracownicy działu księgowego, pracownik ds. komunikacji, pracownik administracyjny, sekretarz wykonawczy oraz kierownik administracyjny NESDO (Narodowe Biuro Rozwoju Ekonomiczno-Społecznego, *National Economic and Social Development Office*) i pracownik sekretariatu NESDO. Obecny skład NESC został zaprezentowany w tabeli 2.

Członkowie Rady wyznaczani są przez premiera na trzyletnią kadencję, a tak szeroki skład Rady z założenia ma pomóc tej instytucji w analizie wyzwań stojących przed irlandzkim społeczeństwem oraz w rozwoju wspólnego zrozumienia wśród jej członków co do sposobów radzenia sobie z tymi wyzwaniami¹⁸. Rada spotyka się regularnie, w zasadzie, na comiesięcznych spotkaniach, którym przewodniczy sekretarz generalny z Departamentu Premiera (*Secretary General, Department of the Taoiseach*). Na każdym zebraniu Rada omawia raport nakreślony przez personel Sekretariatu NESC¹⁹. NESC uczestniczy także w organizacjach międzynarodowych i współpracuje z innymi podobnymi organami. Sama NESC finansowana jest z budżetu Departamentu Premiera, a jej rozliczenie roczne jest kontrolowane przez Kontrolera i Audytora Generalnego i przedkładane jest izbom parlamentu (*Houses of the Oireachtas*)²⁰.

¹⁸ National Economic and Social Council, *About NESC. What is the NESC?*, <http://www.nesc.ie/en/our-organisation/about-nesc/> (dostęp 03.01.2016).

¹⁹ National Economic and Social Council, *About NESC. How does NESC work?*, <http://www.nesc.ie/en/our-organisation/about-nesc/> (dostęp 03.01.2016).

²⁰ National Economic and Social Council, *About NESC. Funding*, <http://www.nesc.ie/en/our-organisation/about-nesc/terms-of-reference/> (dostęp 03.01.2016).

Tabela 2. Struktura NESC

	Rada NESC	Sekretariat NESC
	- Przewodniczący – Departament Premiera - Zastępca Przewodniczącego – Departament Premiera	- Dyrektor NESC - Analityk polityczny – 2 - Starszy analityk polityczny – 2 - Dział Księgowy – 2 - Starszy Ekonomista – 1 - Ekonomista – 1 - Pracownik ds. Komunikacji – 1 - Sekretarz wykonawczy NESC – 1 - Kierownik administracji NESDO – 1 - Sekretariat NESDO – 1 - Personel administracyjny – 1
* Przedsiębiorcy i pracodawcy x 4 członków	- IBEC – 2. członków - Izby (handlowe) Irlandii – 1 członek - Federacja Przemysłu Budowlanego – 1 członek	
* ICTU x 4	- ICTU – 2. członków - Związek Zawodowy Pracowników Miejskich, Państwowych i Społecznych – 1 członek * - Związek Zawodowy Usług Profesjonalnych i Technicznych oraz Przemysłu – 1 członek *	
* Rolnictwo x 4	- Irlancka Społeczna Organizacja Spółdzielni (rolniczych) – 1 członek - Irlancki Kongres Dostawców Mleka – 1 członek - Irlanckie Stowarzyszenie Rolników – 1 członek - Organizacja Młodych Rolników – 1 członek	
* Organizacje C & V x 4	- Społeczna Sprawiedliwość Irlandii – 1 członek * - Irlancka Narodowa Organizacja Osób Bezrobotnych – 1 członek - Irlancka Rada Mieszkalnictwa Socjalnego – 1 członek - Narodowa Rada Młodzieży Irlandii – 1 członek	
* Środowisko x 4	- Przyjaciele Ziemi – 1 członek * - Filar Środowiskowy – 3 członków *	
* Departamenty rządowe x 4	- Departament Finansów – 1 członek - Departament Pracy, Przedsiębiorczości i Innowacji – 1 członek * - Departament Edukacji i Kwalifikacji – 1 członek * - Departament Środowiska, Gminnych i Lokalnych Władz – 1 członek *	
* Niezależni nominowani x 8	Eksperci	

* Irish Municipal, Public & Civil Trade Union (IMPACT), Services Industrial Professional Technical Union (SIPTU), Social Justice Ireland, Friends Of the Earth, The Environmental Pillar, Department of Jobs, Enterprise & Innovation, Department of Education & Skills, Department of Environment, Community & Local Government.

Źródło: National Economic and Social Council, NESC Council, <http://www.nesc.ie/en/our-organisation/nesc-council/> (dostęp 03.01.2016); National Economic and Social Council, NESC Secretariat, <http://www.nesc.ie/en/our-organisation/staff/> (dostęp 03.01.2016).

W początkach swojej działalności, Narodowa Rada Ekonomiczno-Społeczna skupiała się na analizowaniu zagadnień związanych głównie z irlandzką gospodarką, rozwojem regionalnym, siłą roboczą, pracą, rolnictwem, co odbijało się w raportach NESC, później w połowie lat 70. pojawiły się w jej publikacjach kwestie polityki społecznej, dystrybucji dochodu, mieszkalnictwa, a także wydatków publicznych, wpływów podatkowych, z kolei we wczesnych latach 80., Rada zajmowała się zatrudnieniem, pozycją Irlandii w Europie. W roku 1986 opublikowała swój pierwszy strategiczny raport pod nazwą Strategia dla Rozwoju (*A Strategy for Development*), który stał się podstawą negocjacji dla pierwszego paktu społecznego (zob. szerz. poniżej). Zresztą takie raporty strategiczne NESC opracowywała do roku 2006 i stanowiły one podstawę do negocjacji nad kolejnymi umowami partnerstwa społecznego. Wszystkie raporty Rady przed ich opublikowaniem kierowane są do rządu.

Narodowa Rada Ekonomiczno-Społeczna cieszy się dziś w Irlandii uznaniem zarówno partnerów społecznych, jak i przedstawicieli władzy publicznej. Nie jest ona jedynie fasadowym ciałem dialogu społecznego, ale prężnym narzędziem relacji przemysłowych, ośrodkiem analitycznym i forum szerokiej dyskusji różnych stron dialogu. Nawet po upadku dialogu społecznego w 2009 r. (zob. szerz. poniżej) nie przestała ona funkcjonować. Wydaje się, że siłą tej instytucji jest nie tylko doświadczenie, ale przede wszystkim zaplecze eksperckie, które nie tyle służy prostej administracyjnej obsłudze partnerów społecznych w ich systematycznych kontaktach z rządem, ile diagnozuje, analizuje i opracowuje dokumenty, które stają się bazą dla merytorycznej dyskusji stron dialogu, a także fakt, że potrafi ona zapewnić przestrzeń do dyskusji dla partnerów społecznych.

Jednak znaczącą pozycję Rada zyskała dopiero wraz z rozwojem partnerstwa społecznego. Jak zauważa D. Thomas „NESC w rzeczywistości była stosunkowo peryferyjnym ciałem w sferze polityki publicznej. Istotnie dopiero, kiedy partnerstwo społeczne ewoluowało i stało się instytucjonalnie osadzone, NESC również rozwinęła się w wysoce wpływową instytucję w sferze polityki publicznej generalnie, a w szczególności stała się istotnym elementem w procesie partnerstwa społecznego”²¹. Dziś, po-

²¹ D. Thomas, *The Irish Social Partnership 1987–2000...*, op. cit., s. 212.

mimo upadku tego procesu, w tym kraju wciąż podkreśla się znaczenie tej instytucji. Czyni to premier E. Kenny, który wskazuje, że „oczywistym jest, że sektory i organizacje strategicznie ważne dla irlandzkiego życia powinny mieć możliwości angażowania się w dyskusję z rządem. W szczególności Narodowa Rada Ekonomiczno-Społeczna (...) zapewnia forum do znalezienia rozwiązania dla wspólnych problemów”²².

Partnerstwo społeczne i jego upadek. Co z irlandzkim dialogiem?

Wspominane już strategiczne raporty NESC sporządzane od roku 1986 stanowiły bazę, diagnozującą główne problemy i priorytety ważne dla irlandzkiej gospodarki i społeczeństwa, na kanwie których negocjowano kolejne pakt społeczne. W sumie w Irlandii zawarto siedem paktów społecznych, które początkowo nakierowane były jedynie na kwestie gospodarcze, jednak z biegiem czasu objęły one szeroką agendę spraw społeczno-gospodarczych, a także znaczące grono partnerów społecznych, do których poza związkami zawodowymi, organizacjami pracodawców oraz stowarzyszeniami rolników, przyłączono w 1996 r. organizacje sektora społecznościowego i wolontaryjnego. Tabela 3 prezentuje pakt społeczne, ich założenia oraz poprzedzające je raporty strategiczne NESC.

²² Department of the Taoiseach, Enda Kenny, *Speech by the Taoiseach, Mr. Enda Kenny T.D., at the Impact Annual Conference, Killarney*, http://www.taoiseach.gov.ie/irish/Nuacht/Cartlann_Aitheasc_agus_Preaseisi%C3%BAint%C3%AD/2012/Aithisc_an_Taoisigh_2012/Speech_by_the_Taoiseach_Mr_Enda_Kenny_T_D_at_the_Impact_Annual_Conference_Killarney.html (dostęp 07.01.2016).

Tabela 3. Umowy partnerstwa społecznego w Irlandii

Strategiczny raport NESC	Umowa partnerstwa społecznego	Cele / wyzwania umowy	Strony umowy
Strategia dla rozwoju (<i>A Strategy for Development</i>)	Program Narodowego Ożywienia (<i>Programme for National Recovery</i> , PNR, 1987–1990)	Odnowa irlandzkiej gospodarki oraz poprawa sprawiedliwości społecznej.	Rząd, ICTU, Federacyjny Związek Pracodawców (<i>Federated Union of Employers</i> , FUE), Konfederacja Przemysłu Irlandzkiego (<i>Confederation of Irish Industry</i> , CII), Federacja Przemysłu Budowlanego (<i>Construction Industry Federation</i> , CIF), Irlandzkie Stowarzyszenie Rolników (<i>Irish Farmers' Association</i> , IFA), Organizacja Młodych Rolników (<i>Macra na Feirme</i>), Irlandzka Społeczna Organizacja Spółdzielni (rolniczych) (<i>Irish Co-Operative Organisation Society</i> , ICOS).
Strategia dla lat 90.: Stabilność gospodarcza i zmiana strukturalna (<i>A Strategy for the Nineties: Economic Stability and Structural Change</i>)	Program na rzecz Postępu Ekonomicznego i Społecznego (<i>Programme for Economic and Social Progress</i> , PESP, 1991–1993)	Trwały wzrost gospodarczy, wytworzenie większego dochodu, by zmniejszyć przepaść w standardzie życia pomiędzy Irlandią a resztą Wspólnoty Europejskiej, wzrost zatrudnienia, uderzenie na długoterminowe bezrobocie, rozwoj lepszych praw społecznych, promocja	Rząd, ICTU, Federacja Irlandzkich Pracodawców (<i>Federation of Irish Employers</i> , FIE), CII, CIF, IFA, Irlandzki Kongres Dostawców Mleka (<i>Irish Creamery Milk Suppliers Employers</i> , ICMSA), ICOS, <i>Macra na Feirme</i> .

Strategiczny raport NESC	Umowa partnerstwa społecznego	Cele / wyzwania umowy	Strony umowy
		społecznej odpowiedzialności, rozwoj pracowniczej partycypacji, praw kobiet, praw konsumenta.	
Strategia dla konkurencyj- ności, wzrostu i zatrudnienia (<i>A Strategy for Competitiveness, Growth and Employment</i>)	Program na rzecz Konkurencyjności i Pracy (<i>Programme for Competitiveness and Work</i> , PCW, 1994–1996)	Wzrost liczby osób pracujących, redukcja bezrobocia.	Rząd, ICTU, IBEC, CIF, IFA, ICMSA, ICOS, Macra na Feirme.
Strategia w XXI w. (<i>Strategy into the 21st</i>)	Partnerstwo 2000 (<i>Partnership 2000</i> , P2, 1997–2000)	Kontynuowanie rozwoju wydajnej nowoczesnej Gospodarki zdolnej do wysokiego i zrównoważonego wzrostu ekonomicznego i zatrudnienia oraz działania w środowisku międzynarodowej konkurencji.	Rząd, IBEC, ICTU, CIF, IFA, ICMSA, ICOS, Macra na Feirme, Irlandzka Narodowa Organizacja Osób Bezrobotnych (<i>Irish National Organisation of the Unemployed</i> , INOU), Centra Kongresowe Bezrobotnych (<i>Congress Centres for the Unemployed</i>), Platforma Społecznościowa (<i>The Community Platform</i>), Kongres Zakonników Irlandii (<i>Conference of Religious of Ireland</i> , CORI), Narodowa Rada Kobiet Irlandii (<i>National Women's Council of Ireland</i> , NWCI), Narodowa Rada Młodzieży Irlandii (<i>National Youth Council of Ireland</i> , NYCI), Społeczność

Strategiczny raport NESC	Umowa partnerstwa społecznego	Cele / wyzwania umowy	Strony umowy
Możliwości, wyzwania i zdolności do zmiany (<i>Opportunities, Challenges and Capacities for Choice</i>)	Program na rzecz Konjunktury i Sprawiedliwości (Programme for Prosperity and Fairness, PPF, 2000–2003)	Budowanie sprawiedliwego, inkluzyjnego społeczeństwa w Irlandii bazującego na: dynamicznej i konkurencyjnej gospodarce, pełnym zatrudnieniu i eliminacji długotrwałego bezrobocia, równych możliwościach, uczeniu się przez całe życie, adaptacji do społeczeństwa informacyjnego, promocji badań i rozwoju, zrównoważonym i trwałym rozwoju pomiędzy i wewnątrz regionami oraz pomiędzy	św. Wincenta de Paul (<i>Society of Saint Vincent de Paul</i>), Pomoc Protestancka (Protestant Aid), Stowarzyszenie Małych Firm (<i>Small Firms Association</i> , SFA), Irlandzkie Stowarzyszenie Eksporterów (<i>Irish Exporters Association</i> , IEA), Konfederacja Irlandzkiego Przemysłu Turystycznego (<i>Irish Tourist Industry Confederation</i> , ITIC), Izba Handlowa Irlandii (<i>Chamber of Commerce of Ireland</i> , CCI).
			Rząd, IBEC, ICTU, CIF, IFA, ICMSA, ICOS, <i>Macra na Feirme</i> , INOUE, Centra Kongresowe Bezrobotnych, Platforma Społecznościowa, CORI, NWCI, NYCI, Społeczność św. Wincenta de Paul, Pomoc Protestancka, SFA, IEA, ITIC, CCI.

Strategiczny raport NESC	Umowa partnerstwa społecznego	Cele / wyzwania umowy	Strony umowy
		obszarami miejskimi i wiejskimi, kulturze przedsiębiorczości, silnej pozycji Irlandii w UE i społeczności międzynarodowej.	
Inwestycja w jakość: Usługi, inkluzja i przedsiębiorczość (<i>An investment in Quality: Services, Inclusion and Enterprise</i>)	Podtrzymanie Postępu (<i>Sustaining Progress</i>, SP, 2003–2005)	Gospodarcza inkluzja poprzez pełne zatrudnienie, rozwój gospodarczy, który jest zrównoważony społecznie i środowiskowo, społeczna inkluzja, zobowiązanie do społecznej sprawiedliwości, dostosowanie do zmiany.	Rząd, IBEC, ICTU, CIF, IEA, ICMSA, ICOS, <i>Macra na Feirme</i>, INOU, Centra Kongresowe Bezrobotnych, Platforma Społecznościowa, CORI, NWCI, NYC1, Społeczność św. Wincenta de Paul, Pomoc Protestancka, SFA, IEA, ITIC, CCI.
Strategia NESC 2006: Ludzie, produktywność i cel (<i>NESC Strategy 2006: People, Productivity and Purpose</i>)	W stronę roku 2016. Dziesięcioletnia Ramowa Umowa Partnerstwa Społecznego 2006–2015 (<i>Towards 2016. Ten-Year Framework Social Partnership Agreement 2006–2015</i>, T 2016, 2006–2016)	Dynamiczne, umiędzynarodowione, uczestniczące społeczeństwo i Gospodarka, w której istnieje silne zobowiązanie do społecznej sprawiedliwości, gdzie rozwój gospodarczy jest zrównoważony środowiskowo i konkurencyjny międzynarodowo.	Rząd, ICTU, IBEC, CIF, SFA, IEA, ITIC, Izby (handlowe) Irlandii (<i>Chambres Ireland</i>), IFA, ICMSA, ICOS, <i>Macra na Feirme</i>, INOU, Sieci Centrow Kongresowych (bezrobotnych) (<i>Congress Centres Network</i>), Komisja Sprawiedliwości CORI (<i>CORI Justice Commission</i>), NYC1, Narodowe Stowarzyszenie Spółdzielni Budowlanych (<i>National Association of Building Co-Operatives</i>, NABCO),

Strategiczny raport NESC	Umowa partnerstwa społecznego	Cele / wyzwania umowy	Strony umowy
			Irlandzka Rada Mieszkalnictwa Socjalnego (<i>Irish Council for Social Housing</i>, ICSH), Społeczność św. Wincenta de Paul, Akcja Starzenia się Irlandii (<i>Age Action Ireland</i>), Stowarzyszenie Opiekunów (<i>The Carers Association</i>), Koło (<i>The Wheel</i>), Irlandzka Federacja Osób Niepełnosprawnych (<i>The Disability Federation of Ireland</i>), Irlandzki Związek Wsi (<i>Irish Rural Link</i>), Irlandzki Parlament Starszych Obywateli (<i>The Irish Senior Citizens' Parliament</i>), Sojusz Praw Dziecka (<i>The Children's Rights Alliance</i>), Pomoc Protestancka.

Źródło: Za: K. Kichewko, *Ireland's Social Dialogue in Outline*, „*Studia Socialia Cracoviensia*”, 6 (2014) nr 2 (11), s. 231–232.

4 grudnia 2009 r. załamał się system tamtejszego partnerstwa, doszło bowiem do upadku rozmów prowadzonych pomiędzy rządem Irlandii a związkami zawodowymi sektora publicznego, reprezentowanymi przez Komisję Służby Publicznej Irlandzkiego Kongresu Związków Zawodowych (Public Services Committee of the ICTU, PSC) które dotyczyły cięć w płacach sektora publicznego w wysokości 1 miliarda euro na rok 2010²³. Nie udało się osiągnąć porozumienia w tej kwestii, bowiem związki zawodowe były przeciwne jakimkolwiek cięciom płac urzędników publicznych, a zaproponowane przez stronę związkową alternatywne rozwiązania związane z bezpłatnymi urlopami i reformą zabezpieczającą bieżące oszczędności i podwyższającą efektywność sektora publicznego oraz dodatkowymi oszczędnościami z nadgodzin i redukcji płac wyższych urzędników oraz polityków były nie do przyjęcia przez stronę rządową. Zresztą sami irlandcy „liderzy związkowi, przedstawiciele organizacji przedsiębiorców i rządu uzgodnili, że reakcja partnerstwa społecznego na (ostatni – przyp. aut.) kryzys była zbyt wolna, a interakcje z rządem zbyt słabe. Związki i pracodawcy stwierdzili, że to był czas na ponowne utworzenie trójstronnego ciała, by zarządzało ono kluczowymi zagadnieniami relacji przemysłowych”²⁴.

23 grudnia 2009 r. Konfederacja Irlandzkich Przedsiębiorców i Pracodawców podjęła z kolei formalną decyzję o wycofaniu się z umowy partnerstwa społecznego w zakresie rozwiązań dotyczących płac w sektorze prywatnym²⁵. Były one zawarte w Umowie przejściowej z 2008 r. jako część paktu społecznego *Towards 2016*. Przewidywały one wzrost płac o 6% we wszystkich sektorach w ciągu 21. miesięcy²⁶.

Wprawdzie podjęto próby osiągnięcia kompromisu pomiędzy związkami sektora prywatnego ICTU i IBEC na bazie rządowych propozycji zmian w umowie przejściowej, ale skończyło się to fiaskiem i ostatecznie

²³ Zob. szerz.: B. Sheehan, *End of social partnership as public sector talks collapse*, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2009/12/articles/IE0912019I.htm> (dostęp 07.07.2013).

²⁴ Za: B. Sheehan, *Social partnership system under the spotlight*, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2013/02/articles/ie1302019i.htm> (dostęp 06.07.2013).

²⁵ B. Sheehan, *Employer body issues bargaining guidelines after pulling out of national pay talks*, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2010/02/articles/ie1002029i.htm> (dostęp 09.07.2013).

²⁶ Tamże.

porozumienie płacowe zostało zawieszone. „Komentując decyzję IBEC o formalnym wycofaniu się z porozumienia dyrektor generalny Konfederacji, D. McCoy, utrzymywał, że warunki płacowe „są całkowicie nieodpowiednie do naszych (irlandzkich – przyp. aut.) warunków gospodarczych”²⁷. Podkreślał także, że „ciało pracodawców pozostaje „silnie zobowiązane do dialogu społecznego na poziomie centralnym oraz stałych relacji przemysłowych w środowisku sektora prywatnego”²⁸.

Jednym z efektów upadku partnerstwa społecznego było funkcjonowanie dwóch odrębnych systemów przetargów płacowych dla sektora prywatnego oraz dla sektora publicznego. Co związane było z następującymi porozumieniami:

- Umowa Służby Publicznej 2010–2014 tworząca podłoże do przetargów płacowych dla sektora publicznego. Umowa ta, zwana również Umową *Croke Park* (*Croke Park Agreement* – od miejsca zawarcia porozumienia, stadionu *Croke Park* w Dublinie) oznaczała czteroletnie zamrożenie płac, zobowiązanie rządu do nieprzeprowadzania przymusowych redukcji etatów, utrzymanie istniejących warunków świadczeń emerytalnych, szansę na ograniczoną zmianę cięć płacowych wprowadzonych w 2009 r., w zamian za to związki zobowiązały się do przyjęcia programu przekształceń i zachowania pokoju przemysłowego²⁹;
- Narodowy Protokół IBEC – ICTU o uporządkowanym prowadzeniu relacji przemysłowych i lokalnych przetargów w sektorze prywatnym (*IBEC – ICTU National Protocol for Orderly Conduct of Industrial Relations and Local Bargaining in the Private Sector – IBEC – ICTU Protocol*) wskazujący zasady negocjacji i rozwiązywania sporów w uzwiązkowanym sektorze prywatnym³⁰, protokół podpisano w 2010 r., a następnie był on przedłużany.

²⁷ Tamże.

²⁸ Tamże.

²⁹ B. Sheehan, *Croke Park deal delivers cost containment and promises major change in public sector*, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/industrial-relations/croke-park-deal-delivers-cost-containment-and-promises-major-change-in-public-sector> (dostęp 08.01.2016).

³⁰ Oireachtas Library & Research Service, *Trade unions...*, op. cit., s. 3.

Co prawda, pozostałe elementy umowy partnerstwa społecznego teoretycznie wciąż jeszcze wówczas obowiązywały, jednak to umowy płacowe widziano jako podstawę porozumień partnerskich. B. McGinty, z IBEC, wspomina, że element płacowy partnerstwa był „klejem”, który trzymał umowy razem³¹.

Umowa Lansdowne Road (*Lansdowne Road Agreement*, LRA), która z kolei wynegocjowana była w maju i zatwierdzona we wrześniu 2015 r., rozpoczęła proces cofania cięć płacowych w sektorze publicznym. Główne elementy porozumienia obejmowały następujące kwestie: większość personelu służby publicznej otrzyma 2 tys. euro podwyżki w trzech fazach pomiędzy styczniem 2016 a wrześniem 2017 r.; 1 tys. euro podwyżki płacy zaplanowanej na 2017 r. będzie obejmować tylko te osoby, których dochód jest niższy niż 65 tys. euro; urzędnicy zarabiający powyżej 100 tys. euro rocznie będą podlegać cięciom płacowym zgodnie z Umową Haddington Road 2013 w przedłużonych trzech fazach, rozpoczynając od 2017 r.; większość emerytowanego personelu służby publicznej otrzyma około 1,680 euro podwyżki do emerytury w ciągu następnych trzech lat³². Na proces odwracania cięć w sektorze publicznym w ramach porozumienia zwrócił uwagę S. Cody. Ten przewodniczący Komisji Służby Publicznej ICTU opisał LRA jako ważny krok do przodu dla pracowników państwowych po siedmiu latach cięć płacowych³³.

Zakończenie

Dialog społeczny w Irlandii przechodził przez różne formy interakcji pomiędzy partnerami społecznymi i rządem. Była to formuła oparta

³¹ Za: B. Sheehan, *Social partnership system...*, op. cit.

³² M. Wall, *Lansdowne road agreement: Key points*, „The Irish Times”, 16.09.2015, <http://www.irishtimes.com/news/ireland/irish-news/lansdowne-road-agreement-key-points-1.2354303> (dostęp 09.01.2016). Umowa Haddington Road 2013 (*Haddington Road Agreement*) to wynik negocjacji prowadzonych pomiędzy zarządem sektora publicznego a związkami zawodowymi, które to rozmowy miały miejsce w maju 2013 r. i prowadzone były przy wsparciu Komisji Stosunków Pracy (*Labour Relations Commission*, LRC) – zob. szerz.: IMPACT, *Haddington Road Agreement*, <http://www.impact.ie/lansdowne-road-agreement/haddington-road-agreement/haddington-road-frequently-asked-questions/>.

³³ Za: RTÉ News, *ICTU backs Lansdowne Road Agreement*, 16.09.2015, <http://www.rte.ie/news/2015/0916/728255-lansdowne-road-agreement/> (dostęp 09.01.2016).

raczej na pragmatycznym podejściu do stosunków przemysłowych aniżeli na tradycji, czy sztywnym i uporczywym przywiązaniu do mechanizmów i to nawet tych, które kiedyś wydawały się efektywne i przynosiły pożądane rezultaty społeczne i gospodarcze.

Tak właśnie było z partnerstwem społecznym, po upadku którego niemal automatycznie pojawił się podział na odrębne systemy w przetargach płacowych dla sektora publicznego oraz prywatnego. Podobnie jest ze zmianą sytuacji NESC, która już raz przekształciła się z peryferyjnej instytucji w centralne ciało konsultacyjno-doradcze za sprawą partnerstwa społecznego, a dziś po jego upadku nie stała się na powrót fasadową organizacją, ale dopasowując się do okoliczności, wciąż stanowi bazę dla spotkań stron dialogu i diagnozowania głównych wyzwań stojących przed Irlandią.

Bibliografia

- Central Statistic Office, *Employees aged 15 and over classified by sex and whether they are members of union, Quarter 2, 2005 to 2015*, https://www.google.pl/search?q=Employees+aged+15+years+and+over+who+are+members+of+a+union+by&ie=utf-8&oe=utf-8&gws_rd=cr&ei=Q6GLVsndC6e2ygPj-oXIAQ (dostęp 05.01.2016).
- Department of the Taoiseach, Enda Kenny, *Speech by the Taoiseach, Mr. Enda Kenny T.D., at the Impact Annual Conference, Killarney*, http://www.taoiseach.gov.ie/irish/Nuacht/Cartlann_Aitheasc_agus_Preaseisi%C3%BAint%C3%AD/2012/Aithisc_an_Taoisigh_2012/Speech_by_the_Taoiseach_Mr_Enda_Kenny_T_D_at_the_Impact_Annual_Conference_Killarney.html (dostęp 07.01.2016).
- Hastings T., Sheehan B., Yeates P., *Saving the Future. How Social Partnership Shaped Ireland's Economic Success*, Blackhall Publishing, Dublin 2007.
- Irish Business and Employers Confederation, *Board*, https://www.ibec.ie/IBEC/IBEC.nsf/vPages/About_Us~ibec's_structure~board?OpenDocument (dostęp 05.01.2016).
- Irish Business and Employers Confederation, *National Council*, https://www.ibec.ie/IBEC/IBEC.nsf/vPages/About_Us~ibec's_structure~national-council?OpenDocument (dostęp 05.01.2016).
- Irish Business and Employers Confederation, *Our structure*, https://www.ibec.ie/IBEC/IBEC.nsf/vPages/About_Us~ibec's_structure?OpenDocument (dostęp 05.01.2016).
- Irish Business and Employers Confederation, *Policy committees*, https://www.ibec.ie/IBEC/IBEC.nsf/vPages/About_Us~ibec-policy-committees?OpenDocument (dostęp 03.01.2016).
- Irish Business and Employers Confederation, *Regional Executive Committees*, https://www.ibec.ie/IBEC/RO.nsf/vPages/Regional_offices~regional-executive-committees?OpenDocument#.VozrMk_djcs (dostęp 03.01.2016).
- Irish Congress of Trade Unions, *Congress Committees*, <http://www.ictu.ie/about/committees.html> (dostęp 05.01.2016).

- Irish Congress of Trade Unions, Mission & Objectives, <http://www.ictu.ie/about/> (dostęp 03.01.2016).
- Irish Congress of Trade Unions, Staff & Executive Council, <http://www.ictu.ie/about/staff.html> (dostęp 03.01.2016).
- IMPACT, *Haddington Road Agreement*, <http://www.impact.ie/lansdowne-road-agreement/haddington-road-agreement/haddington-road-frequently-asked-questions/>.
- Kichewko K., *Ireland's Social Dialogue in Outline*, „Studia Socialia Cracoviensia”, 6 (2014) nr 2 (11), s. 221–238.
- National Economic and Social Council, *About NESC. Funding*, <http://www.nesc.ie/en/our-organisation/about-nesc/terms-of-reference/> (dostęp 03.01.2016).
- National Economic and Social Council, *About NESC. How does NESC work?*, <http://www.nesc.ie/en/our-organisation/about-nesc/> (dostęp 03.01.2016).
- National Economic and Social Council, *About NESC. NESC Functions*, <http://www.nesc.ie/en/our-organisation/about-nesc/terms-of-reference> (dostęp 03.01.2016).
- National Economic and Social Council, *About NESC. What is the NESC?*, <http://www.nesc.ie/en/our-organisation/about-nesc/> (dostęp 03.01.2016).
- National Economic and Social Council, *NESC Council*, <http://www.nesc.ie/en/our-organisation/nesc-council/> (dostęp 03.01.2016).
- National Economic and Social Council, *NESC Secretariat*, <http://www.nesc.ie/en/our-organisation/staff/> (dostęp 03.01.2016).
- O'Donnell R., Adshead M., Thomas D., *Social Partnership in Ireland: two Trajectories of Institutionalisation*, [w:] S. Avdagic, M. Rhodes, T. Visser (red.), *Social Pacts in Europe: Emergence, Evolution and Institutionalisation*, Oxford University Press, Oxford 2010, (maszynopis).
- O'Donnell R., Thomas D., *Social Partnership and the Policy Process*, [w:] S. Healy, B. Reynolds, M.L. Collins (red.), *Social Policy in Ireland. Principles, Practice and Problems. Revised and Updated Edition*, The Liffey Press, Dublin 2006.
- Oireachtas Library & Research Service, *Trade unions, collective bargaining and the economic crisis: where now?*, No. 4, 2011, http://www.oireachtas.ie/parliament/media/housesoftheoireachtas/libraryresearch/spotlights/spotTradeunion040611_143334.pdf (dostęp 05.01.2016).
- RTÉ News, *ICTU backs Lansdowne Road Agreement*, 16.09.2015, <http://www.rte.ie/news/2015/0916/728255-lansdowne-road-agreement/> (dostęp 09.01.2016).
- Sheehan B., *Croke Park deal delivers cost containment and promises major change in public sector*, <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/industrial-relations/croke-park-deal-delivers-cost-containment-and-promises-major-change-in-public-sector> (dostęp 08.01.2016).
- Sheehan B., *Employer body issues bargaining guidelines after pulling out of national pay talks*, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2010/02/articles/ie1002029i.htm> (dostęp 09.07.2013).
- Sheehan B., *End of social partnership as public sector talks collapse*, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2009/12/articles/IE0912019I.htm> (dostęp 07.07.2013).
- Sheehan B., *Social partnership system under the spotlight*, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2013/02/articles/ie1302019i.htm> (dostęp 06.07.2013).

-
- Thomas D., *The Irish Social Partnership 1987–2000: An Evolving Economic and Social Governance*, University of Newcastle upon Tyne, 2003, niepublikowana praca doktorska.
- Wall M., *Lansdowne road agreement: Key points*, „The Irish Times”, 16.09.2015, <http://www.irishtimes.com/news/ireland/irish-news/lansdowne-road-agreement-key-points-1.2354303> (dostęp 09.01.2016).
- Wallace J., Gunnigle P., McMahon G., *Industrial Relations in Ireland. Third Edition*, Gill & Macmillan, Dublin 2004.

Kolejna publikacja Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” ma oprócz walorów kompetencyjności autorów i solidnej redakcji, wyjątkowy tym razem walor aktualności wobec dokonującej się zmiany jakościowej dialogu społecznego w Polsce. Analizy zawarte w niniejszej publikacji, w swojej różnorodności i odrębności punktów widzenia i ocen, wielowątkowo i trafnie oddają ducha dialogu czasu Trójsłonnej Komisji na tle, powstałej ze wspólnej troski i wspólnej pracy, aktualnie utrwalającej się formuły Rady Dialogu Społecznego. Czytelnik będzie mógł z zainteresowaniem cofnąć się w czasie do zjawisk tyle znaczących, co nieco zatartych już w pamięci, jednocześnie zapoznając się z mechanizmami i perspektywami nowej fazy dialogu. Wydając nową książkę, wychodzimy z założenia, że o dialogu nigdy zbyt wiele.

Iwona Zakrzewska – Dyrektor CPS „Dialog”

ISBN 978-83-926203-2-7