

Anna Grabowska

Trójstronna debata w nowej odsłonie – pierwszy rok funkcjonowania Rady Dialogu Społecznego



Biuletyn: analizy, ekspertyzy, opracowania

ISSN 2300-7478

Wydaje:

Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. A. Bączkowskiego
ul. Limanowskiego 23, 02-943 Warszawa
Tel./fax: 22 380-50-50

Redaktor naczelna – Iwona Zakrzewska
Redakcja – Agnieszka Składanowska

Łamanie i druk:

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



Szanowni Państwo,

Dialog społeczny uwarunkowany nowymi regulacjami prawnymi, a przede wszystkim konsensusem partnerów społecznych strony rządowej, już na dobre za gościł w społecznej świadomości. Droga do zmian statusu Trójstronnej Komisji nie była usłana różami i wymagała od wszystkich zainteresowanych zarówno wiedzy, jak i odpowiedzialności za wspólne dobro.

Niniejszy, najnowszy „Biuletyn” jest próbą uchwycenia przemian instytucjonalnych, przełomu ostatniego czasu w formule i praktyce dialogu instytucjonalnego w Polsce. Autorka, osoba niezmiernie doświadczona aktywnym i wieloletnim uczestnictwem w głównym nurcie dialogu społecznego, z różnych pozycji i ról stara się w opracowaniu uchwycić możliwie syntetycznie wspomniane przemiany w całość, która nie powinna wywołać senności u czytelnika. Lektura „Biuletynu” pozwoli na usystematyzowanie wiedzy zasłyszanej i przeczytanej w potocznym informacyjnym nurcie.

Zachęcam Państwa do zapoznania się z niniejszym tekstem, życząc przyjemnej lektury i poszerzenia własnej wiedzy na temat dialogu społecznego.

*Z poważaniem
Iwona Zakrzewska
Dyrektor CPS „Dialog”*

SPIS TREŚCI:

1. Wstęp	3
2. Moment buntu	5
3. Organizacja instytucji	6
4. Sukcesy i porażki	10
5. Zmiana kierownictwa	25
6. Podsumowania z różnych stron	27
7. Rok dla gospodarki	35
8. Pomysły na korektę ustawy	38
9. Polityka czy starania o pokój społeczny?	44



Anna Grabowska – prowadziła program „Debate Trójstronna” w Telewizji Polskiej. Obecnie kierownik działu społeczno-prawnego Tygodnika „Solidarność”; prowadziła program „Debate TVP” Info w Telewizji Polskiej; audycje autorskie „Kapitał i praca” oraz Gospodarczy Temat Dnia w Polskim Radiu24, a także „Patrz na prawo” i „Debate Młodych” w Programie I Polskiego Radia. Autorka felietonów radiowych o tematyce społeczno-gospodarczej oraz promującej dialog społeczny.



1. WSTĘP

Od powołania Rady Dialogu Społecznego minął rok. Podsumowując go podczas uroczystego posiedzenia RDS w Pałacu Prezydenckim 19 października 2016 r., liderzy wszystkich reprezentatywnych organizacji związkowych oraz pracodawców, a także strona rządowa, podkreślali sukces tego trudnego, pierwszego roku wskazując m.in. na to, że udało się uchronić Radę od wnikania się w bieżącą politykę. Zaznaczano, że udało się przyjąć wiele istotnych uchwał partnerów, wynegocjować porozumienia w kilku istotnych społecznie kwestiach. Oczywiście była też refleksja, że można było kilka spraw zrobić lepiej, wykazać więcej inicjatywy, wykorzystać więcej możliwości, jakie dają przepisy ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego.

Gdy w październiku 2016 r. przewodnictwo w Radzie oddawał jej pierwszy Przewodniczący Piotr Duda, a przejmowała je szefowa jednej z organizacji pracodawców – Prezydent Konfederacji Lewiatan Henryka Bochniarz, padały zapowiedzi kontynuacji dotychczasowej linii działania Rady, choć być może, z przesunięciem akcentów w stronę gospodarki, co byłoby zgodne z zapowiedziami rządu co do kierunków polityki na 2017 r.

Jednak końcówka roku 2016 okazała się trudna dla dialogu w ogóle, a Rada Dialogu Społecznego także miała w tym swój udział. Pojawiły się poważne zastrzeżenia do pomysłu Wicepremiera, Ministra Rozwoju i Finansów Mateusza Morawieckiego, który zaproponował powołanie komisji wspólnej rządu i przedsiębiorców. Zostało to odebrane przez partnerów społecznych jako próba osłabienia pozycji RDS. Przy okazji konfliktu parlamentarnego związanego z obecnością mediów w Sejmie oraz uchwaleniem przyszłorocznego budżetu, w Radzie powstał rozłam. NSZZ „Solidarność” odżegnał się od pomysłu spotkania z politykami, autorstwa Przewodniczącej Henryki Bochniarz, by doprowadzić do mediacji i być może spór ów zakończyć. W opinii „Solidarności”, Rada w ogóle nie powinna angażować się w politykę, a szczególnie w konflikty międzypartyjne.

Trzeba więc czekać i obserwować, a podsumowanie pierwszego roku może nie tylko okazać się przydatne jako dowód w historii, ale także jako przykład zaangażowania w tworzenie czegoś zupełnie nowego, z zapałem i nadzieją.

Pokrótkie warto wspomnieć o sytuacji, która doprowadziła do zerwania dialogu społecznego, podjętych wspólnych działaniach partnerów i rządu nad przygotowaniem jego nowej formuły, realizacji założeń w praktyce funkcjonowania dialogu.

Szczególnie istotne będzie jednak podsumowanie prac okiem wszystkich uczestników dialogu, z uwzględnieniem pierwszego i drugiego przewodniczącego, strony rządowej, osób, których wpływ na kształt rozwiązań miał i być może będzie miał w przyszłości, kluczowe znaczenie. W publikacji znajdzie się też bezprecedensowe wydarzenie, jakim bez wątpienia była prezentacja dokonań Rady w Senacie RP, czy problemy, które okazały się szczególnie newralgiczne, a związane z dialogiem wojewódzkim, który przecież również stanowi istotny element ustawy o RDS i dialogu w nowej formule.

2. MOMENT BUNTU

Poprzedniczką Rady Dialogu Społecznego była Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych. W ostatnich latach jej funkcjonowania dochodziło już do rozmaitych form protestu. Raz jeden ze związków zawodowych zawiesił swoje w niej prace, innym razem wszystkie związki występowały do Premiera o jej zwołanie, co nie miało miejsca przez 9 kolejnych miesięcy. Swoje protesty wyrażały publicznie na konferencjach, w pismach wysyłanych do mediów. To były jednak łagodne formy swoistego buntu przeciwko złej jakości dialogu społecznego w Polsce, jego pomijania przy podejmowaniu przez rządzących ważnych społecznych i gospodarczych decyzji. Jednak dopiero zawieszenie prac w Trójstronnej Komisji przez trzy reprezentatywne centrale związkowe w czerwcu 2013 r. było punktem zwrotnym.

Stało się tak zapewne ze względu na niespotykaną dotąd jedność związkową, ale też z powodu zorganizowanych form protestu. Było to skierowanie wspólnych propozycji zmian do Prezydenta RP, a potem wielkie demonstracje uliczne we wrześniu 2013 r. Także one były uzupełnione o starannie przygotowane debaty z udziałem nie tylko liderów czy ekspertów związkowych, ale także przedstawicieli świata nauki, którzy aprobowali tę formę społecznego protestu.

Podczas tych debat wyraźnie było widać dominującą pozycję rządu w dialogu, który wprowadzał rozwiązania, bez oglądania się na racje pozostałych stron. To spowodowało, że Komisja Trójstronna stała się miejscem monologu, a nie dialogu, który de facto ograniczał się jedynie do informowania o decyzjach. Taka sytuacja dla strony związkowej stała się nie do zaakceptowania. Podjęła więc pracę nad zmianą formuły dialogu przygotowując też zasady funkcjonowania jego nowych instytucji. Tą centralną stała się właśnie Rada Dialogu Społecznego.

Od ostatniego kwartału 2015 r. spotykają się w niej zatem przedstawiciele dwóch różnych środowisk: pracowników i pracodawców. Do tego dochodzi rząd, którego stanowisko raz bywa bliższe interesom jednych, kiedy indziej – drugich. I w takich okolicznościach podejmowane są próby osiągnięcia kompromisu: w sprawach budżetu, emerytur, nauki, zdrowia, bezpieczeństwa, rynku pracy, zamówień publicznych i wielu innych spraw, których zakres jest bardzo szeroki.

Z istoty dialogu wynika, że już samą wartością jest rozmowa, słuchanie, dochodzenie do porozumienia przy mniejszych i większych ustępstwach w imię ważniejszego celu.

3. ORGANIZACJA INSTYTUCJI

W pierwszym roku funkcjonowania Rady szczególnie istotna była organizacja jej pracy, a także pracy zespołów, stworzenie Biura. Przyjmowano liczne regulaminy, podejmowano liczne uchwały. Wszystko było pierwsze i, także po raz pierwszy, zmierzył się z tym nie przedstawiciel rządu, z natury rzeczy wyposażony w znaczny aparat administracyjny, ale przewodniczący jednej z organizacji partnerów społecznych, w tym wypadku związku zawodowego NSZZ „Solidarność”.

Posiedzenia Plenarne nowej RDS rozpoczęły się w grudniu 2015 r. i do przekazania władzy nowej przewodniczącej Henryce Bochniarz, Prezydent Konfederacji Lewiatan, tj. do 19 października 2016 r., było ich osiem. Przyjęto 15 uchwał Rady. Powołano 11 zespołów roboczych, które spotkały się na 75. posiedzeniach. Do tego dochodzą spotkania sekretarzy RDS, a także zespołów branżowych i Wojewódzkich Rad Dialogu Społecznego.

Charakterystycznym rysem tego pierwszego roku funkcjonowania Rady był sprzyjający dla dialogu klimat ze strony rządu, przynajmniej dla strony, która wcześniej czuła się lekceważona i zainicjowała kryzys czyli związków zawodowych. Był to pierwszy rok rządów PiS, który, jak podkreślała Premier Beata Szydło w jego podsumowaniu, był nastawiony na zaangażowanie rządu w sprawy społeczne. Przyjmowano więc wiele rozwiązań prawnych będących zdecydowanie po myśli związków zawodowych. Jednocześnie, także związki, wskazywały niejednokrotnie, że rząd omija Radę, że jest niejako szybszy, a nawet wcześniej niż parterom społecznym ogłasza pewne swoje projekty czy strategię w mediach, ale generalnie nie sposób było sprzeciwić się proponowanym rozwiązaniom, np. podwyższającym płacę minimalną czy obniżającym wiek emerytalny.

Pracodawcy, być może mieli poczucie, że stoją trochę z boku, ale zapewne także licząc na rozwiązania, które i dla nich będą korzystne.

Nie zmieniły się co do zasady kluczowe, ustawowe założenia działania poszczególnych stron dialogu społecznego. Zresztą nadal jego uczestnikami pozostały związki zawodowe, organizacje pracodawców oraz odpowiednio przedstawiciele strony rządowej lub rządowej i samorządowej. Zgodnie z ustawą z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, przedmiotem ich działalności jest obrona praw i interesów zawodowych i socjalnych, godności, praw i interesów materialnych i moralnych oraz współuczestniczenie w tworzeniu korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku.

Organizacje pracodawców, zgodnie z ustawą z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców, zajmują się ochroną praw i reprezentowaniem interesów pracodawców wobec związków zawodowych i administracji publicznej (rządowej i samorządowej). Przedstawiciele strony rządowej odpowiadają w dialogu na szczeblu centralnym za realizację polityki rządu, wojewoda – polityki rządu, ale na szczeblu wojewódzkim. Na szczeblu regionalnym uczestnikiem dialogu jest też marszałek województwa, który odpowiada za formułowanie strategii rozwoju oraz prowadzenie, zmierzającej do jego realizacji, polityki regionalnej.

Nie zmieniły się też podstawowe zasady dialogu społecznego: niezależność i równowaga stron, zaufanie i kompromis oraz działanie zgodne z prawem. Chodziło jedynie o to, by zyskały nowy wymiar, bardziej realny.

„Gdy zaczynamy prace w nowej Radzie Dialogu Społecznego, mam pewność, że zawieszenie prac w Trójstronnej Komisji przez związki zawodowe było jedyną możliwą decyzją. To, że była ona słuszna, wiedziałem zresztą już w czerwcu 2013 r., kiedy – opuszczając posiedzenie Komisji – powiedziałem, że dialog społeczny w Polsce właśnie umarł. Gdyby nie tamta radykalna decyzja, przez kolejne 20 lat jedynie dyskutowalibyśmy – bez szansy na konkretne efekty, bez szanowania partnerów związkowych. Zamiast tego, po nieco ponad dwóch latach pracy, mamy nowoczesne rozwiązania, stawiane za wzór innym państwom europejskim, rozwiązania, które wyprzedzają swój czas. Dialog ma szansę odżyć na nowo” – mówił Piotr Duda zaraz po wybraniu go na pierwszego przewodniczącego RDS. I już wtedy zaznaczał, że przed Radą stoi wiele spraw, o których trzeba rozmawiać, jak np.: szeroka reforma



systemu emerytalnego, klauzule społeczne w zamówieniach publicznych, ograniczenie umów śmieciowych, płaca minimalna, zmiana przepisów o przynależności związkowej, czy wreszcie reprezentatywność związków zawodowych i organizacji pracodawców.

„Rozmowy wymagają jednak wzajemnego zaufania i poszanowania stron. Bez tego nawet najlepsza ustawa nie przyniesie dobrych rezultatów. Przecież nie chodzi tu o zmianę nazwy, lecz o zmianę istoty funkcjonowania dialogu w Polsce, o wzmocnienie jego fundamentów” – podsumowywał pierwszy przewodniczący Rady.

„Liczę na rolę Rady Dialogu Społecznego w budowaniu lepszej Polski i zapewnieniu krajowi zrównoważonego rozwoju” – mówił Prezydent RP Andrzej Duda podczas uroczystości powołania członków Rady Dialogu Społecznego w dniu 22 października 2015 r.

W dniu 5 listopada 2015 r. w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” miało miejsce pierwsze merytoryczne posiedzenie Prezydium Rady pod przewodnictwem Piotra Dudy, z udziałem siedmiu organizacji partnerów społecznych oraz strony rządowej. Uzgodniono kwestie związane z organizacją nowej Rady, jej Biura, a także tematy, które powinny być podjęte na posiedzeniu plenarnym Rady. Ponadto przyjęto projekty uchwał w sprawach: powołania dyrektora biura Rady, wyboru kolejności przewodniczenia RDS, regulaminu Rady Dialogu Społecznego i Biura, powołania stałych zespołów problemowych Rady i zawiązania zespołu doraźnego ds. zamówień publicznych.

W Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej 14 grudnia 2015 r. odbyło się natomiast pierwsze Posiedzenie Plenarne Rady Dialogu Społecznego. Wzięli w nim też udział: Premier Beata Szydło oraz Marszałkowie Sejmu i Senatu – Marek Kuchciński i Stanisław Karczewski.

Premier Szydło zapewniła, że rząd jest gotowy na krytykę swoich działań i chce z niej korzystać, chce wsłuchiwać się w dyskusję partnerów społecznych. Przypomniała, że rząd umówił się z obywatelami na konkretne zmiany dotyczące np. wynagrodzeń czy rynku pracy, i o tym chce rozmawiać.

Minister, Rodziny Pracy i Polityki Społecznej oraz Wiceprzewodnicząca RDS Elżbieta Rafalska podkreśliła, że liczy na dyskusje i spory, ale także na dzielenie się odpowiedzialnością, doświadczeniem partnerów i ich wiedzą.

Z nadzieją do nowej instytucji, do tego nowego, symbolicznego stołu rozmów, podchodzili wówczas liderzy wszystkich organizacji związkowych i pracodawców wchodzących w skład nowej Rady.

Według Jana Guza Przewodniczącego Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych szczególnie ważna będzie praktyczna realizacja zapowiedzianych przez rząd ustaw. Zaznaczył, że OPZZ będzie korzystało z uprawnień, jakie daje



ustawa o związkach zawodowych i że podda krytyce pomysły, które uzna za złe. Podkreślał potrzebę nowej umowy społecznej.

W opinii Andrzeja Malinowskiego Prezydenta Pracodawców RP, w polskim dialogu były elementy dobre i złe. Złe – to okres zawieszenia prac. Dobre – to ludzie, którzy ten dialog przez lata tworzyli i tworzą go nadal. Jak stwierdził, najważniejsze, żeby z zapałem wziąć się do pracy, do rozwiązywania problemów mających wpływ zarówno na rynek pracy, jak i na rozwój gospodarczy.

Henryk Nakonieczny członek Prezydium KK NSZZ „Solidarność”, zaakcentował pilną potrzebę podjęcia w Radzie Dialogu Społecznego m.in. następujących kwestii: realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie tworzenia związków zawodowych i trybu zrzeszania się w nich, obniżenia wieku emerytalnego w powiązaniu regulacji dotyczących emerytur pomostowych, poszerzenia zakresu umów, od których powinny być odprowadzane składki na ubezpieczenie społeczne.

Przewodniczący Konwentu BCC Wojciech Warski mówił o znaczeniu osobistego głosowania w Radzie Dialogu Społecznego, o inicjatywie ustawodawczej oraz podkreślił, że nowe, szerokie uprawnienia partnerów nie mogą jednak prowadzić do destabilizacji państwa, ale powinny wspierać jego rozwój.

Wiceprzewodniczący Forum Związków Zawodowych Stanisław Stolorz zaznaczył, że jest jeszcze wiele obszarów, w których należy przeprowadzić reformy, a także problemów, z którymi będzie trzeba się zmierzyć od spraw społecznych po kwestie gospodarcze. Wymienił chociażby ochronę zdrowia, ubezpieczenia społeczne, energetykę, transport i górnictwo.

Prezes Związku Rzemiosła Polskiego Jerzy Bartnik wyróżnił wartość rzemiosła w budowie państwa, podkreślił potrzebę szybkiej reformy edukacji, w tym przywrócenie właściwej rangi szkolnictwu zawodowemu. Wskazał na konieczność likwidacji patologii w zamówieniach publicznych, która jest szczególnie widoczna.

4. SUKCESY I PORAŹKI

Pierwsze pół roku funkcjonowania RDS, upłynęło szybko i w znacznym stopniu na pracach organizacyjnych. Nie brakowało też konkretnej pracy merytorycznej. A tę doskonale podsumowuje sprawozdanie przedstawione 9 czerwca 2016 r. przez Przewodniczącego Piotra Dudę w Senacie RP.

Jak zaznaczył już na wstępie Rada „będzie zmierzała do jeszcze większej samodzielności stając się niezależną platformą dialogu”. Jako winnych poprzedniego stanu rzeczy wskazał poprzedni rząd, który łamał konstytucję, ignorując partnerów społecznych. Podziękował związkowcom, za wspólne prace nad projektem ustawy o RDS. Przede wszystkim jednak wskazał sukcesy Rady.

A sukcesów rzeczywiście nie brakowało. Do spraw, które udało się wypracować należy na pewno zaliczyć: zniesienie tzw. syndromu pierwszej dniówki, czyli odejście od regulacji umożliwiających przystąpienie do pracy bez umowy, uporządkowanie rynku pracy, likwidację patologii w samozatrudnieniu czy przy angażowaniu pracowników tymczasowych, choć ta ostatnia ustawa na razie dopiero przeszła etap konsultacji i czeka na przyjęcie przez rząd oraz dalsze procedowanie w Parlamencie. Ogromnym sukcesem Rady jest przyjęcie płacy minimalnej na 2017 r. na poziomie 2 tys. zł brutto, ale przede wszystkim wynegocjowana w RDS, minimalna stawka godzinowa – tzw. 12 zł plus (w 2017 r. jest to 13 zł za godzinę pracy). Sukces to o tyle spektakularny, że rozwiązanie udało się wypracować w dialogu autonomicznym między związkami zawodowymi a pracodawcami. Jest to dowodem woli kompromisu i dążenia do osiągnięcia słusznego społecznie celu. Do tego dochodzi jeszcze, także osiągnięte w konsensusie stron, wyłączenie z podstawy wynagrodzenia za pracę w godzinach nocnych czy odprowadzanie składek emerytalno-rentowych od umów zlecenia.

Kolejny sukces to tzw. klauzule społeczne w zamówieniach publicznych. Związki i pracodawcy rozmawiali o nich już od kilku lat. Gdy nie funkcjonowała już Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych podpisywali nawet porozumienia w tej sprawie. Ostatecznie jednak uzgodniono zalecenie przestrzegania klauzul w Radzie, a doraźny zespół ds. zamówień publicznych stale analizuje ich stosowanie.

Nie brakowało też w pierwszym roku działalności Rady wspólnych uchwał dwustronnych – związków z organizacjami pracodawców, jak choćby tych mających na celu ochronę polskiego przemysłu chemicznego, cementowego czy polityki klima-

tyczno-energetycznej. Łącznie było ich 17. Cała Rada, czyli łącznie ze stroną rządową, przyjęła ich natomiast 12 i dotyczyły spraw organizacyjnych, finansowych, związanych z powoływaniem kolejnych zespołów doraźnych, sprawozdania z działalności.

Co szczególnie istotne, udało się w znacznym stopniu zrealizować punkt, który przy ostatecznych ustaleniach przy przyjmowaniu projektu ustawy przez partnerów społecznych i rząd w Dobieszkowie pod Łodzią został zapisany w specjalnym porozumieniu. Chodzi o przegląd kompetencji Rady Dialogu Społecznego, wynikających z innych ustaw, dotyczących: waloryzacji emerytur i rent z FUS, minimalnego wynagrodzenia za pracę, świadczeń rodzinnych, wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, kryteriów i kwot dochodowych z pomocy społecznej. Tematy te wprawdzie nadal pozostają w dyskusji, a problem wynagrodzeń sfery budżetowej w ogóle nie został rozwiązany, ale przecież część spraw udało się już rozwiązać.

Choć faktyczna, merytoryczna praca przedstawicieli organizacji członkowskich Rady odbywa się w zespołach problemowych, stałych lub doraźnych, to jednak sprawy czy to szczególnie istotne, czy to o szerszym zasięgu lub po prostu zakończono konkretnym uzgodnieniem, trafiają na posiedzenia plenarne RDS. Jedno z takich istotniejszych posiedzeń odbyło się 8 czerwca 2016 r. Analizowano wówczas m.in. badania Banku Światowego dotyczące płacy minimalnej w Polsce i Europie. Członkowie Rady zapoznali się z wnioskami, z których wynika m.in., że podniesienie płacy minimalnej nie wpływa na ogólne podwyższenie płac. Prowadzi jednak do ograniczenia nierówności płacowych. Nie spada natomiast liczba osób najmniej zarabiają-



Fot. CPS „Dialog”

cych. Jeśli chodzi o ubóstwo pracujących, to wpływ na jego poziom podwyżki płacy minimalnej jest niewielki. Dotyczy to także Polski. Co do wpływu płacy minimalnej na zatrudnienie to, według badań Banku Światowego, także nie ma tu bezpośredniej relacji. Podwyżki nigdzie nie powodują istotnego spadku zatrudnienia. Spada natomiast w takich sytuacjach zatrudnienie w tzw. grupach wrażliwych, tj. ludzi młodych, o niskich kwalifikacjach. Taki efekt można było zaobserwować np. na Węgrzech i Słowenii, które są w pewien sposób zbliżone do Polski. Podwyżka najniższych wynagrodzeń zwiększa natomiast poziom aktywności zawodowej obywateli. Okazało się też, że płaca przeciętna w Polsce rośnie stosunkowo wolno. Dlatego stosunkowo dobrze jest relacja płacy minimalnej do średniej. Jednocześnie może jednak wzrosnąć bezrobocie, bo coraz więcej osób poszukuje, ale mniej znajduje. Te informacje nie były bez znaczenia, jako że zarówno partnerzy społeczni, jak i rząd przygotowywali się do debaty na temat waloryzacji minimalnego wynagrodzenia i budżetu państwa na rok 2017.

Drugim niezwykle istotnym tematem, w zasadzie także dotyczącym wynagrodzeń, były problemy ochrony zdrowia. Obecny na posiedzeniu Rady Minister Zdrowia Konstanty Radziwiłł mówił o projekcie ustawy o działalności leczniczej, która przewiduje m.in., że kategorie zawodowe miałyby być określone w oparciu o wykształcenie pracownika i jego specjalizację. Kierownictwo placówek i związki zawodowe miałyby na tym etapie określać wspólnie wzrost wynagrodzeń w służbie zdrowia. Ponieważ był to czas strajku pielęgniarek w Centrum Zdrowia Dziecka, rozmawiano również o warunkach, na jakich może on zostać wygaszony. Zastanawiano się nad systemowym rozwiązaniem problemów służby zdrowia, gdyż dotyczą one nie tylko pielęgniarek, ale także innych grup zawodowych. W myśl rozporządzenia Ministra Mariana Zembali z października 2015 r. tych innych grup zawodowych nie włączono do negocjacji płacowych. Po raz kolejny zatem nastąpił rozdział między centralami związkowymi, trwający właśnie od czasu wspomnianego wyżej rozporządzenia, preferującego tylko jeden związek – pielęgniarek zrzeszonych w Ogólnopolskim Porozumieniu Pielęgniarek i Położnych, należącym do FZZ. Z takim rozwiązaniem od początku nie godziły się OPZZ i NSZZ „Solidarność”. Centrale te podkreśliły na posiedzeniu plenarnym RDS po raz kolejny, że taka sytuacja jest pogwałceniem dialogu społecznego, które burzy ład społeczny.

Minister Radziwiłł powiedział, że przez 4 lata podwyżki dla pielęgniarek wynikające z rozporządzenia Ministra Zembali będą kosztowały 10 mld zł. Potwierdził też istnienie konfliktu między pielęgniarkami a innymi grupami zawodowymi w służbie zdrowia.

Szczególnie interesujące było jednak to, że w tym posiedzeniu RDS uczestniczył osobiście Prezydent RP Andrzej Duda. Było to jedno z dwóch posiedzeń, w których

brała udział głowa państwa. Prezydent Duda zaznaczył, że problem służby zdrowia ma charakter systemowy. Nie dotyczy tylko Centrum Zdrowia Dziecka. Wskazał, że największy problem jest w szpitalach miejskich i powiatowych. Poprosił przedstawicieli organizacji związkowych o wyrozumiałość, by naprawić system ochrony zdrowia bez wstrząsów. „Jeśli każdy będzie ciągnął w swoją stronę, to system się rozsypie” – powiedział Andrzej Duda. Wspominał, iż wie o licznej emigracji przedstawicieli zawodów medycznych oraz, jakie to rodzi problemy, ale najważniejszy, zdaniem Prezydenta, jest spokojny dialog i rozwiązania konstruktywne.



Fot. CPS „Dialog”

Na tym samym posiedzeniu plenarnym, partnerzy społeczni podnieśli problem dotyczący konsultowania aktów prawnych. Występował on już w Trójkątnej Komisji, gdzie na konsultacje wyznaczano zbyt krótkie terminy, omijano Radę poprzez procedowanie projektów poselskich, w wypadku których nie ma obowiązku konsultacji społecznych. Był to zresztą także jeden z punktów zapalnych przy protestach związkowych z 2013 r. Niestety, mimo wyraźnych wskazań podczas prac nad nową formułą dialogu społecznego, problem w praktyce pozostał. Przewodniczący Rady i szef „Solidarności” Piotr Duda zaznaczył, że także teraz zdarza się, iż projekty aktów prawnych są procedowane jako poselskie, by ominąć rozpatrywanie ich w Radzie Dialogu Społecznego. Są też projekty rządowe, których partnerzy społeczni nie otrzymują do konsultacji we właściwym czasie. Tymczasem, mają one istotne znaczenie tak społeczne, jak i gospodarcze i na pewno zyskałyby na jakości, gdyby mogły być przeanalizowane przez związki zawodowe i pracodawców, którzy wniosłoby do nich swoje uwagi. Byłby to także dowód wszystkich stron na rzeczywistą gotowość

do podnoszenia jakości dialogu społecznego w Polsce. Jako zły przykład wskazywano projekt dotyczący wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami Skarbu Państwa. Do Rady skierował go Marszałek Sejmu, a nie rząd, który był tu autorem i gospodarzem projektu. Inny podany przykład to ustawa o rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Przedstawiciele rządu wyjaśniali, że rząd działa w dużym pośpiechu, pod presją czasu i to właśnie często jest przyczyną braku lub krótkiego czasu konsultacji.

Na kolejnym posiedzeniu plenarnym RDS, 27 czerwca 2016 r. podjęte zostały kolejne szczególnie ważne społecznie tematy, w tym waloryzacja rent i emerytur. Dyskusja na ten temat odbyła się 22 czerwca 2016 r. na wspólnym posiedzeniu ze-spółów RDS ds. budżetu wynagrodzeń i świadczeń socjalnych oraz ubezpieczeń społecznych. Zgodnie ze stanowiskiem rządu, przyszlóroczna waloryzacja planowana jest na 20% realnego wzrostu płac. Stanowiska związków zawodowych oraz pracodawców były jednak w tej sprawie rozbieżne. Pracodawcy przychyliłi się do stanowiska rządowego. Natomiast związki zawodowe uznały, że wzrost rent i emerytur powinien wynosić nie mniej niż 50% realnego wzrostu wynagrodzeń.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Elżbieta Rafalska wyjaśniała, że w roku 2015 mieliśmy do czynienia z deflacją. Stąd tak niska waloryzacja, aby ją wzmocnić rząd zapewnia jednorazowe dodatki.

Jednak już wtedy pojawiła się informacja o możliwości wprowadzenia przez rząd minimalnej emerytury na poziomie tysiąca złotych. I to rozwiązanie związki oceniły pozytywnie. Wtedy nie zostało ono przez stronę rządową potwierdzone. Dziś wiemy, że wejdzie w życie w 2017 r., z końcem pierwszego kwartału.

Przedstawiciel NSZZ „Solidarność” – Henryk Nakonieczny podkreślał, że najniższe renty i emerytury szczególnie szybko tracą na realnej wartości. Gdyby tak miało nie być, to dziś najniższa emerytura powinna wynosić ponad 1400 zł.

O jednej z kluczowych reform przyjętych jeszcze w 2016 r. rozmawiano na posiedzeniu plenarnym RDS 14 lipca 2016 r. Chodzi o reformę edukacji, która przez wiele miesięcy wzbudzała wiele emocji, także wśród partnerów społecznych czy ich organizacji członkowskich. Przede wszystkim mam tu na myśli Związek Nauczycielstwa Polskiego, który organizował kilkakrotnie pikety i marsze w stolicy przeciwko tej reformie. Tutaj też zarysował się rozdzźwięk między centralami związkowymi wchodzącymi w skład Rady. OPZZ, do którego należy ZNP, jednoznacznie opowiadał się przeciwko zmianom w szkolnictwie zaproponowanym przez Minister Edukacji Narodowej Annę Zalewską, w tym szczególnie mocno przeciwko likwidacji gimnazjów. Przeciwnego zdania były FZZ i NSZZ „Solidarność”, choć to raczej ta druga centrala jednoznacznie reformę poparła zaznaczając jednakże, iż należy zadbać o zatrudnienie nauczycieli ze szkół, które zostaną usunięte z systemu.



Minister Anna Zalewska wyjaśniała, że reforma będzie dotyczyć nie tylko gimnazjów, budzących takie emocje, ale również podręczników, zasad funkcjonowania systemu edukacji, podstaw programowych i doskonalenia zawodowego nauczycieli. Mówiąc o kształceniu zawodowym dla rynku pracy Minister podkreślała, że celem jest stopniowe wprowadzanie dualnego systemu kształcenia. Ma on być realizowany we współpracy z przedsiębiorstwami stanowiącymi otoczenie gospodarcze szkoły. Jak podkreśliła, rząd będzie rozmawiał z pracodawcami, by przekonać ich do finansowego wsparcia tego kształcenia. Informowała, że tylko 83% uczniów szkół zawodowych zdobywa dziś doświadczenie zawodowe u pracodawców. Nie wszyscy uczniowie techników mają takie praktyki. Podała dane dotyczące zapotrzebowania pracodawców, z których wynika, że ponad 50% potrzebuje absolwentów zasadniczych szkół zawodowych. Nie ma zatem uzasadnienia wypuszczania na rynek kolejnych wysoko kwalifikowanych bezrobotnych.

Minister, za istotne i wymagające wsparcia uznała też kształcenie się przez całe życie, które u nas jest wykorzystywane w niewielkim stopniu, do tego niedostosowane do potrzeb rynku. Odrębnym problemem jak podkreśliła, jest zapewnienie kadry fachowców – nauczycieli zawodu. Poinformowała, że inżynierom-emerytom ma być proponowane zatrudnienie w szkołach zawodowych, bo o tych młodszych bardzo trudno. Inżynierowie dostają bowiem znacznie lepsze oferty pracy. Zauważyła też problem związany z zatrudnieniem nauczycieli. Zaznaczyła problem niżu demograficznego podkreślając, że rząd robi wszystko, by ograniczyć zwolnienia nauczycieli. Jej zdaniem istotne są w tym wszystkim oceny nauczycieli, a następnie doprecyzowa-

nie ścieżki awansu zawodowego. Partnerów społecznych zaprosiła do tzw. stolika branżowego przy Ministerstwie Edukacji Narodowej, który powoła w celu wypracowywania nowych rozwiązań dla edukacji.

Przedstawiciele NSZZ „Solidarność” mówili o potrzebie kształcenia pracowników, którzy są w stanie szybko przystosować się do nowego miejsca pracy. Jednak mieli wątpliwości co do aktywnej współpracy ze strony pracodawców. Wymagałoby to bowiem partycypacji finansowej, a o tę niestety niełatwo. Związek poparł jednoznacznie wprowadzenie ośmioletniej szkoły podstawowej i czteroletniego liceum.

W opozycji do tego stanowiska stanęło OPZZ, w opinii którego reforma Minister Anny Zalewskiej to demontaż polskich szkół, narażanie samorządów na ogromne straty finansowe, zagrożenie zwolnieniami tysięcy nauczycieli, przy braku istotnej zmiany podstawy programowej.

Dziś wiemy już, że reforma edukacji została uchwalona i zacznie wchodzić w życie w 2017 r. Potem będzie realizowana etapami.

Na tym samym posiedzeniu plenarnym RDS partnerzy społeczni zajęli się jeszcze jedną, bardzo ważną dla nich kwestią, która w roku 2017 będzie tematem kolejnych rozmów w dialogu. Jest ona o tyle interesująca, że jednoczy w opiniach związki zawodowe i pracodawców, stawiając w opozycji stronę rządową. Chodzi o Fundusz Pracy oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Związki zawodowe i pracodawcy nie zgadzają się w niej na wykorzystywanie środków Funduszu Pracy do realizacji celów niezwiązanych bezpośrednio z aktywnym przeciwdziałaniem bezrobociu oraz łagodzeniem jego skutków, które powinny być finansowane z innych



Fot. CPS „Dialog”

źródeł. Argumentują, że rozwiązanie to zostało wprowadzone doraźnie w ramach działań oszczędnościowych sektora finansów publicznych. Jednak kontynuowanie tej praktyki nie ma uzasadnienia merytorycznego.

Ale i tu, na dzień dzisiejszy wiemy już, że opinie partnerów społecznych nie przyniosły pożądanego przez nich skutku. W 2017 r. zgodnie z przyjętym przez Parlament budżetem państwa, mają być finansowane zarówno staże zawodowe lekarzy i pielęgniarek, jak i świadczenia przedemerytalne. Mimo takiego stanowiska rządu, związki i pracodawcy nie rezygnują z postulatu systemowych zmian w Funduszu Pracy oraz Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, które jak zaznaczają, „doprowadziłyby do wzrostu transparentności i efektywności wydatkowania ich środków oraz zwiększenia roli partnerów społecznych w określaniu sposobu ich rozdysponowania”.

„Jeżeli trzeba szukać pieniędzy na staże pielęgniarek i lekarzy, to należy szukać ich gdzie indziej. Dlatego teraz partnerzy przygotowują projekt stosownego rozwiązania” – powiedział w RDS jej ówczesny Przewodniczący Piotr Duda.

Pierwsze dyskusje na ten temat już się odbyły w Zespole Problemowym ds. polityki gospodarczej i rynku pracy. Partnerzy szykują wspólny projekt. Gdyby inicjatywa się powiodła, byłaby kolejnym, ważnym sukcesem dialogu autonomicznego prowadzonego w Radzie.

Następne, warte zauważenia, posiedzenie plenarne RDS w pierwszym roku jej funkcjonowania dotyczyło budżetu oraz tzw. *Planu Morawieckiego* czyli *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*. W obydwu przypadkach pojawiło się sporo wątpliwości.

Jeśli chodzi o budżet na 2017 r. to ujawniła się zasadnicza rozbieżność między stroną związkową, a stroną pracodawców. Stąd brak wypracowania wspólnego stanowiska partnerów społecznych. Powstały natomiast wspólne stanowiska każdej ze stron: trzech związkowych central i czterech organizacji pracodawców. Zasadnicza rozbieżność między nimi polegała na tym, że pracodawcy chcieli ograniczenia wydatków, głównie na świadczenia społeczne takie jak np. Program Rodzina 500+, natomiast związki popierały tego rodzaju wydatki, a opowiadały się za zwiększeniem dochodów budżetowych, pochodzących choćby z uszczelnienia podatków. Związki podnosiły również kwestie związane z brakiem obniżki stawki VAT, podwyższenia kwoty wolnej w PIT, mrożenia kolejny już rok funduszu płac pracowników sfery budżetowej. Pracodawcy wyrażali obawy o balansowanie na granicy dopuszczalnego deficytu, o inwestycje samorządów czy skutki obniżenia wieku emerytalnego.

Ówczesny Minister Finansów Paweł Szałamacha podkreślał, że projekt budżetu na 2017 r. jest realistyczny, przygotowany zgodnie z wymogami prawa krajowego i unijnego. Wskazywał na konieczność dokonywania, czasem trudnych, ale koniecz-

nych, wyborów co do wydatków budżetowych. Wyraził nadzieję, że planowane uszczelnienie systemu podatkowego pozwoli zrealizować bardzo ambitne cele społeczne: nakłady na rzecz polskich rodzin, seniorów, służbę zdrowia, ale też np. na obronę narodową.

Kolejnym punktem posiedzenia RDS był, wspomniany już, dialog w sprawie tzw. *Planu Morawieckiego*. Przedstawiciele resortu rozwoju informowali, że organizowane jest wiele spotkań w całym kraju, które mają przybliżyć założenia *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*. Tymczasem, niewłączanie partnerów społecznych w prace nad tym dokumentem oraz zbyt ogólnikowe informacje co do jego realizacji, w tym finansowania – było jednym z głównych zastrzeżeń przedstawicieli związków zawodowych i organizacji pracodawców.

Takie stanowisko zaznaczył szef „Solidarności” i Przewodniczący RDS Piotr Duda, który zaproponował powołanie zespołu doraźnego, który zajmowałby się konsultowaniem *Strategii*. Obejmuje ona bowiem bardzo szerokie spektrum zagadnień. Potrzebne jest zatem, by w stosunku do tak ważnego dokumentu było wypracowane wspólne stanowisko partnerów społecznych. Potrzebę powołania zespołu poparli także pracodawcy zaznaczający, że tak samo istotne będzie monitorowanie realizacji *Strategii*.

Także w tym punkcie warto zauważyć, że zespół taki już powstał i pracuje. Teraz jako główny cel postawił sobie monitoring *Strategii* i ewentualnie, o ile partnerzy zostaną dopuszczeni, udział w pracach zespołów pracujących nad jego poszczególnymi rozwiązaniami. Podjęta została nawet próba wypracowania wspólnego stanowiska związków zawodowych i pracodawców wobec *Strategii*. Jednak ostatecznie się to nie udało. Przygotowano zatem stanowiska osobne każdej ze stron zaznaczając jednakże, że strony te będą dalej pracować nad szczegółowymi zapisami w tzw. *Planie Morawieckiego* i niewykluczone, że do konkretnych rozwiązań będą mogli uzgodnić wspólne stanowisko. Za najważniejsze uznali jednak w swoich opiniach, które przedłożyli Ministerstwu Rozwoju, realizowanie przez ten resort idei dialogu społecznego przy tak ważnym, strategicznym dla polskiej gospodarki, dokumencie rządowym.

Ale ciekawe dyskusje miały miejsce nie tylko na posiedzeniach plenarnych. Jak już wcześniej wspomniałam, prawdziwa praca odbywa się przez cały rok w zespołach. W zasadzie każdy z nich zasługuje na opisanie w publikacji podsumowującej pierwszy rok funkcjonowania RDS. Wspomnę jednak tylko o kilku z nich, starając się pokazać szerokie spektrum zagadnień podejmowanych przez Radę i jej ekspertów.

I tak, jednym z przykładów były rozmowy w Zespole Problemowym RDS ds. ubezpieczeń społecznych z 9 maja 2016 r. dotyczące zmian w przepisach o emeryturach pomostowych. W tym wypadku, podstawowa rozbieżność między związka-



mi zawodowymi a pracodawcami dotyczy tego, kto powinien oceniać charakter stanowiska pracy. Według związków, kompetencje takie powinni mieć inspektorzy Państwowej Inspekcji Pracy. Warto też zastanowić się czy decyzja inspektora w tej sprawie nie powinna być wiążąca dla ZUS. Inspekcja może zlecać odpowiednim organom ekspertyzę w sprawie charakteru danego stanowiska i, posiłkując się nią, podejmować właściwą decyzję. Tworzyłaby też wykazy takich stanowisk i sukcesywnie je aktualizowała. Do takiej roli nie są natomiast przygotowani pracownicy ZUS.

Według pracodawców natomiast, niedopuszczalny jest dualizm kompetencyjny. Decyzja w sprawie charakteru stanowiska pracy powinna, ich zdaniem, należeć do ZUS. W innym wypadku mogłoby się okazać, że charakter identycznych stanowisk jest różnie określony. Tak się dzisiaj bowiem zdarza w różnych województwach, jeśli chodzi o decyzje inspektorów PIP. W wypadku ZUS taka różnorodność nie jest możliwa choćby dlatego, że decyzje podejmują tylko dwa ośrodki w kraju.

Kolejne posiedzenie zespołu, które pozwala na pokazanie różnorodnego charakteru spraw podejmowanych w Radzie to np. posiedzenie Zespołu Problemowego ds. usług publicznych z 24 maja 2016 r. Poruszono na nim temat projektu ustawy o składce audiowizualnej. Przedstawiciele Konfederacji Lewiatan, Pracodawców RP, Związku Rzemiosła Polskiego oraz Business Centre Club mówili, że składka ta będzie w nierównomierny sposób obciążała osoby fizyczne i przedsiębiorców. Ci ostatni mają znacznie więcej tzw. punktów poboru energii elektrycznej, więc musieliby płacić znacznie więcej, mimo że nie korzystają w tych punktach z mediów. Co zaś szczególnie istotne, posiadanie takich punktów w ogóle nie ma związku z oglądaniem czy słuchaniem mediów.

Z kolei związkowcy podnosili problem liczników zbiorczych w kamienicach zamieszkałych przez wiele różnych rodzin. Nie wiadomo w takiej sytuacji, kto miałby ponosić opłatę audiowizualną i w jakiej wysokości. Partnerzy społeczni wyrażali także swoje zastrzeżenia co do sposobu procedowania projektu. Był to bowiem projekt poselski, który z zasady nie podlega konsultacjom społecznym. Zostało to ocenione przez przedstawicieli organizacji pracodawców jako działanie zamierzone.

Inny przykład tematyki to chociażby projekt ustawy o podatku od handlu, o którym rozmawiano na posiedzeniu Zespołu Problemowego ds. budżetu, wynagrodzeń i świadczeń socjalnych 10 czerwca 2016 r. Przedstawiciele rządu wyjaśniali wówczas, że przyjęte w projekcie rozwiązania nie są sprzeczne z prawem Unii Europejskiej i nie powinniśmy obawiać się zastrzeżeń Komisji Europejskiej co do preferowania jednych podmiotów kosztem drugih. Przyznali, że chodzi tu o „wyrównywanie szans między dużymi a małymi i średnimi przedsiębiorcami”, ale jak stwierdzili, jest to zgodne z celami polityki unijnej.

W opinii związków zawodowych, wyrażanej na posiedzeniu zespołu Rady Dialogu Społecznego, sieci handlowe powinny płacić podatek choćby dlatego, że jest to forma korzystania z infrastruktury społecznej. Zaznaczali, że duże sieci handlowe od lat, w świetle prawa, wyprowadzają zyski za granicę, do swoich spółek-matek.

Odmienne od związkowego stanowisko wyrazili przedstawiciele organizacji pracodawców podkreślając, że podatek od sprzedaży detalicznej zahamuje podwyżki wynagrodzeń w tym sektorze oraz ograniczy inwestycje. Oznacza to też ograniczenie inwestycji przez duże sieci handlowe. Zdaniem przedsiębiorców, wpływy do budżetu państwa z tytułu podatku od handlu będą na tyle niewielkie, że nie warto ryzykować jego wprowadzenia.

Dziś wiemy, że Komisja Europejska polski podatek od handlu jednak zakwestionowała nakazując jego zmianę, a w razie jej braku, grożąc sankcjami finansowymi. Przed nami zatem kolejna wersja i kolejne dyskusje w Radzie na ten temat, oczywiście pod warunkiem, że projekt trafi do opiniowania przez partnerów społecznych.

Interesującą, i jeszcze innego gatunku tematyką, 27 czerwca 2016 r. zajmował się Zespół Problemowy ds. rozwoju dialogu społecznego. Zarówno związki zawodowe jak i organizacje pracodawców opowiedziały się zgodnie za włączeniem do podstawy programowej w polskiej szkole nauki o pracy. Ustalono, że Rada ma przekazać ministrowi edukacji propozycję w tej sprawie. Dodatkowo, NSZZ „Solidarność” zwrócił się też do RDS o skierowanie prośby do ministra nauki i szkolnictwa wyższego o utworzenie Narodowego Programu Badań nad Pracą. Chodzi o ustalenie podstaw programowych dotyczących pracy ludzkiej tak, by została wykształcona kadra nauczająca tego przedmiotu, a środowiska akademickie włączyły się w wielostronne naukowe badania nad różnymi aspektami pracy ludzkiej.

Powyższe przykłady pokazują tylko część zagadnień poruszanych w zespołach roboczych Rady, czyli tzw. zespołach problemowych. Jak widać, że to bardzo szeroki wachlarz zagadnień, wymagający od wszystkich uczestników dialogu przygotowania, często dodatkowego w stosunku do spraw, którymi osoby reprezentujące poszczególne organizacje zajmują się na co dzień. Bardzo pomocne zwykle jest tu wieloletnie doświadczenie członków zespołów.

Poza kwestiami omówionymi w pierwszym roku funkcjonowania Rady, wiele istotnych zagadnień objętych Programem Pracy Rady na 2016 r. pozostaje w niezakończonych jeszcze dyskusji. Należą do nich np.: system wsparcia innowacyjności i działalność badawczo-rozwojowa, zmiany w ochronie zdrowia, warunki prowadzenia działalności gospodarczej, przegląd, ocena i propozycje zmian przepisów z zakresu indywidualnego i zbiorowego prawa pracy czy system kształcenia zawodowego.

Tymczasem już przyjęto plan pracy na rok 2017. Obejmuje on następujące zadania: przegląd funkcjonowania i wypracowanie projektu nowelizacji ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, wzmocnienie roli partnerów społecznych w zarządzaniu Funduszem Pracy i Funduszem Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, wypracowanie rozwiązań w zakresie kształcenia zawodowego oraz popytowego systemu wsparcia uczenia się przez całe życie, zmianę zasad funkcjonowania i finansowania ochrony zdrowia, wsparcie innowacji, przygotowanie założeń do nowej ustawy zamówienia publiczne, w tym wpisanie w ustawę klauzul społecznych w zamówieniach publicznych oraz monitoring wdrażania przepisów tej ustawy, przegląd zasad dystrybucji transferów socjalnych ze szczególnym uwzględnieniem polityki rodzinnej, wzmocnienie roli partnerów społecznych w procesie Semestru Europejskiego, włączenie RDS we wdrażanie strategii Europa 2020 oraz opracowanie systemu udziału RDS w procesie opiniowania projektów legislacyjnych zgłaszanych przez Komisję Europejską do konsultacji przez państwa członkowskie, przegląd, ocenę i przedstawienie propozycji zmian przepisów z zakresu zbiorowego prawa pracy.

Jednak działania Rady w pierwszym roku jej działalności to nie tylko sukcesy. Nie doszło np. do porozumienia w sprawie wieku emerytalnego i stażu składkowego. Zabrakło wspólnego stanowiska związków i pracodawców np. w sprawie waloryzacji rent i emerytur. Odmienne były zdania w sprawie przyszłorocznego budżetu państwa, w sprawie waloryzacji płac pracowników sfery budżetowej czy ostatnio, nowych przepisów ustawy o związkach zawodowych czy zasad zatrudniania pracowników za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej. W tym ostatnim punkcie pojawiła się nawet konkretna rysa, kiedy to przedstawiciele pracodawców stwierdzili, iż w obecnej sytuacji to ich pozycja jest zdecydowanie słabsza, ich racje nie znajdują zrozumienia, a dialog prowadzony jest pod dyktando strony związkowej.



Jednak organizacje pracodawców wykluczają, przynajmniej dotychczas, możliwość wystąpienia z RDS czy też zawieszenia w niej swojego uczestnictwa tak, jak miało to miejsce w 2013 r. w wypadku związków zawodowych i Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych.

Zastrzeżenia, tym razem już obydwu stron społecznych Rady, dotyczyły opinionowania aktów prawnych. Nie chodziło przy tym jedynie o zdarzające się zbyt krótkie terminy do przygotowania stanowisk, ale też o przyjmowanie przez rząd, a potem przegłosowywanie w Parlamencie projektów ustaw, które w ogóle nie były w Radzie konsultowane. Jednocześnie jednak strona związkowa wyraźnie wskazywała, że rozwiązania te są zgodne z jej postulatami, zgłaszanymi niekiedy nawet od kilku lat.

Problemem szczególnie widocznym stało się finansowanie Wojewódzkich Rad Dialogu Społecznego. Także one miały, już w samym zamierzeniu, zyskać niezależność od bieżących układów politycznych. Stąd na mocy ustawy powstały Wojewódzkie Rady Dialogu Społecznego, o utworzeniu których postanawia marszałek województwa na wspólny wniosek co najmniej jednej z reprezentatywnych organizacji pracowników oraz co najmniej jednej z reprezentatywnych organizacji pracodawców. Marszałek postanawia także o likwidacji Rady, jeżeli o odwołanie swoich przedstawicieli wystąpią wszystkie organizacje. Do właściwości WRDS należy: wyrażanie opinii i stanowisk w sprawach z zakresu zadań związków zawodowych lub organizacji pracodawców, kompetencji administracji rządowej i samorządowej z terenu województwa oraz wykonywanie innych zadań wynikających z odrębnych ustaw.

Jednak dialog wojewódzki przeżywa kryzys, choć woli działania absolutnie nie brakuje. Kłopoty związane są z kłopotami finansowymi. Wynika to z błędów poprzed-

nich wojewodów, którzy podczas konsultacji międzyresortowych wysłali zapotrzebowanie na środki finansowe bazując na wydatkach z lat 2013–2014, kiedy to faktycznie Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego nie funkcjonowały, bo dialog był zawieszony. Dziś zatem marszałkowie województw mówią o braku pieniędzy i oczekują ich od rządu na zadanie zlecone. Wojewodowie nie czują się już za Rady Wojewódzkie odpowiedzialni. Sytuacja musi się zmienić i, zgodnie z zapowiedzią pierwszego Przewodniczącego Rady oraz potwierdzeniem jej przez nową Przewodniczącą, tak się stanie przy okazji monitoringu ustawy, a zatem już po kolejnym roku funkcjonowania Rady i WRDS-ów.

Zarówno sami partnerzy, jak i zewnątrzni obserwatorzy Rady dostrzegają też, że nie skorzystano z wielu instytucji, jakie daje ustawa o RDS. Dotyczy to chociażby zapytania do ministra w konkretnej sprawie czy wystąpienia z wnioskiem o zmianę konkretnych przepisów. Przez rok nie było ani jednego takiego pytania i ani jednego wniosku.

Nie było też żadnego wniosku partnerów społecznych do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie zagadnień prawnych, które wywołują rozbieżności w orzecznictwie lub wykładni prawa. Tymczasem był to punkt, o wpisanie którego do ustawy bardzo zabiegały szczególnie związki zawodowe. Wywołał on nawet istotny dyskurs prawny między resortem pracy a Sądem Najwyższym i Naczelnym Sądem Administracyjnym. Sądy te były przeciwne daniu partnerom możliwości kierowania do nich zapytań. Jednak ministerstwo pracy opowiedziało się za tym rozwiązaniem i z tym poparciem znalazło się ono ostatecznie w ustawie. A można byłoby zapytać chociażby o zasady odpłatności za podróże służbowe, w tym za te zagraniczne, czy o delegowanie pracowników. Spraw zresztą byłoby znacznie więcej.

Kolejna instytucja, której nigdy przez pierwszy rok pracy Rady nie wykorzystano, to wysłuchanie publiczne. A też znalazłoby się kilka tematów omawianych w Radzie zasługujących na taką inicjatywę. Przykładem mogą być chociażby reforma szkolnictwa czy zdrowia. W prezydium RDS rozważano nawet możliwość złożenia wniosku o wysłuchanie publiczne na temat ograniczenia handlu w niedzielę. To jednak była wyłącznie inicjatywa legislacyjna „Solidarności”, której związek nie skierował nawet pod obrady Rady. Była ona wprawdzie omawiana na Zespole Problemowym ds. prawa pracy, ale autorzy projektu mieli zastrzeżenia co do trybu wniesienia do dyskusji takiego punktu przez innych uczestników niż sam autor projektu. Ostatecznie pomysł upadł.

Negatywnie należy też ocenić aktywność partnerów społecznych jeśli chodzi o inicjatywy ustawodawcze, albo raczej inicjowanie procesu legislacyjnego.

Przez rok pracodawcy i związki przedstawili wspólnie jeden projekt nowelizacji przepisów (dotyczy wydłużenia terminu na odwołanie się od zwolnienia z pracy do

21 dni w miejsce dotychczasowych odpowiednio 7 lub 14 dni oraz mediacji w stosunkach pracy). Były dwa projekty autorstwa partnerów społecznych, ale chodzi tu tylko o jedną organizację czyli NSZZ „Solidarność”. Pierwsza to wspomniana już ustawa o handlu w niedzielę przekazana jako inicjatywa obywatelska Marszałkowi Sejmu. Druga to projekt ustawy w sprawie zwiększenia napływu składek do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w związku z obniżeniem wieku emerytalnego oraz propozycją tzw. emerytury stażowej. Ten projekt został złożony w specjalnej podkomisji sejmowej zajmującej się prezydenckim projektem powrotu do wieku emerytalnego 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn.



Powstaje zatem pytanie o przyczyny braku korzystania z nowych, zdawałoby się bardzo oczekiwanych przez partnerów, instytucji. Czy przypadkiem nie jest to dowodem na niewielką zmianę w działaniach partnerów w stosunku do poprzedniczki Rady czyli Trójstronnej Komisji. W zasadzie bowiem związki i pracodawcy skupiają się na konsultacjach zmian w prawie proponowanych przez rząd. A zaraz potem warto zastanowić się, jakie są szanse na poprawę tej sytuacji.

Partnerzy tłumaczą, co nie jest całkiem bezpodstawne, że w minionym roku było tak wiele inicjatyw rządu, tak szybko były one procedowane, że w zasadzie zdominowały działalność Rady. Zwyczajnie nie starczyło już czasu na analizę stanu prawa, zastanawianie się nad nowymi przepisami. Bieżące sprawy stały się dla partnerów społecznych priorytetowe.

5. ZMIANA KIEROWNICTWA

Momentem przełomowym było przekazanie przewodnictwa w Radzie przez szefa „Solidarności” Piotra Dudę stronie pracodawców, a konkretnie Prezydent Konfederacji Lewiatan – Henryce Bochniarz. Uroczyste posiedzenie Rady Dialogu Społecznego, podczas którego to nastąpiło, miało miejsce w Pałacu Prezydenckim w dniu 19 października 2016 r.

„Oddaję sprawne narzędzie, ale najważniejszy jest uczciwy dialog” – mówił wówczas Przewodniczący NSZZ „Solidarność”.

W swoim wystąpieniu otwierającym uroczyste posiedzenie RDS w dniu 19 października 2016 r. Prezydent RP Andrzej Duda zaznaczył, że „Rada Dialogu Społecznego to ciało niezwykle ważne i potrzebne w polskim państwie”. „Ogromnie się cieszę, że Rada Dialogu Społecznego pracowała przez rok w sposób niezwykle wyłożony i pożyteczny” – zaznaczył Prezydent RP. Dodał, że „dialog jest niezwykle potrzebny partnerom społecznym i przedstawicielom pracodawców, ale także jest potrzebny polskiemu rządowi, po to, żeby omówić problemy, omówić i ocenić projekty ustaw, żeby wprowadzać takie rozwiązania, które nie tylko spotykają się z akceptacją ze strony partnerów społecznych i przedstawicieli pracodawców, ale także takie, które przede wszystkim są potrzebne Rzeczypospolitej, które pozwalają naprawiać polskie państwo”.

Odnosząc się do przyszłości podkreślił, że jest „zawsze otwarty na rozmowę i dialog z Radą”. Prezydent RP wyraził też zadowolenie, że kolejna kadencja sprawowania kierownictwa w RDS przypadnie pracodawcom, bo jak zaznaczył „musi być teraz kolej na przedsiębiorców”.

„To były bardzo dobre miesiące, choć trudne, w których podejmowaliśmy ważne decyzje” – mówiła w swoim wystąpieniu Premier Beata Szydło dziękując jednocześnie Radzie za rok pracy. Podkreśliła, że dbanie o obywateli jest obowiązkiem polityków, działaczy społecznych, przedstawicieli pracodawców, związków zawodowych.

„Teraz jest czas, żebyśmy przede wszystkim myśleli o wspieraniu polskich przedsiębiorców” – powiedziała Premier Beata Szydło. Chodzi o to, „by mieli nie tylko w Polsce możliwość realizowania swoich zamierzeń, ale żeby mieli szansę konkurencji z najsilniejszymi na całym świecie”. W jej opinii, realizacji ambitnych planów gospodarczych ma służyć tzw. *Plan Morawieckiego*.

19 października 2016 r. w skład Rady powołana została też Członek Rady Ministrów Elżbieta Witek będąca jednym z najbliższych współpracowników Premier Szydło, w celu informowania szefowej rządu o pracy RDS.

Z kolei Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Elżbieta Rafalska, podkreślała znaczenie porozumienia, jakie miało miejsce przy pracach nad nową ustawą o RDS w okresie od 2013 r. do 2015 r. „Konsensus dawał nowe otwarcie w dialogu społecznym. Ten pierwszy rok został dobrze wykorzystany. Pracowały i Rada, i zespoły problemowe, gdzie toczy się bieżąca, intensywna praca” – mówiła.

W ocenie Minister Rafalskiej, dialog jest niezbędnym ogniwem, który łączy rząd i społeczeństwo. Jak zaznacza, zdaje sobie sprawę, że pojawiały się uwagi albo nawet pretensje, że nie wszystkie projekty rządowe są kierowane do zaopiniowania przez Radę oraz, że zbyt wiele spraw jest załatwianych przy pomocy projektów poselskich. Jeżeli jednak stanowisko jest uzgodnione, to zawsze jest ono respektowane. Minister wyjaśniała, że w kwestii wyboru najlepszego momentu opiniowania projektów przez Radę, to trwa w tej sprawie dyskusja. Nie zawsze Rada Ministrów przyjmuje założenia do projektów ustaw co powoduje niedosyt ze strony partnerów społecznych. Zapewniła jednak, że nie ma w tym złej woli rządu, a często wynika to jedynie z konieczności szybkiego przeprowadzania reform, z którymi przez lata zwlekano.

Według Elżbiety Rafalskiej, przedstawiciele jej resortu są bardzo zaangażowani w pracę Rady i zespołów problemowych. To właśnie tu jest Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego, jest wiceminister nie tylko formalnie odpowiedzialny za dialog, ale również faktycznie zaangażowany w jego prowadzenie.

„Musimy świecić przykładem i mam nadzieję, że tak się dzieje. Poza tym pamiętajmy, że ciągle budujemy dialog w nowej formule, uczymy się go od nowa i widzimy w nim szansę na rozwiązywanie wielu problemów państwa” – mówiła w wywiadzie dla Tygodnika „Solidarność” w październiku 2016 r. Odnosząc się do roli Minister Elżbiety Witek w RDS zaznaczyła, że jest nadzieja, że do KPRM informacje będą teraz trafiały „z pierwszej ręki”, jeszcze tego samego dnia. To zwiększa rolę i siłę strony rządowej.

Szefowa resortu rodziny dostrzega też problem finansowania działań Rad Wojewódzkich oraz to, że niemal wszędzie zabrakło pieniędzy. Jej zdaniem, w sytuacji gdy to minister pracy odpowiada za organizację dialogu w województwach, lepiej byłoby, gdyby odpowiadał też w praktyce za jego funkcjonowanie, a nie jedynie zlecał to zadanie marszałkom województw. Z pewnością, zniknęłyby wtedy problemy z finansowaniem tego dialogu. Jednak decyzje o ewentualnych przyszłych nowelizacjach ustawy w tym zakresie, muszą być podjęte w konsensusie z partnerami społecznymi.

W ocenie Minister Elżbiety Rafalskiej, szczególnym zadaniem na najbliższy okres jest także poprawa komunikacji i promocji działań Rady Dialogu Społecznego tak, by szerzej docierały one do społeczeństwa.

6. PODSUMOWANIA Z RÓŻNYCH STRON

Odchodzący Przewodniczący Rady – Piotr Duda, podczas przekazywania kierownictwa po pierwszym roku funkcjonowania tej instytucji w nowej odsłonie, uznał za, jego zdaniem, szczególny sukces to, że „udało się uchronić Radę od polityki”. Wyraził nadzieję, że ten kierunek będzie kontynuowany. „Byliśmy poza sporem politycznym. Był spór, ale merytoryczny” – powiedział Piotr Duda.

Zadeklarował wsparcie nowej szefowej RDS w przygotowywaniu jak najlepszych opinii, stanowisk mających służyć dobru wszystkich obywateli. Oceniając samo funkcjonowanie Rady w pierwszym roku Piotr Duda podkreślał, że mimo budowania od podstaw Biura i całej instytucji, procedura opiniowania aktów prawnych też nie stała w miejscu.

„W Prezydium Rady panowała wyrozumiałość dla ewentualnych niedociągnięć. Staralem się jednak, jak najszybciej doprowadzić do tego, by Biuro rozpoczęło pracę. I to się udało. Dziś, z perspektywy czasu, mogę powiedzieć, że zostawiam mojej następczyni, Prezydent Henryce Bochniarz Biuro profesjonalnie przygotowane do swoich działań. (...) Do dialogu podeszliśmy w sposób bardziej profesjonalny, ale też życzliwy. Dotyczy to zarówno strony związkowej, jak i pracodawców. (...) Dotychczas przez wszystkie lata funkcjonowania Komisji Trójstronnej nie udało się doprowadzić do konsensusu związków zawodowych, pracodawców i rządu w sprawie płacy minimalnej. Tutaj zespół wypracował rekomendacje co do stawki godzinowej. Bardzo ważne było też to, że pracodawcy zgodzili się, by do tej stawki nie wliczać dodatku nocnego. To jest kolejne 20%. Widać więc było zrozumienie, a to jest bardzo istotne. My też podchodziliśmy ze zrozumieniem, jeśli chodzi o tzw. klauzule społeczne w ustawie Prawo zamówień publicznych, bo widzimy, że chodzi tu o duże środki, z których powinni korzystać przedsiębiorcy przestrzegający polskiego prawa” – mówił pierwszy szef Rady w Debacie TVP Info.

W jego ocenie, jest dobre narzędzie dialogu, a partnerzy mądrze z niego korzystają.

„Jak teraz wspominam wyjście z dialogu w 2013 r., kiedy była i złość, i żal, bo przecież chcieliśmy prowadzić dialog społeczny z każdym rządem nie na ulicy a przy stole negocyjacyjnym, to jednak widzę, że dziś mamy sukces” – podsumował.

W opinii pierwszego Przewodniczącego Rady, kluczowa jest tu jednak reprezentatywność partnerów, a przez to ich odpowiedzialność, na której rząd może się opierać. Są to organizacje, które nie znikną z dnia na dzień. Nie stanie się tak, że dziś

z jakimś środowiskiem projekt jest konsultowany, a jutro tego środowiska po prostu nie ma.

Kolejną sprawą, o której wspominał podsumowując swoją kadencję, była budowa zespołów branżowych. Rada, jako podmiot zajmujący się rozwiązywaniem problemów systemowych, nie jest już w stanie zajmować się wszystkimi sprawami branż. Stąd, widoczne problemy dotyczące dialogu sektorowego. Ale powoływanie kolejnych zespołów branżowych, powoli tę sytuację zmienia.

„Marzy nam się też, by Rada Dialogu Społecznego miała większą autonomię niż dziś, by była instytucją taką jak Rzecznik Praw Obywatelskich czy Rzecznik Praw Dziecka” – mówił na telewizyjnej antenie szef „Solidarności”, co może oznaczać powrót do pierwotnej koncepcji związku powołania Rzecznika Dialogu Społecznego. Być może nastąpi to przy okazji planowanych zmian w ustawie po okresie dwuletniego jej monitoringu.



Koncepcję Rzecznika Dialogu, w trakcie prac nad ustawą lansował NSZZ „Solidarność” podkreślając, że prowadzi ona do znacznej samodzielności Rady, tak organizacyjnej, jak i finansowej. Koncepcja nie znalazła uznania dwóch pozostałych central związkowych: FZZ oraz OPZZ. U podłoża tej niechęci leżały kwestie finansowe, organizacyjne, a być może i pewna ostrożność ich liderów. Po pierwszym roku funkcjonowania Rady, interesujące może być zatem spojrzenie okiem tych, którzy proponowali rozwiązanie bardziej odważne od dzisiejszego, szczególnie wobec stawianego Radzie zarzutu o niewykorzystanie nawet tych możliwości, jakie posiada.

Jak zauważył w wywiadzie dla „Tygodnika Solidarność” w październiku 2016 r. członek RDS i Prezydium KK NSZZ „Solidarność” Henryk Nakonieczny, zmienił się mechanizm funkcjonowania Rady. Rada wykazywała zdolność do przyjmowania wielu uchwał merytorycznych, do przyjmowania wspólnych stanowisk partnerów społecznych lub partnerów i rządu.

„W ciągu roku zrobiliśmy więcej niż w całej historii najpierw Komisja Trójstronna, a potem jej następczyni – Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych” – powiedział. W jego ocenie teraz szczególnie należy zwrócić uwagę na poszukiwanie przez partnerów społecznych szerszych kompromisów, dotyczących kwestii strategicznych. Jako ważny kierunek wskazuje rozwój dialogu autonomicznego oraz dostosowywanie korzystania z instytucji przewidzianych w ustawie o RDS do potrzeb partnerów społecznych.

Idąc tym torem myślenia, należy uznać, że jeśli nie uznano za niezbędne skorzystania np. z instytucji wysłuchania publicznego, to trudno twierdzić, że był to jakiś błąd czy choćby zaniechanie. Być może zresztą rok nie był wystarczającym okresem na szersze wykorzystanie wielu nowych rozwiązań. Niewątpliwie ciekawym zagadnieniem może tu być przygotowywanie inicjatyw ustawodawczych. W Radzie była tylko jedna, i to dotycząca dosyć wąskiej kwestii z prawa pracy, a tymczasem NSZZ „Solidarność” przygotował w międzyczasie dwa własne projekty ustaw, jeden w sprawie ograniczenia handlu w niedzielę, drugi o składkach na ubezpieczenie społeczne. Wyposażony we własne zaplecze eksperckie związków, miał takie możliwości. Pewnie należałoby postawić pytanie, dlaczego nie zrobiły podobnie inne reprezentatywne organizacje związkowe i pracodawców. Być może jedni takiego zaplecza nie posiadają, a nie dysponują też odpowiednimi zasobami finansowymi, by ich wynająć. To jednak z pewnością nie dotyczy wszystkich pozostałych sześciu organizacji.

Inne pytanie związane jest z wnoszeniem projektów autorstwa organizacji wchodzących w skład Rady. Nie ma jednakże żadnego prawnego przymusu, by autorskie projekty, np. „Solidarności” trafiały do RDS, tam były omawiane, być może modyfikowane przez innych uczestników tego dialogu instytucjonalnego, a następnie „wychodziły na zewnątrz” jako wspólne. To jednak pozostaje w gestii organizacji.

Mówiąc o potrzebie poszanowania racji stron w dialogu społecznym czy równorzędnego traktowania partnerów, Henryk Nakonieczny ocenił we wspomnianym wywiadzie, że „wprowadzenie mechanizmu większej odpowiedzialności partnerów społecznych, wręcz odebranie każdemu z nich i stronie rządowej specyficznego prawa weta było właściwym rozwiązaniem. To powoduje że mamy większą potrzebę porozumienia. W mojej ocenie, jest to mechanizm ze wszech miar właściwy. Do tego dochodzi kwestia innego umiejscowienia Rady. Nie jest ona jeszcze wprawdzie

organizacyjnie i finansowo niezależna, ale partnerzy czują się równi sobie przez co w większym stopniu są gospodarzami dialogu”.

Do tego jednak potrzebne są zarówno dobra wola, jak i odpowiednie narzędzia. Jeśli chodzi o dobrą wolę, to partnerzy mają tutaj zastrzeżenia do niektórych posunięć rządu, np. przy tworzeniu *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, kiedy to strona rządowa nawet nie zabiegała o poparcie partnerów społecznych. Jako „piętę achillesową” Rady, ekspert „Solidarności” wskazał propagowanie dialogu społecznego, docieranie z przekazem o działaniach RDS do szerokiej opinii publicznej, ale również do przedstawicieli władzy tak na poziomie centralnym, jak i w terenie. Zaznaczył, że trzeba jak najszybciej pomyśleć, jak to naprawić.

Ale swoje spostrzeżenia po pierwszym roku funkcjonowania Rady mieli też, i przedstawili je podsumowując kadencję pierwszego przewodniczącego RDS, przedstawiciele pozostałych reprezentatywnych organizacji związkowych i pracodawców.

Przewodniczący OPZZ Jan Guz dziękował na uroczystym posiedzeniu plenarnym RDS w Pałacu Prezydenckim Piotrowi Dudzie za kierowanie nią przez ten trudny rok, bo – jak zaznaczył – „początki zawsze są trudne”. W jego opinii, w pracach Rady zabrakło jednak merytorycznych rozwiązań, np. w sprawie personelu medycznego czy systemu oświaty. Efektem tego są protesty na ulicach. Krytykował decyzje rządu, np. dotyczące płacy minimalnej czy wysokości emerytur, które wcześniej nie były ustalone w Radzie, a jedynie ogłoszone jako oświadczenie woli Rady Ministrów. Zaapelował o lepszą współpracę z Kancelarią Prezydenta, szczególnie przy projektach ustaw, które są w niej przygotowywane.

Z kolei Dariusz Trzcionka, Wiceprzewodniczący FZZ, mówił, że umiejętność budowania dialogu opiera się na wzajemnym zaufaniu. „W ustawie można zapisać wszystko, ale nie można nakazać obowiązku zgody i chęci do kompromisu. Ten rok, to pozytywne doświadczenia, na których trzeba dalej budować” – podkreślił. Dodał, że Rada jest miejscem wolnym od podziałów, gdzie „interes pracodawców i pracowników realizowany jest na serio”.

Również pracodawcy z siedmiu reprezentatywnych organizacji RDS pozytywnie ocenili pierwszy rok funkcjonowania Rady.

Według Prezydenta Pracodawców RP – Andrzeja Malinowskiego, pierwszy rok funkcjonowania Rady Dialogu Społecznego „wymyka się jednoznacznej ocenie”. Jak zaznaczył podczas posiedzenia plenarnego RDS w Pałacu Prezydenckim (19.10.2016 r.), partnerzy byli już spragnieni dialogu, po ponad dwóch latach przerwy. Wykazywali zdolność do kompromisu, ale wiele pozostaje jeszcze do życzenia. Podkreślał, że trzeba poprawić wykorzystanie możliwości, jakie daje ustawa, np. wysłuchania publicznego.

„Nie możemy patrzeć na Radę w kontekście statystycznym, ale jak na miejsce, w którym mamy pchać kraj do przodu” – powiedział. Odniósł się do *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, która powinna być poddana dyskusji w RDS. Bo, jak mówił, „od nas *de facto* zależy co w tej *Strategii* się znajduje”.

Pozytywnie rok pracy w nowej Radzie ocenił też Wojciech Warski, Przewodniczący Konwentu Business Centre Club. Podkreślił, że nowa idea dialogu była przedmiotem zainteresowania jego organizacji już dłuższy czas. Podkreślił, że w pracach Rady zbyt wiele było opiniowania, a zbyt mało działań o charakterze rozstrzygającym. Zabrakło też dyskusji np. na temat jednolitego podatku, który ma fundamentalne znaczenie dla przedsiębiorców. Jego zdaniem, warto też w najbliższym czasie zainteresować się *Konstytucją dla Biznesu*, bo od funkcjonowania małych i średnich firm zależy nie tylko los ich samych, ale także ich pracowników.

Prezes Związku Rzemiosła Polskiego Jerzy Bartnik zaznaczył, że nigdy dość dyskusji o przyszłości, o rozwoju. Jego zdaniem, rząd dzieli jednak partnerów społecznych na mniej i bardziej ważnych. Jako dowód wskazał uczestnictwo w niektórych spotkaniach urzędników zbyt niskiego szczebla.



Prezydent Konfederacji Lewiatan Henryka Bochniarz, która przejęła 19 października 2016 r. kierowanie Radą, podziękowała w tej uroczystej chwili Prezydentowi RP za współpracę z RDS. Mówiła, że zdaje sobie sprawę z trudności, jakie stoją przed nią jako nową Przewodniczącą RDS. Wskazała np. na finansowanie i afiliację Wojewódzkich Rad Dialogu Społecznego czy podział zespołów branżowych. Zaznaczyła, że warto zastanowić się nad procedurami prac Rady tak, by zapewniły one jej działanie w sposób transparentny i funkcjonalny. Mówiła, że nadal jest wiele spraw, jak np. kwestia wieku emerytalnego, które dzielą partnerów. Podkreśliła potrzebę do-

prowadzenia do sytuacji, w której Rada stałaby się ciałem kreatywnym, będącym przy tworzeniu rozwiązań prawnych „na początku ścieżki, a nie tylko na jej końcu”.

Jak mówiła w wywiadzie dla „Tygodnika Solidarność”, „sam kapitan nie wygra meczu” uznając jednocześnie, że kierowanie Radą odbiera jako wyróżnienie dla siebie i dla Konfederacji Lewiatan, ale i dużą odpowiedzialność. „Zgodnie z ustawą, Rada Dialogu Społecznego działa na rzecz poprawy jakości formułowania i wdrażania polityk oraz strategii społeczno-gospodarczych, dlatego nie możemy koncentrować się jedynie na sprawach społecznych, zaniedbując kwestie gospodarcze. Nasze podejście musi być zrównoważone. Rząd złożył wiele deklaracji w sprawach gospodarczych, jak m.in. niższe podatki, odbiurokratyzowanie działalności gospodarczej, przejrzysta strategia wspierania rozwoju przedsiębiorstw. Tymczasem rok działalności rządu, to obok tematów społecznych, wprowadzenie podatku od banków, podatku od sprzedaży detalicznej, zawieszonego po interwencji Komisji Europejskiej, czy dyskusja o zakazie handlu w niedzielę. Nie są to działania pro-przedsiębiorcze. Potrzebujemy dobrych projektów legislacyjnych wspierających przedsiębiorców, które powinny być na wczesnym etapie konsultowane w Radzie Dialogu Społecznego. Aby tak się stało, rząd musi mocniej wsłuchiwać się w opinie i postulaty organizacji pracodawców i traktować dialog społeczny jako wspólną odpowiedzialność rządu, związków zawodowych i przedsiębiorców” – mówiła nowa Przewodnicząca RDS.

Odniosła się również do kwestii dialogu branżowego, który uznała za bardzo potrzebny Polsce. Dlatego ważne jest, że w pierwszym roku działania RDS równolegle rozpoczęły pracę trójstronne zespoły branżowe, a sama Rada na wspólny wniosek pracodawców i związkowców uruchomiła kolejne takie zespoły, m.in. dla przemysłu lotniczego, czy ostatnio motoryzacji.



„Na warunki rozwoju biznesu trzeba patrzeć w kategoriach barier, które występują w poszczególnych sektorach. Branże mają też swoje specyficzne problemy. Ich rozwiązywaniu powinien służyć przede wszystkim dialog branżowy. (...) Na branże składają się firmy duże, średnie i małe, a także mikroprzedsiębiorstwa. Jednym do rozwoju brakuje kapitału, innym nowoczesnych technologii. Dlatego trudno byłoby uregulować kwestie pracownicze na poziomie ponadzakładowym. Uważam jednak, że układy zbiorowe pracy mają swój niewykorzystany potencjał rozwojowy na poziomie zakładu pracy. Po zapowiadanych zmianach w kodeksie pracy i uregulowaniu tzw. klauzul derogacyjnych przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Pracy, zakładowe układy zbiorowe pracy mogą być chętniej zawierane przez pracodawców” – oceniła. Dodała, że kompetencje Rady do zawierania ponadzakładowych układów zbiorowych zostały przepisane z ustawy o Trójstronnej Komisji, która nigdy z tego prawa nie skorzystała. Ponadzakładowe układy zbiorowe w polskim systemie prawa pracy nie mają charakteru branżowego, czyli nie są stosowane u wszystkich pracodawców, działających w poszczególnych sektorach gospodarki.

Według nowej szefowej RDS, jej rolą jest inicjowanie dyskusji, reform czy inicjatyw legislacyjnych. Jednak formuła, w której dialog został sprowadzony do konsultowania inicjatyw rządu, jednoznacznie się zdewaluowała. Aby to zmienić, zdaniem Henryki Bochniarz, więcej powinniśmy czerpać z doświadczeń dialogu europejskiego, by nie było tak, że polskie związki czy pracodawcy mogą bardziej skutecznie wpływać na ustawodawstwo europejskie niż krajowe.

Osobną kwestią, na którą szefowa Rady z ramienia pracodawców zwraca uwagę, jest dialog autonomiczny, bez którego dialog trójstronny nie będzie dobrze funkcjonował. Kluczowe jest wzajemne zaufanie, poszukiwanie punktów zbieżnych. Tak się działo przez pierwszy rok funkcjonowania Rady, ale na pewno można jeszcze sporo poprawić.

Zaznaczyła też, że przez ten rok w dialogu autonomicznym były również porażki. Problemem staje się sytuacja, gdy raczej jednej strony stale przegrywają, a tak trochę było, choćby przy obniżeniu wieku emerytalnego, co zdaniem pracodawców jest błędem, bo zapłacimy za to nie tylko jeszcze większą niestabilnością systemu emerytalnego, kłopotami z równowagą w finansach publicznych, ale i niższymi świadczeniami. Również w przypadku ustawy o związkach zawodowych argumenty pracodawców nie zostały wzięte pod uwagę i to oni zostali obciążeni kolejnymi kosztami funkcjonowania związków w zakładach pracy. „Podobnie jest w przypadku agencji pracy tymczasowej, gdzie pracodawcy zaproponowali liczne ustępstwa, ale strona związkowa i rząd nie wsłuchali się w większość naszych postulatów. Efektem jest przerzucenie na agencje wielu kosztów i ograniczenie okresów zatrudnienia pracowników tymczasowych, co oznacza, że w przyszłości dążyć będziemy do zmiany

tej ustawy. Gdyby udało się wypracować kompromis mielibyśmy rozwiązania stabilizujące rynek pracy” – oceniła Przewodnicząca Rady. Według niej, należy też absolutnie zadbać o to, by politycy na wczesnym etapie konfrontowali swoje pomysły z pracodawcami i pracownikami, dzięki czemu uzyskają opinię o społecznych i ekonomicznych skutkach podejmowanych inicjatyw. Tymczasem nie działa się tak choćby przy *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* Wicepremiera Mateusza Morawieckiego. Wprawdzie Wicepremier przychodził na posiedzenia plenarne RDS, prezentował swój Plan w postaci slajdów, opowiadał o nim, ale były to ciągle ogólne założenia. Do zespołów, w których wypracowywano szczegółowe części składowe *Strategii*, a więc gdzie rozmawiano o szczegółach, przedstawiciele partnerów społecznych już nie dopuszczono. Nawet już sam kompletny Plan został im przekazany do zaopiniowania dopiero po kilkukrotnych interwencjach. Powołano nawet specjalny zespół doraźny Rady, by zajął się tym tematem. Udało się w nim wypracować wspólne stanowisko strony związkowej i wspólne strony pracodawców, choć jedno stanowisko wszystkich partnerów społecznych okazało się zbyt dużym wyzwaniem. Faktycznym polem działania zespołu może być raczej monitoring przygotowanych przez stronę rządową rozwiązań, a nie wpływanie na ich treść.

Zabrakło też konsultacji w RDS choćby w kwestii kwoty wolnej od podatku. Przyjęte przez rząd rozwiązanie jest zgodne z intencją związków zawodowych, z postulowaną od lat progresją kwoty wolnej, ale czym innym jest przecież pozytywny skutek, a czym innym rzetelne konsultacje, analiza w gronie partnerów społecznych nastawiona na przyjęcie rozwiązań godzących różne interesy.

Ciekawym przykładem braku konsultacji z Radą, co miało szczególnie negatywny skutek jeśli chodzi o poziom legislacji, może być podatek od handlu. Projekt ustawy w tej sprawie był kilkakrotnie zmieniany, a sama przyjęta już ustawa musiała zostać „zatrzymana” wskutek zastrzeżeń Komisji Europejskiej i groźby sankcji z jej strony wobec Polski. Partnerzy społeczni często podkreślali, że mając duże doświadczenie w branży, mogli służyć pomocą przy opracowywaniu projektu. Nie zostali jednak do tego zaproszeni, a nawet we właściwym czasie poinformowani.

Wybiegając już w przyszłość, nowa szefowa Rady zaznacza, że planuje przegląd i gruntowną dyskusję nad regulacjami ustawy. Są już pierwsze wnioski, chociażby dotyczące usytuowania Rad Wojewódzkich. Istotne będzie też ułożenie współpracy z rządem i Prezydentem RP. Co do dalszego funkcjonowania biura, to zdaniem Henryki Bochniarz należy chronić Radę przed biurokracją i rutyną. Dlatego uważa, że większość prac organizacyjnych biuro powinno prowadzić przy współpracy z sekretarzami Prezydium. Pomagać powinno CPS „Dialog” oraz Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Wyzwań więc nie zabraknie. Ale najważniejsza będzie praca zespołowa. Jeśli się uda, to drugi rok Radę wzmocni.

7. ROK DLA GOSPODARKI

Zastanawiając się nad przyszłością prac Rady, z jednej strony można mieć na uwadze kwestie merytoryczne, to jakimi aktami prawnymi będzie się ona zajmowała, w ogóle z jaką tematyką przyjdzie się zmierzyć partnerom. Z drugiej natomiast są to kwestie proceduralne, ale niezwykle ważne dla samego funkcjonowania Rady, dla udziału w niej partnerów społecznych, dla ich aktywności, jeśli chodzi o wykorzystywanie możliwości, które da ustawa w ewentualnie zmodyfikowanej wersji.

Co do pierwszej warstwy, tej merytorycznej, to wskazali ją już Prezydent RP, Premier a także Wicepremier, Minister Rozwoju i Finansów Mateusz Morawiecki, którego osoba jest tu kluczowa ze względu na zapowiedzi, iż ma to być rok nakierowany na rozwiązania dla rozwoju polskiej przedsiębiorczości.

I tak, warto przypomnieć, że *Plan na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* Wicepremiera, Ministra Rozwoju i Finansów Mateusza Morawieckiego, był podejmowany w RDS po raz pierwszy 7 kwietnia 2016 r.

Prezentując go partnerom społecznym Wicepremier zaznaczył, że nie można dalej utrzymywać niskich płac, zdarzających się nieuczciwości przedsiębiorców, zadłużania się zarówno polskich gospodarstw domowych jak i całego państwa. Przypomniął, że nie mamy w Polsce dużych oszczędności, brakuje nam innowacyjnych rozwiązań, mocnych marek, tkwimy w tzw. pułapce średniego rozwoju. Do tego dochodzą problemy demograficzne czy słabość instytucji państwa polegająca chociażby na braku odpowiedniego egzekwowania podatków. Skutkiem jest ucieczka od CIT czy luka w VAT. Do tego dochodzi pułapka braku równowagi przejawiająca się nadmiernym uzależnieniem od zagranicznego kapitału.

Jak podkreślił Minister Morawiecki, *Plan* ma na celu wzmocnienie naszej gospodarki m.in. poprzez odejście od tzw. Polski resortowej i współpracę z partnerami społecznymi.

Mówiąc o reindustrializacji wyjaśnił, że chodzi np. o tworzenie klastrów i dolin przemysłowych pozwalających odpowiednio rozwijać się różnym regionom kraju. Innowacyjności firm ma sprzyjać zmniejszanie obciążeń biurokratycznych, przyjazne otoczenie prawne, współpraca biznesu i instytucji badawczych. Kapitał dla rozwoju ma powstawać dzięki budowaniu oszczędności Polaków, skłanianiu polskiego biznesu do inwestowania posiadanych środków przy stabilnej sytuacji gospodarczej i prawnej, przeznaczaniu środków unijnych na rozwój gospodarki, na inwestycje. W zakresie ekspansji zagranicznej chodzi o zachęcanie Polaków do powrotu z zagranicy, wzmacnianie polskiej marki na świecie czemu ma sprzyjać także reformowanie

tw. dyplomacji ekonomicznej tak u nas zaniedbanej. W części dotyczącej rozwoju społecznego i regionalnego chodzi zarówno o wzrost płac, jak i o usuwanie zróżnicowania regionalnego.

To posiedzenie plenarne Rady należy wskazać jako szczególnie istotne. Poza prezentacją tzw. *Planu Morawieckiego*, strona rządowa przychyliła się wówczas do stawki godzinowej, wynegocjowanej przez związki i pracodawców w Zespole Problemowym RDS ds. budżetu, wynagrodzeń i świadczeń socjalnych. W tym porozumieniu znalazł się również zapis o wyłączeniu z wynagrodzenia dodatku za pracę w porze nocnej.

Należy też zaznaczyć, że na posiedzeniu Rady w dniu 7 kwietnia 2016 r. przyjęto uchwałę wprowadzającą możliwość opiniowania przez jej zespoły ustaw innych niż rządowe. W praktyce chodzi obecnie przede wszystkim o projekty poselskie, których wiele trafia do Rady. Tymczasem brakowało niezbędnych regulacji co do możliwości ich opiniowania. Można uznać, i takie stanowisko zajęły inicjatywne organizacje pracodawców, decydując się na wprowadzenie jako punktu do dyskusji na posiedzeniu Zespołu Problemowego ds. prawa pracy, projektu „Solidarności” w sprawie obywatelskiego projektu o ograniczeniu handlu w niedzielę. Wzbudziło to wprowadzenie zastrzeżenia ze strony przedstawicieli związku, ale dyskusja i tak się odbyła.

Kolejne posiedzenie plenarne RDS, które może okazać się pewnego rodzaju wyznacznikiem debaty na kolejny rok, było posiedzenie z 8 grudnia 2016 r. Wtedy to rozmawiano o tzw. *Konstytucji dla Biznesu* czyli nowym prawie przedsiębiorców, ale także o propozycji powołania komisji wspólnej rządu i przedsiębiorców oraz rzecznika przedsiębiorców. Dyskusja wzbudziła spore emocje. Padały słowa o naruszaniu istoty działania RDS czy konstytucyjnego dialogu trójstronnego w ogóle.



Wicepremier, Minister Rozwoju i Finansów Mateusz Morawiecki omówił zasadnicze elementy tzw. *Konstytucji dla Biznesu*. Jak podkreślił, ma to być katalog fundamentalnych zasad związanych z funkcjonowaniem przedsiębiorstw.

Pierwsza to zasada, że co nie jest zabronione, jest dozwolone. W praktyce przez wiele ostatnich lat działało dokładnie odwrotnie. Druga zasada to domniemanie uczciwości przedsiębiorcy, także w ramach relacji z fiskusem. Jak podkreślał Wicepremier Morawiecki, ma się to sprowadzać do szukania w praktyce paragrafów korzystnych dla firm, a nie odwrotnie, co dziś ma miejsce nader często.

Kolejna, to zasada pewności prawa, co umożliwi przedsiębiorcom spokojne funkcjonowanie w biznesie. Już istniejące interpretacje przepisów będą mogły być wykorzystywane przez innych przedsiębiorców. Ma to ograniczyć, a z czasem może nawet wyeliminować sprzeczności w interpretacjach wydawanych w indywidualnych sprawach.

Zastosowanie ma też znaleźć reguła *in dubio pro tributario*, czyli rozstrzyganie wszelkich wątpliwości na korzyść podatnika. Ta zasada funkcjonuje w niektórych państwach europejskich i, jak mówił Wicepremier Morawiecki, nie znaczy to jednak, że resort finansów dopuści do rozszczelnienia systemu podatkowego. Zaznaczał, że zmiany mają wpłynąć na mentalność urzędników, którzy jednocześnie powinni odpowiadać za swoje działania.

Mówiąc o planach na kolejny rok, Wicepremier wskazał na likwidację REGON, elektronicznych formach kontaktu przedsiębiorców z urzędnikami, zmianach w kodeksie postępowania administracyjnego. „Chcemy też powołać rzecznika przedsiębiorców, który promowałby pozytywne rozwiązania w różnych ustawach, a wyłapywał te, które nie służą przedsiębiorczości” – mówił Mateusz Morawiecki. Według niego konieczne jest też włączenie do dialogu tych przedsiębiorców, którzy nie mają w nim udziału, a są to chociażby małe firmy. I po to właśnie potrzebna jest komisja wspólna rządu i przedsiębiorców.

Pomysły związane z jej powołaniem spotkały się jednoznacznie z negatywnym odbiorem ze strony związków zawodowych oraz większości organizacji pracodawców, a konkretne pochwały nie padły z żadnej z nich.

Henryk Nakonieczny z „Solidarności” powiedział wprost, że powołując rzecznika przedsiębiorców, należałoby powołać również rzecznika pracowników.

Prezes Związku Rzemiosła Polskiego udowadniał, że nie ma żadnych, formalnych czy faktycznych, przeszkód do zrzeszania się małych i mikroprzedsiębiorców w istniejących organizacjach reprezentatywnych, jak choćby w ZRP. Byliby wówczas pełnoprawnymi uczestnikami dialogu instytucjonalnego poprzez uczestnictwo w pracach RDS.

Wicepremier Morawiecki kilkakrotnie deklarował, że utworzenie nowej komisji czy rzecznika przedsiębiorców nie jest jeszcze przesądzone i weźmie pod uwagę opinię związków i pracodawców z RDS w tej sprawie. Ale będzie się jeszcze nad tą sprawą zastanawiał.

8. POMYSŁY NA KOREKTĘ USTAWY

Wspomniana już wcześniej, najistotniejsza rozbieżność w projekcie ustawy przygotowanym przez partnerów społecznych dotyczyła instytucji Rzecznika Dialogu Społecznego. Za jego powołaniem opowiadał się NSZZ „Solidarność” argumentując, że ma on odpowiadać za zapewnienie warunków organizacyjno-administracyjnych, finansowych i technicznych związanych z realizacją zadań Rady. Do zadań Rzecznika miałyby także należeć promocja wiedzy o dialogu społecznym, czego w przyjętych rozwiązaniach w ogóle zabrakło. Rzecznik byłby obsługiwany przez odrębny urząd działający na podstawie statutu przyjętego przez Radę. Wszelkie zmiany statutu wymagałyby zaopiniowania przez Radę. Założenie było też takie, by osoba wybrana na Rzecznika Dialogu Społecznego oraz pracownicy obsługującego go urzędu nie należeli do jakichkolwiek partii politycznych i nie prowadzili jakiejkolwiek działalności politycznej.

Rzecznik Dialogu Społecznego miałby być, zgodnie z pomysłem „Solidarności”, powoływany przez Marszałka Sejmu na wniosek Rady, a jego kadencja wynosiłaby cztery lata. Rada wybierałaby kandydata spośród osób wykazujących się znajomością społecznych problemów zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego. Marszałek Sejmu stwierdzałby wygaśnięcie mandatu Rzecznika w razie jego śmierci lub rezygnacji z sprawowania urzędu. Mógłby też odwołać Rzecznika z zajmowanego stanowiska, w przypadku trwałej niezdolności do wykonywania obowiązków z powodu choroby, na wniosek co najmniej dwóch stron Rady, albo po wydaniu przez Radę negatywnej opinii dotyczącej sprawozdania z wykorzystania środków finansowych będących w dyspozycji Urzędu Rzecznika Dialogu Społecznego.

Istotnym uprawnieniem Rzecznika byłoby dysponowanie – wyodrębnionymi w budżecie państwa – środkami finansowymi w wysokości zapewniającej pełne pokrycie wydatków związanych z bieżącą działalnością Rady oraz Urzędu. Ministrowi finansów Rzecznik składałby projekt dochodów i wydatków Urzędu uchwalony przez RDS. Natomiast Radzie do zaopiniowania – sprawozdanie z wykorzystania środków finansowych będących w dyspozycji Urzędu. Środki finansowe zarządzane przez Rzecznika miałyby być przeznaczane na realizację zadań Urzędu – zwłaszcza na pokrycie kosztów jego funkcjonowania, zaplecze eksperckie i obsługę techniczną Rady, a także na potrzeby związane z wykonywaniem zadań organizacji należących do Rady oraz na utworzenie i utrzymywanie rezerwy finansowej.

Instytucji Rzecznika ostatecznie nie przyjęto. Biuro czy jego dyrektor nie dysponują zaś równie silnym umocowaniem czy tak istotnymi kompetencjami. Pełnią funk-

cje zdecydowanie mniej samodzielne, zdecydowanie bardziej techniczne, organizacyjne. Ostatecznie, była to jednak wspólna decyzja partnerów społecznych, choć ze strony „Solidarności” okupiona kompromisem. Przypomnienie dziś, w podsumowaniu pierwszego roku funkcjonowania RDS, o tej propozycji nie jest bez znaczenia. Pojawiają się bowiem poglądy, że być może, gdyby udało się ją przyjąć, Rada podejmowałaby więcej kroków świadczących o nowej jakości dialogu, większej jej samodzielności, szerszej inicjatywie.

Jednak na końcowym etapie prac nad nową ustawą o RDS, już do koncepcji Rzecznika nie wracano. Być może także ze względu na kontrowersje co do trybu procedowania projektu. Pojawiły się wówczas publicznie zastrzeżenia ze strony części organizacji pozarządowych oraz organizacji gospodarczych zrzeszających przedsiębiorców, które wskazywały na brak konsultacji społecznych, w których mogłyby uczestniczyć oraz nieuwzględnienie w projekcie zapisów pozwalających na udział podobnych stowarzyszeń w nowo powołanej Radzie Dialogu Społecznego. O ile pierwszy z zarzutów należy jednoznacznie oddalić, o tyle drugi, już wówczas mógł być tematem do przemyśleń. A dziś, wobec nowych propozycji dotyczących chociażby powołania rzecznika przedsiębiorców oraz Komisji Wspólnej Rządu i Przedsiębiorców, wydaje się być jeszcze bardziej istotny.

W 2015 r. czas płynął szybko i dawało się wyczuć, że w zasadzie wszystkie strony czują już potrzebę „debaty przy stole”. Był to okres poprzedzający wybory prezydenckie i parlamentarne, więc i czas coraz bardziej aktywnych kampanii wyborczych.



Fot. CPS „Dialog”

W związku z tym, jak pisałam w książce pt. „Reforma dialogu społecznego w Polsce. Od zawieszenia do trójstronnej debaty”, projekt ustawy o tak istotnym znaczeniu społeczno-gospodarczym stawał się poniekąd narzędziem w rękach władzy, skłonnej wówczas do manifestowania chęci dialogu z reprezentantami pracowników i pracodawców. Również partnerzy społeczni dostrzegali szansę na sprawne przeformowanie projektu w wersji, którą przecież sami przygotowali i szybki powrót do stołu negocyjacyjnego, od którego odeszli ponad dwa lata wcześniej. Zdawali sobie sprawę, że różne problemy są załatwiane bez ich udziału i że jedna strona lobbuje, gdy druga pozostaje poza kręgiem debaty.

Szczególne zastrzeżenia padały ze strony Fundacji Batorego oraz Krajowej Izby Gospodarczej. Dziś zresztą KIG, obok np. Związku Pracodawców i Przedsiębiorców, wskazywane są przez Wicepremiera Mateusza Morawieckiego jako te, których udział w instytucjonalizowanym dialogu społecznym jest potrzebny i którego brakuje. Zarzuty wtedy, jak i dziś, dotyczą „odebrania głosu tego typu podmiotom, osłabiania ich roli w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego i ograniczenia szansy Rady Dialogu Społecznego na stanie się znaczącym ciałem doradczym w sprawach ekonomicznych i społecznych na wzór instytucji w części państw europejskich”. Takie zdania pojawiały się w 2015 r. w mediach, i takie padają teraz z ust zwolenników koncepcji Wicepremiera Morawieckiego.

Odpowiedzią na to, także niezmiennie, są m.in. wątpliwości konstytucyjne. Chodzi o to, że dialog społeczny może być realizowany jedynie przez organizacje reprezentujące pracodawców i pracowników. Ich kluczową cechą powinna zaś być reprezentatywność. Osobną kwestią jest konstytucyjna trójstronność dialogu, o której nie byłoby mowy w instytucji z udziałem jedynie rządu i przedsiębiorców.

Czym innym w tej dyskusji jest rozwój dialogu obywatelskiego w Polsce. I tutaj wszystkie strony, rząd, pracodawcy, związki zawodowe, organizacje pożytku publicznego, są gotowe rozmawiać, a nawet pracować nad konkretnymi rozwiązaniami prawnymi w tym zakresie. Powstaje jednak pytanie, czy dialog obywatelski, ze swej strony istotny, stanowiący oddolną inicjatywę społeczną, można, a nawet czy powinno się, zinstytucjonalizować, np. inicjatywa dotycząca ACTA absolutnie takich cech nie wykazywała, a niewątpliwie była ruchem obywatelskim i w efekcie obywatelskim dialogiem z rządem. Z kolei powiązanie, w istocie także oddolnych manifestacji kobiet z 2016 r., które zostały powiązane z, już sformalizowanym KOD-em, dla wielu traci taki oddolny charakter. Przez to dialog znacznej grupy obywateli z rządem, celowo czy nie, przekształca się w dialog rządzących z opozycją, co zapewne w ogóle nie było zamiarem większości uczestników tych protestów.

Abstrahując od polityki, sprawa instytucjonalizacji dialogu obywatelskiego, wymaga zatem bez wątpienia dużej ostrożności.

Wspomniane tu zagadnienia to jednak tylko część zagadnień do dyskusji nad ewentualnymi zmianami w dialogu społecznym. Na początek pojawia się zresztą pytanie: czy ma to być zmiana ustawy, jej konkretnych instytucji, czy też samej idei dialogu. W tym drugim wypadku pojawia się ewentualnie możliwość wprowadzania nowych rozwiązań, nowych instytucji, nowych uczestników dialogu społecznego.

Dyskusja na ten temat zaczęła się w końcu listopada 2016 r. na posiedzeniu Zespołu Problemowego ds. rozwoju dialogu społecznego. Przypomniano, że w ustawie o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego z 24 lipca 2015 r. przewidziano dwuletni okres monitoringu, po upływie którego ma dojść do przeglądu rozwiązań ustawowych. Prezydium RDS uznało zatem, że do końca stycznia 2017 r. należy przygotować wstępne propozycje zmian, a prace ostatecznie zakończyć w czerwcu 2017 r. Przewodniczący Zespołu Zbigniew Żurek z Business Centre Club zauważył, że są możliwe dwie drogi zmian. Pierwsza to analizowanie poszczególnych artykułów ustawy i zgłaszanie ewentualnych poprawek. Droga druga, to zmiana całościowa. Należy przy tym wziąć pod uwagę propozycje płynące w tym zakresie z dialogu autonomicznego: związków i pracodawców. W tym celu wszyscy członkowie Zespołu uznali za zasadne zwrócenie się o uwagi i propozycje do Wojewódzkich Rad Dialogu Społecznego.

Warte zaznaczenia jest tu zdanie mec. Jana Stefanowicza reprezentującego BCC, który zdecydowanie opowiedział się za powrotem w nowelizacji do pierwotnego projektu dającego Radzie znacznie większą niezależność, niż ta wynikająca z obecnej ustawy. Jak zauważył, w 2015 r. nie było możliwości wdrożenia takiego rozwiązania, ale już widać, że to, które przyjęto jest niewydolne. Podstawowe pytanie, jakie należy zadać jest takie, czy wszelkie kwestie dziś nierealizowane przez Radę powinny być przeniesione do innych gremiów, czy też trzeba poszerzyć kompetencje Rady choćby w zakresie konsultacji, które dziś są poza nią. Stanowisko mec. Stefanowicza jest tu warte przypomnienia także dlatego, że był on autorem pierwszej koncepcji nowej odsłony dialogu społecznego widzianej oczami pracodawców. Koncepcja upadła w 2014 r. i jak już wcześniej wspomniałam, procedowana dalej była inna – związkowa. Jednak przed nami powrót do dyskusji, zapewne także tej, wówczas odrzuconej.

W niej zaś padają odwołania do rozwiązań europejskich. Nie brakuje zdań, także wypowiedzianych już wielokrotnie w przeszłości przez ostatniego przewodniczącego Trójstronnej Komisji ówczesnego Ministra Pracy Władysława Kosiniaka-Kamysza, że polska ustawa jest w Europie najnowocześniejsza. Ale są i inne opinie, jak choćby właśnie mec. Jana Stefanowicza. Jego zdaniem są na świecie znacznie lepsze rozwiązania. Naszą ustawę ocenia jako „niewydolną, nadmiernie upodobnioną do

Trójstronnej Komisji, która już w 2013 r. była daleko za rozwiązaniami światowymi". Dodaje, że również Rada Dialogu Społecznego „nie nadąża za rozwiązaniami europejskimi”. Podobne instytucje w Europie są bardziej rozbudowane, niektóre mają zaś nawet status konstytucyjny.

Jak podkreślał w rozmowie na potrzeby niniejszej publikacji ten ekspert BCC, Rada Dialogu Społecznego to instytucja jako organ władzy publicznej. Zapadają tu uzgodnienia z obszaru władzy publicznej, a nie uzgodnienia ze społeczeństwem. Dziś jednak, kluczowa jest zasadnicza różnica między zakresem zadań Rady, a ich realizacją. Oczywiście jest, że nie są np. Radzie przesyłane niektóre akty prawne do zaopiniowania, że często brakuje obecności przedstawicieli strony rządowej właściwego szczebla. Ale oczywiście jest też to, że Prezydium Rady, które powinno stać na straży wykonywania ustawy, jest w rzeczywistości zawiadywane przez sekretarzy. To oni de facto zarządzają Prezydium pod kątem prac zespołów, a nie szefowie poszczególnych organizacji wchodzących w skład RDS. Tymczasem to szefowie powinni wymuszać na sekretarzach, by zadbali o konkretne działania zespołów Rady.

Przy rotacyjnym przewodniczącym, nie może być jednego silnego człowieka, co daje uprawnienia gremium kolegialnemu, ale to wszyscy szefowie organizacji pracodawców i związków zawodowych powinni decydować.

„Rola sekretarzy powinna być techniczna. Powinni słuchać, a nie decydować, jak to się dzieje obecnie. Stosują bowiem redukcjonizm. Jedni mówią zrobimy coś



Fot. CPS „Dialog”

konkretnego, a wtedy trzeba zdjąć inne punkty debaty, bo więcej nie damy rady” – mówi mec. Stefanowicz. A tymczasem, jego zdaniem, niezależnie od rządu, powinny wchodzić do planu prac Rady konkretne kwestie, dla rozpatrzenia których powinny być powołane stałe zespoły. To one wytyczałyby kierunki, zajmowały się tworzeniem ekspertyz, opinii. Takim przykładowym mógłby być zespół ds. zarządzania środkami publicznymi. W Radzie Dialogu są pieniądze na takie działania, tyle że dziś są one kierowane wprost do organizacji i przeznaczane na zupełnie inne cele, uważa mec. Stefanowicz. Dodaje, że wszystkimi pozostałymi sprawami zajmowałyby się wówczas zespoły doraźne zajmujące się konkretnymi reformami, jak np. jednolity podatek, prawo przedsiębiorców itd. Kolejna kwestia dotyczy ludzi. Według eksperta BCC, nie może być tak, że w różnych zespołach pracują ci sami ludzie, bo znają się na wszystkim. To nie jest możliwe.

Innym istotnym zagadnieniem są Wojewódzkie Rady Dialogu Społecznego. Zdaniem mec. Stefanowicza, nie powinny być one zależne, ani od wojewodów, ani od marszałków województw. Tak jak RDS nie jest usytuowana przy Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, mimo że w części jego budżetu znajdują się środki na tę instytucję, tak i Rady Wojewódzkie mogą być niezależne, a być finansowane zarówno przez władzę wojewódzką jak i samorządową. Przy okazji nowelizacji, należy więc szczególnie przyjrzeć się ich funkcjonowaniu, bo to właśnie tam dialog społeczny może wyrażać się w najpełniejszej formie.

„Ogólnie rzecz biorąc, największym problemem było cofnięcie się przy tworzeniu ustawy do rozwiązań z Trójstronnej Komisji, kiedy to powiedziano wprost: tworzymy zespoły, a konkretne osoby chciały znaleźć się na tych samych miejscach co poprzednio” – mówi mec. Stefanowicz.

Odnosząc się do pomysłu na powołanie Komisji Wspólnej Rządu i Przedsiębiorców zaznacza, że w dialogu społecznym powinna obowiązywać tzw. „zasada otwartych drzwi” dla wszystkich związków i przedsiębiorców. Jednak to właśnie duże centrale powinny zapewniać oparcie i struktury dla tych mniejszych.

Partnerzy społeczni zapewne będą, w toku prac nad nowelizacją ustawy o RDS, lansowali własne koncepcje, ale przecież bardzo wiele zależy będzie od strony rządowej. Czy tu przeważą pomysły zmian radykalnych, czy raczej korekt w przepisach już istniejących, zobaczymy za kilka miesięcy. Na razie znamy tylko wstępną opinię Wiceministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Stanisława Szwe-da, odpowiedzialnego w resorcie za dialog społeczny. Jak stwierdził na posiedzeniu Zespołu Problemowego ds. rozwoju dialogu społecznego z listopada 2016 r., „lepiej byłoby pracować na obecnej ustawie”. Zaznaczył jednocześnie, że współpraca z Wojewódzkimi Radami Dialogu Społecznego jest w tej sprawie jak najbardziej wskazana.

9. POLITYKA CZY STARANIA O POKÓJ SPOŁECZNY

Na ostatnim dosłownie odcinku 2016 r. doszło w Radzie Dialogu Społecznego do sytuacji, którą można określić mianem konfliktu, a co najmniej braku porozumienia w kwestii fundamentalnej. Rzec w tym, czy Rada powinna angażować się w jakimkolwiek stopniu w bieżące spory polityczne. Czy można uznać, że konflikt parlamentarny, częściowo związany z procedowaniem budżetu państwa, może być interpretowany jako wydarzenie zagrażające pokojowi społecznemu, którego Rada, jako ciało dialogu, powinna bronić.

Te pytania odnoszą się do spotkań zwołanych przez Przewodniczącą RDS 21 grudnia 2016 r. Pierwsze to nieformalne posiedzenie Prezydium Rady. Drugie – spotkanie z politykami: Kukiz 14, Nowoczesnej i PSL. W żadnym z nich nie wziął udziału przedstawiciel NSZZ „Solidarność”, który podpisał się wprawdzie pod stanowiskiem wyrażającym potrzebę działań na rzecz zażegnania konfliktu, ale jednoznacznie opowiedział się przeciw spotkaniu z przedstawicielami partii politycznych, co – zdaniem związku – wikała Radę w konflikt polityczny, a nawet partyjny. Co warte odnotowania, w spotkaniu nie wzięli też udziału przedstawiciele PiS oraz PO, a więc głównych „graczy” w tym parlamentarnym sporze. Obydwie partie, w listach skierowanych do szefowej RDS, stwierdziły, że kwestie związane, czy to z obecnością mediów w Sejmie, czy głosowaniami nad budżetem i ustawą dezubekizacyjną, o które spór się toczy, są elementami polityki, więc Rada Dialogu Społecznego nie jest instytucją, która powinna brać w nich udział. Nie miało to jednak wpływu na ostateczną decyzję Przewodniczącej RDS, która po obydwu spotkaniach zorganizowała konferencję prasową wyjaśniając motywy swojego działania. Poza wspomnianymi partiami, wzięli w niej udział również liderzy wszystkich organizacji pracodawców, ale także dwóch centrali związkowych: OPZZ i FZZ. Po raz pierwszy od roku zabrakło jedności członków RDS, ale chyba ważniejsze jest to, że po raz pierwszy od czerwca 2013 r., czyli od zawieszenia prac w Trójstronnej Komisji, zabrakło w tak wyraźny sposób jedności związkowej. Czy można to uznać za zły prognostyk dla Rady na 2017 r.? Czy to pierwszy punkt kolejnego załamania dialogu społecznego? Na odpowiedzi na te pytania przyjdzie poczekać, ale warto przyrzeć się choćby wymianie korespondencji, która towarzyszyła tym spotkaniom.

Zdaniem Henryki Bochniarz perswazja i dobra wola to jedyne metody, jakie ma Rada w dążeniu do zażegnania konfliktu wokół obecności mediów w Parlamencie oraz głosowaniu nad budżetem państwa. Argumentowała, że Rada nie ma na celu

prowadzenia polityki, ale powinna dążyć do pokoju społecznego i temu ma służyć jej inicjatywa.

Jak Przewodniczący Guz w imieniu OPZZ stwierdził, dialog jest w kryzysie, a budżet, którego konflikt dotyczy, jest ustawą wpływającą na politykę społeczną i ekonomiczną państwa, dlatego Rada powinna do niego się odnieść.

Również Waldemar Lutkowski w imieniu FZZ odniósł się do budżetu uznając, że były problemy jeśli chodzi o jego opiniowanie przez partnerów społecznych.

Wszystkie organizacje pracodawców (BCC, Konfederacja Lewiatan, Pracodawcy RP i ZRP) poparły inicjatywę spotkania uznając, że Rada nie może stać zupełnie obok polityki.



W piśmie skierowanym 20 grudnia 2016 r. do członków Rady, Przewodnicząca pisała:

„Członkowie Rady Dialogu Społecznego z niepokojem śledzą wydarzenia w Sejmie i Senacie. Rosnące napięcie polityczne i prowadzenie obrad, których pracomocność jest kwestionowana, świadczą w ocenie związków zawodowych i organizacji pracodawców o kryzysie, który wymaga pilnego rozwiązania, przy pełnym zaangażowaniu i dobrej woli wszystkich stron”.

Przewodnicząca przypominała, że Rada Dialogu Społecznego przed rokiem zastąpiła nieefektywną Trójstronną Komisję ds. Społeczno-Gospodarczych. Zaznaczyła, że ustawa w tej sprawie została przygotowana przez partnerów społecznych we współpracy z rządem i przegłosowana w Sejmie i Senacie właściwie jednogłośnie, pomimo trudnego politycznie okresu kampanii wyborczej. Uznała też, że symbolicz-

ne jest to, że ustawę podpisał jeszcze Prezydent Bronisław Komorowski, ale pierwszych członków RDS powołał już Prezydent Andrzej Duda i to on uczestniczył w inauguracyjnym posiedzeniu Rady, które odbyło się w Pałacu Prezydenckim.

„Panuje zgoda wszystkich sił politycznych, że Rada Dialogu Społecznego jest kluczową instytucją służącą zachowaniu spokoju społecznego, a jednocześnie przyczyniającą się do rozwoju gospodarczego” – stwierdziła w podpisanym przez siebie piśmie Henryka Bochniarz. Jak zaznaczono w nim, właśnie biorąc pod uwagę historię stworzenia Rady oraz jej zadania, zasadne jest przekazanie zaproszenia do posłów o to, by podjęli próbę rozwiązania istniejącego kryzysu poprzez dialog.

„Jestem głęboko przekonana, że Rada może stanowić dogodnie dla polityków forum rozmowy i debaty o najważniejszych wyzwaniach. Członkowie Rady pozostają do Państwa dyspozycji. Jesteśmy gotowi uczestniczyć w rozmowach i podsuwać rozwiązania, które będą służyły dobru wspólnemu. Z organizacjami w RDS współpracują najlepsi polscy mediatorzy i negocjatorzy, którzy gotowi są poświęcić swój czas dla pomocy i znalezienia dobrych rozwiązań” – argumentowała Przewodniczący RDS.

Zaproponowała też, by rozmowy, o tym jak rozwiązać sytuację, odbywały się w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego w Warszawie. Podkreśliła, że jego gospodarzem jest Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, ale także pośrednio Rada Dialogu Społecznego, a jest to miejsce mogące służyć „mądrości, namysłowi i kompromisowi”.

„W ciągu wielu lat polskiej transformacji i trudnych debat, udało się rządowi, związkom zawodowym i organizacjom pracodawców osiągnąć wiele porozumień, nawet w wydawało się, beznadziejnych sytuacjach” – pisała Przewodnicząca.



Fot. CPS „Dialog”

Zaproponowała też spotkanie członków Prezydium RDS na 22 grudnia 2016 r.

I dotąd było jeszcze porozumienie wszystkich partnerów społecznych, bez wyjątku, a „Solidarność” miała być obecna na nieformalnym Prezydium Rady. Wszystko zmieniło się, gdy w inicjatywę zostali zaangażowani politycy, jak się okazało później – tylko opozycji i to nie całej.

Wtedy, w piśmie „Solidarności” z 21 grudnia 2016 r., Przewodniczący związku Piotr Duda zaznaczył, że nie weźmie jednak udziału w spotkaniu, a jego nieobecność będzie podyktowana tym, iż Rada nie powinna angażować się w bieżące spory polityczne czy partyjne, a jej szefowa nie ma mandatu do występowania do polityków o spotkanie w imieniu wszystkich członków RDS tak, jak miało to miejsce w tym wypadku.

„Ze zdziwieniem odebrałem Pani inicjatywę dotyczącą zażegnania kryzysu parlamentarnego w naszym kraju. Organizacja spotkania, w którym mieliby uczestniczyć Prezydent RP, Marszałkowie Sejmu i Senatu RP oraz liderzy wszystkich klubów parlamentarnych, w moim przekonaniu niepotrzebnie włącza Radę Dialogu Społecznego w bieżący konflikt partyjny. Pani działania wręcz wzmacniają ten konflikt” – napisał szef „Solidarności”.

Jego zastrzeżenia wzbudził fakt, że przewodnicząca RDS występuje w piśmie do posłów w imieniu Rady Dialogu Społecznego, co jest jego zdaniem, nieuprawnione. Powołał się na art. 32 Ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, który określa zadania przewodniczącego Rady.

„Żadna z wymienionych tam kompetencji, nie daje podstawy do samodzielnego występowania w imieniu całej Rady z niezgodzoną wcześniej inicjatywą. Szczególnie w tak ważnej kwestii, taka decyzja powinna być przedmiotem wcześniejszej rozmowy i analizy, ponieważ waży na dalszych pracach całej Rady” – napisał Piotr Duda.

Dodał, że wspólne pismo partnerów społecznych, które wcześniej zostało poparte przez reprezentatywne organizacje związkowe, w tym NSZZ „Solidarność”, oraz reprezentatywne organizacje pracodawców, nie obejmowało kwestii reprezentowania w tym wypadku Rady przez przewodniczącą więc nie może stanowić podstawy podjętych przez nią działań.

„Biorąc pod uwagę powyższe, żądam wyjaśnień dotyczących podjętej inicjatywy. Od momentu powołania Rady Dialogu Społecznego, staraliśmy się, by polityka nie była obecna w naszych pracach. Uważam to za wartość, której należy strzec. Niestety, podjęte przez Panią kroki mogą zaszkodzić Radzie. Nie tylko dlatego, że Rada nie jest właściwa do zajmowania się sytuacją w polskim Sejmie, ale także ze względu na to, że łamie Pani zasadę wspólnego podejmowania decyzji przez strony dialogu

społecznego” – stwierdził przewodniczący związku w reakcji na pismo Henryki Bochniarz do parlamentarzystów.

Zwrócił też uwagę, że nieformalne spotkanie członków Prezydium Rady nie może prowadzić do podjęcia przez nich jakichkolwiek wiążących decyzji. Takie uprawnienie posiada bowiem tylko Prezydium Rady. Wskazał, że wynika to z zapisów samej ustawy o RDS oraz z Regulaminu Rady. Stwierdził też, że z tych wszystkich względów nie będzie uczestniczył w owym nieformalnym spotkaniu.

Już po spotkaniach z politykami i po konferencji prasowej pojawiło się jeszcze pismo Sławomira Broniarza, Przewodniczącego Związku Nauczycielstwa Polskiego, zrzeszonego w OPZZ, tym razem do szefa „Solidarności” Piotra Dudy.

Przewodniczący ZNP pisał, że nie podziela opinii, zgodnie z którą działania Przewodniczącej RDS wzmacniają konflikt parlamentarny, który powstał na skutek sposobu procedowania ustawy budżetowej.

„W moim przekonaniu wspomniana ustawa jako jedyna, obok Konstytucji RP, dotyczy wszystkich obywateli i nie jest, a na pewno nie powinien być nikomu obojętny, sposób jej uchwalania i wątpliwości temu towarzyszące. I właśnie RDS jest jednym z tych miejsc, w których powinno się rozmawiać na tematy, które dotyczą każdego obywatela naszego kraju. Dlatego też działanie Przewodniczącej RDS uważam za zasadne i nie podzielam Pana opinii, że mogą one zaszkodzić Radzie” – czytamy w piśmie Sławomira Broniarza.

* * *

W ten sposób na konflikt w Parlamencie nałożył się kolejny – w Radzie Dialogu Społecznego. Pozostaje nadzieja, że uda się go wygasić na kolejnych posiedzeniach Prezydium czy Rady i przejść do zapowiadanych jako szczególnie istotne przez wszystkich partnerów społecznych, prace merytoryczne.

Na pewno największą stratą było zaprzepaszczenie w tle politycznych sporów osiągnięć dialogu z pierwszego jego roku w nowej odsłonie. Nikt przecież nie ma wątpliwości, że jak wielokrotnie podkreślał pierwszy szef Rady, Przewodniczący „Solidarności” Piotr Duda, „dobrze naoliwiona maszyna działa, a następcom przyjdzie sprawnie nią pokierować”.

Pisałam już nie raz i powtórzę na zakończenie tej publikacji: warto pamiętać, że dialog nie ma barw politycznych czy organizacyjnych. Nie wolno więc dopuścić do ponownej utraty wzajemnego zaufania, bez którego, nawet najlepiej zorganizowane instytucje, najbardziej sprawne instrumenty, zdadzą się na nic.



Centrum Partnerstwa Społecznego



Centrum Partnerstwa Społecznego

„DIALOG” im. A. Bączkowskiego

Dział Szkoleń i Promocji

tel.: (+48 22) 380 50 10

fax: (+48 22) 380 50 12

e-mail: szkolenia@cpsdialog.gov.pl



Ministerstwo Rodziny,
Pracy i Polityki Społecznej



-dialog

Centrum Partnerstwa Społecznego
im. Andrzeja Bączkowskiego