

T ä^•ä &: }ä\ÄsÚ [ ]äc^ \æÄÚ [ ]y^&: }æ+Ä |DG€€ [ ÉÄÄÚ [ ]ä^|æ}ä^ÉÄ  
]!: ^ä!~\ [ ]ä^ æ}ä^Ä [ ]!æ: Ä! [ ] [ ]ä: ^&@}äæ}ä^Ää^: Ää^ä: ^  
äÄ: \* [ ä^ ÄÜ^ äæ \& äÄÜÜÄ: æä! [ ]ä [ ]^É

# SYSTEM DIALOGU SPOŁECZNEGO W LATACH 2001-2003. ANALIZA UCZESTNIKA

## • CZĘŚĆ I

**Dagmir Długosz**

Doktorant Uniwersytetu Warszawskiego

W latach 2001-2004 podsekretarz stanu w resorcie pracy  
odpowiedzialny za dialog społeczny

### **SYTUACJA WYJŚCIOWA: POLSKI DIALOG SPOŁECZNY LATA 1998-2001<sup>1</sup>**

Problemy, z jakimi spotkał się w latach 1998-2001 dialog społeczny, wynikały z łączenia polityki partyjnej z reprezentacją, obroną praw i interesów pracowniczych w działalności związków zawodowych. Nie udało się wypracować w pełni spójnej metody dialogu, która była niezbędna z punktu widzenia zapowia-

danych przez rząd szerokich zmian w polityce społecznej, w szczególności przygotowania i wdrożenia czterech reform społecznych. Dialog miał charakter „przewycięzania kryzysów”, a nie wynikał z filozofii sprawowania władzy. Dotyczyło to w szczególności kwestii reformy służby zdrowia, oświaty oraz podziału terytorialnego (np. spory wokół plac pielęgniarek), a także polityki rolnej państwa. Podejmowano, co prawda, próby stworzenia mechanizmów dialogu

w postaci zapisów *Paktu dla wsi i Paktu dla zatrudnienia* oraz prac tzw. trójstronnych zespołów branżowych, ale były to w większości działania podejmowane najczęściej w sytuacji wystąpienia napięć społecznych. Rozbudowanie branżowych struktur dialogu, choć pomocne w rozwiązywaniu napięć społecznych poprzez uzyskiwanie porozumień wokół programów branżowych rządu, prowadziło do nadmiernego uprzywilejowania struktur silnych sektorów, jak górnictwo, hutnictwo czy przemysł zbrojeniowy kosztem finansów publicznych. Porozumienia te nie przyczyniły się do ich trwałego uzdrowienia.

W zakresie funkcjonowania Komisji Trójstronnej podstawowe trudności wynikały z zawieszenia w kwietniu 1999 r. udziału OPZZ w jej pracach z powodu zarzutu pozorowania dialogu przez rząd oraz wyróżniania przez niego NSZZ „Solidarność”, na podstawie porozumienia z rządem o rozwiązywaniu sporów pomiędzy administracją państwową a związkami z 1992 r. Oznaczało to, że ze względu na proceduralnych nie mogło dojść do ustalenia stanowiska stron wymagającego konsensusu, a Komisja realnie straciła swą reprezentatywność. Szczególnie w przypadku corocznych negocjacji wskaźnika wzrostu wynagrodzeń u przedsiębiorców i w państwowej sferze budżetowej oznaczało to brak możliwości zawarcia porozumienia.

#### **SYTUACJA INSTYTUCJONALNA. INSTYTUCJE DIALOGU SPOŁECZNEGO W SYSTEMIE POLITYCZNYM. STAN GOSPODARKI**

Konstytucja RP z 1997 r. wprowadziła szereg rozwiązań mających znaczenie dla partnerów dialogu, rozwiniętych w ustawodawstwie szczegółowym. W preambule zawarta została zasada dialogu społecznego. Ustawodawca konstytucyjny wskazuje zatem na potrzebę dialogu partnerów społecznych jako podstawę ustroju społeczno-gospodarczego<sup>2</sup>. Pomimo dosyć szczegółowej regulacji konstytucyjnej tego dialogu, w nauce stawia się pytanie, czy nie jest to życzeniowość ustawodawcy, biorąc pod uwagę stan rozwoju kultury politycznej w Polsce. Prawo tworzy bowiem wyłącznie ogólne ramy, które wypełnić muszą swą aktywnością partnerzy społeczni<sup>3</sup>.

W sferze polityki gospodarczej kluczowe było utworzenie Rady Polityki Pieniężnej. Pozycja konstytucyjna Rady, niezależna od rządu, oraz dominujące w niej poglądy ekonomiczne w znaczącej części ograniczyły możliwość wpływu partnerów społecznych na część polityki gospodarczej, jaką jest polityka pieniężna<sup>4</sup>.

Istotne dla uniezależnienia strony związkowej i organizacji pracodawców, a także stanowiska rządu od politycznej większości parlamentarnej, miało nadanie ostatecznej mocy wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego<sup>5</sup>. Miało to szczególne znaczenie w przypadku orzeczenia Trybunału z listopada 2002 r. w sprawie układów zbiorowych pracy, które dało wykładnię rozumienia pojęcia równowagi partnerów społecznych w dialogu społecznym. Wskazało ono, że w dotychczasowym stanie prawnym (jak się okazało niezgodnym z Konstytucją oraz umowami międzynarodowymi) równowaga ta jest zakłócona na rzecz związków zawodowych<sup>6</sup>. Konstytucja wprowadziła instrument demokracji bezpośredniej, jakim jest prawo 100 tys. obywateli do zgłoszenia obywatelskiego projektu ustawy<sup>7</sup>. To prawo dwukrotnie zostało wykorzystane w latach

2002–2003 przez związki zawodowe: NSZZ „Solidarność” oraz Związek Nauczycielstwa Polskiego. Wskazuje to na fakt, że partnerzy wykorzystują stworzone przez system prawny możliwości do realizacji swoich interesów poza instytucjami dialogu społecznego. Ma to miejsce najczęściej wtedy, gdy nie dochodzi do pozytywnych rozstrzygnięć w Komisji Trójstronnej, bądź gdy traktuje się takie działania jako skuteczny instrument presji na pozostałych partnerów dialogu, w tym rząd.

W listopadzie 2001 r. w wyniku wygranych wyborów władzę objęła koalicja lewicowo-ludowa SLD-UP-PSL. Ze sceny politycznej zniknął polityczny sojusznik „Solidarności” – AWS. Nowa koalicja rozpoczęła rządy od krytyki sprawowania władzy przez poprzedników, m.in. w zakresie sytuacji społeczno-gospodarczej. „Solidarność”, jako ponosząca część odpowiedzialności za sprawy publiczne w latach 1997–2001, od początku nowego rządu stała wobec niego w opozycji. Sprzyjały temu uwikłania historyczne obu obozów i bezpośrednie zaangażowanie ich liderów w walkę polityczną w tym okresie (M. Krzaklewski – szef AWS, potem przewodniczący „Solidarności” i L. Miller – szef opozycyjnego SLD i od 2001 r. premier). OPZZ liczyło z kolei na przywrócenie swej pozycji dzięki sojuszowi z SLD.

Rząd odniósł się w *exposé* L. Millera do zagadnienia dialogu społecznego, podkreślając wolę jego wznowienia. Premier zaznaczył, że zgodnie z porozumieniem koalicyjnym otwarcie na dialog społeczny, współdziałanie z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i partnerami społecznymi ma szczególne znaczenie dla umocnienia demokratycznego charakteru państwa, zaufania obywateli do jego instytucji, efektywnej kontroli administracji publicznej. Poglębieniem *exposé* było wystąpienie premiera na inauguracyjnym posiedzeniu Komisji Trójstronnej w listopadzie 2001 r. Na szefa Komisji premier powołał ministra pracy i polityki społecznej profesora ekonomii Jerzego Hausnera, specjalistę w dziedzinie związków gospodarki i polityki.

Zasadniczym momentem, który z jednej strony wzmacnił pozycję ministra, ale także rolę Komisji oraz partnerów społecznych, było mianowanie ministra w 2003 r. wicepremierem ds. gospodarczych i podporządkowanie mu połączonych ministerstw: pracy, polityki społecznej i gospodarki oraz powierzenie mu stanowiska przewodniczącego Komitetu Rady Ministrów. Uczyniło to go faktycznie drugą osobą w rządzie, w tym także koordynatorem prac innych ministrów ekonomicznych, jak skarbu, zdrowia czy finansów.

W latach 2001–2003 PKB kształtował się następująco (rok poprzedni = 100): 2001 – 101,0, 2002 – 101,4, 2003 – 103,7. Należy zauważyć, że sektory, w których szczególnie silne są związki zawodowe, odnotowały spadek PKB, co z pewnością było jedną z przyczyn pojawiających się napięć społecznych. I tak, w ramach sekcji przemysł dynamika wynosiła: 2001 – 99,7, 2002 – 101,0 (silny spadek zanotowało zwłaszcza górnictwo i kopalnictwo).

Szczególnie widocznie kryzys sektora publicznego w gospodarce obrazują dane dotyczące dynamiki produkcji sprzedanej przemysłu według sektora własności – w 2002 r. odpowiedni wskaźnik dla sektora publicznego wyniósł 92,4 (rok poprzedni = 100). Wskaźnik rentowności brutto utrzymywał się na niskim poziomie 1,2 ogółem, przy czym w części sekcji był ujemny. Poważnym problemem było bezrobocie, którego stopa wynosiła: w 2001 r. – 17,5%, w 2002 r. – 18,1%, a w 2003 r. – 20%<sup>8</sup>.

Istotnym problemem generującym konflikty społeczne była kwestia niewypłacania pracownikom wynagrodzeń przez pracodawców. Według danych Państwowej Inspekcji Pracy zjawisko naruszania pracowniczego prawa do wynagrodzenia, wykazane w kontrolach, dotyczyło 128 848 pokrzywdzonych pracowników w 2001 r. oraz 129 528 pracowników w 2002 r. Sytuacja uległa pewnej poprawie w 2003 r., kiedy to liczba pokrzywdzonych wyniosła 112 988 osób<sup>9</sup>.

Jeśli chodzi o społeczne oznaki niezadowolenia, manifestowane poprzez organizowanie strajków, to w Polsce – z wyjątkiem 1999 r., kiedy to na skalę ogólnokrajową związki zawodowe w oświacie w sposób masowy przeprowadziły akcje strajkowe – nie widać istotnych różnic ilościowych w okresach między obu kadencjami dwóch poprzednich rządów. Według danych o liczbie strajków<sup>10</sup>, które rejestruje GUS, w kolejnych latach było ich: 1995 – 42, 1996 – 21, 1997 – 35, 1998 – 37, 1999 – 920 (w tym 881 w edukacji), 2000 – 44 (w tym 33 w ochronie zdrowia), w 2001 – 11, w 2002 – 1, w 2003 – 19 (dane z pierwszych trzech kwartałów).

Odnotować jednak należy, że wraz ze spadkiem liczby strajków nasilają się te formy protestu, wykorzystujące inne instrumenty (blokowanie dróg, strajki okupacyjne, pikety, marsze protestacyjne), które silnie wpływają na zainteresowanie mediów i w mniejszym stopniu uderzają w codzienne funkcjonowanie zakładów pracy.

#### **PARTNERZY DIALOGU – ZWIĄZKI ZAWODOWE, PRACODAWCY, SAMORZĄD TERYTORIALNY<sup>11</sup>**

Z badań CBOS w ostatnim kwartale 2002 r. wynika, że do związków zawodowych należało 7,5% dorosłej ludności Polski, tj. około 2,3–2,4 mln dorosłych obywateli. W porównaniu z poprzednimi latami obserwuje się pewną stabilizację liczby członków, choć (porównując z innymi państwami) na dość niskim poziomie. Zmienił się także skład społeczny związków – stały się one w większej mierze organizacjami zrzeszającymi kadrę kierowniczą (44,8%). Robotnicy to jedynie 27,4% związkowców. „Solidarność” jest raczej związkiem robotniczym deklarującym sympatie pravicowe, OPZZ staje się związkiem wyższej i średniej kadry zarządzającej, a także emerytów. Z kolei Forum Związków Zawodowych w największym stopniu skupia kobiety i młodzież, i jak dotychczas członkowie tego związku w najmniejszym stopniu składają deklaracje ideologiczne. 41% ankietowanych pracuje w firmach, w których istnieją związki zawodowe. Przeważają one w przedsiębiorstwach publicznych. O wiele rzadziej występują w sektorze prywatnym<sup>12</sup>.

Najważniejsze centrale zasiadające w Komisji Trójstronnej znacznie ograniczyły w stosunku do kadencji Sejmu w latach 1997–2001 swoje bezpośrednie powiązania polityczne. Lata 1997–2001 to wyraźne funkcjonowanie dwóch wielkich bloków partyjno-związkowych AWS-NSZZ „Solidarność” oraz SLD-OPZZ. Z poziomu bezpośredniego i silnego uczestnictwa w polityce, w formule tzw. postów związkowych, porozumień pomiędzy partią a związkiem, oba związki wycofały się na kontakty bardziej konkretne i mniej widoczne medialnie. Przyczynił się do tego zarówno zawód, o jakim mówią przedstawiciele „Solidarności”, jak i OPZZ w stosunku do swoich

politycznych sojuszników, a także powstanie trzeciej dużej centrali związkowej – FZZ, niejako programowo odcinającej się od dotychczasowych podziałów politycznych. Status członka Komisji Forum Związków Zawodowych uzyskało w 2003 r. FZZ skupia w znacznej mierze dawnych branżowych członków Komisji, biorących udział w jej pracach w latach 1994–2001, którzy nie pogodzili się z utratą statusu członka Komisji<sup>13</sup>. Silniejsze związki z partią zachowały OPZZ, który regularnie stara się o rozstrzygnięcie spornych kwestii z rządem nie tylko w ramach Komisji Trójstronnej, ale także korzystając z formuły spotkań Prezydium OPZZ z premierem i ministrami oraz przez postów związkowych (jednak mniej licznych w obecnej kadencji Sejmu). Charakterystyczne, że szef OPZZ nie jest w obecnej kadencji parlamentarzystą, co zawsze miało miejsce<sup>14</sup>.

Związki, wykorzystując do swoich celów członkostwo w Komisji, nie rezygnowały w okresie 2001–2003 z innych instrumentów, takich jak:

1) prawo do zgromadzania się – zarówno „Solidarność, OPZZ, jak i struktury branżowe (górnictwo, służby zdrowia) wykorzystywały je do wielotysięcznych demonstracji<sup>15</sup>;

2) bezpośrednia presja na parlamentarzystów (np. śląskich w sprawie górnictwa);

3) obecność w mass mediach, zwłaszcza w sytuacjach napięć i demonstracji. Odnotować należy nie-sprzyjający związkom klimat w dominujących na rynku mediach<sup>16</sup>.

Nową formą był tzw. regionalny dzień protestu, zorganizowany przez „Solidarność” w województwie śląskim oraz tzw. miesiąc protestu wobec rządu (listopad 2003 r.).

Najstarszą organizacją pracodawców jest Konfederacja Pracodawców Polskich, powstała w 1989 r. Konfederacja, będąc sygnatariuszem *Paktu o przedsiębiorstwie*, zasiadała też od początku w składzie Komisji Trójstronnej. Do 2001 r. reprezentowała środowisko pracodawców samodzielnie. Dopiero ustawa z 2001 r. obok KPP wymienia, jako przedstawicieli strony pracodawców, Polską Konfederację Pracodawców Prywatnych oraz Związek Rzemiosła Polskiego. Od 2002 r. w Komisji zasiada także Business Centre Club – Związek Pracodawców.

KPP skupia głównie przedstawicieli pracodawców sektora „postpaństwowego”, choć w ostatnich latach coraz wyraźniejsza jest w niej reprezentacja firm prywatnych. Poza Związkiem Rzemiosła Polskiego (pełniącego jednocześnie rolę samorządu rzemiosła), który reprezentuje struktury małej i średniej przedsiębiorczości, pozostałe organizacje potencjalnie zabiegają o ten sam „elektorat” pracodawców. Organizacje te różnią się jednak zasięgiem działania. I tak, np. KPP i jej organizacje składowe, jako skupiająca przedstawicieli sektora postpaństwowego, jest stroną wielu ponadzakładowych układów zbiorowych pracy i ma w związku z tym realne doświadczenie w zakresie dialogu autonomicznego ze związkami zawodowymi. Pozostałe dwie organizacje pracodawców są w tej mierze mniej doświadczone, choć PKPP aktywnie bierze udział w dialogu autonomicznym prowadzonym na szczeblu ogólnokrajowym.

Organizacje pracodawców w widoczny sposób umiejętnie stosują różne instrumenty lobbingu, jak np. artykuły prasowe, współpracę z ekspertami i instytucjami badawczymi, presję na parlamentarzystów i kontakty z przedstawicielami rządu. Chętnie

wykorzystywaną formułą są spotkania tzw. Rady Przedsiębiorczości z premierem rządu i ministrami w celu zaprezentowania poglądów całego środowiska biznesu<sup>17</sup>. Organizacje wykorzystują stosunkowo przychylny przedsiębiorczości stosunek głównych mediów. Szefowie organizacji często osobiście prezentują poglądy środowiska w prasie i mediach elektronicznych<sup>18</sup>.

Podsumowując sytuację „społeczności dialogu”, można stwierdzić, że mamy do czynienia ze znacznym stopniem spluralizowania tych środowisk („hiperpluralizm”), będącym wynikiem różnic społecznej bazy, interesów, tożsamości historycznej i ideowej, ambicji liderów. W tym układzie ujawniają się zróżnicowane interesy organizacyjne i przywódcze<sup>19</sup>. Istnieją tendencje do zamykania się na innych partnerów, np. działania blokujące podejmowane przez organizacje zasiadające w Komisji na mocy ustawy, mające na celu niedopuszczenie BCC i FZZ do członkostwa w Komisji, podejmowane zarówno na drodze sądowej, jak i politycznej. Jednocześnie liczba partnerów po obu stronach sceny dialogu zaczyna wymuszać zawieranie przez nich porozumień co do podziału sfer wpływów w różnych instytucjach publicznych, w których stronom (a nie pojedynczym członkom) Komisji ustawodawstwo przyznaje prawo zasiadania, np. Rada Narodowego Funduszu Zdrowia.

Od 2001 r. w Komisji Trójstronnej zasiadają także przedstawiciele samorządu terytorialnego z prawem głosu doradczego. Obecność samorządu w Komisji w postaci przedstawicieli Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego ma dotychczas charakter raczej bierny. Po części jest to spowodowane z pewnością samym istnieniem Komisji Wspólnej, w której samorząd skutecznie może realizować swoje interesy, ze względu na fakt nadania jej istotnych uprawnień opiniodawczych, związanych z konstytucyjną pozycją samorządu terytorialnego (np. określone gwarancje finansowe). W związku z tym aktywność w Komisji Trójstronnej nie ma dla samorządowców takiego znaczenia. Sytuacja ta może się zmienić w wyniku wzmocnienia uprawnień finansowych i właścicielskich samorządu, przede wszystkim regionalnego. Jednocześnie na szczeblu wojewódzkich komisji dialogu społecznego rola samorządu w dialogu społecznym powinna wzrastać<sup>20</sup>.

## **ROLA PAŃSTWA W SYSTEMIE DIALOGU SPOŁECZNEGO**

Oprócz opisu potencjału poszczególnych partnerów dialogu, ważne jest określenie funkcji, jakie pełnią z punktu widzenia systemu stosunków przemysłowych i systemu społeczno-politycznego. W przypadku związków zawodowych podstawową jest artikulacja i obrona interesów pracowników wobec pracodawców oraz państwa jako podmiotu kształtującego podstawy polityki społecznej. Organizacje pracodawców pełnią przede wszystkim funkcję ochrony zbiorowych interesów pracodawców wobec związków zawodowych oraz państwa, a także stwarzania optymalnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej.

Pełniąc te funkcje, obie strony stosunków przemysłowych muszą wchodzić w relacje z państwem na różnych poziomach<sup>21</sup>. Określenie funkcji państwa na dużej mierze zależy od przyjęcia wizji jego roli.

Po pierwsze, państwo na pewno nie jest partnerem społecznym, choć jest stroną dialogu.

Po drugie, wielu zauważa, że prawdziwy dialog społeczny to dialog autonomiczny, bez udziału państwa, bądź z jego ograniczonymi funkcjami w tym dialogu<sup>22</sup>. Współcześnie występują trzy konkurencyjne wizje tej roli jako:

1) instytucji autonomicznej wobec innych sił społecznych, posiadającej swe własne interesy instytucjonalne, narzucane społeczeństwu, choć we współpracy z nim;

2) „strażnika” równowagi całego systemu społecznego, którego podstawowym celem jest decydowanie, co jest w najlepszym interesie systemu („interes publiczny”) i w związku z tym utrzymywanie równowagi między głównymi siłami społecznymi;

3) instrumentu sił społecznych do realizowania określonych interesów tych sił<sup>23</sup>.

Zakładając drugą perspektywę, trzeba stwierdzić, że funkcjonariusze państwa „zarządzają” w istocie treścią tego, co jest „interesem publicznym”, „dobrem wspólnym”, „interesem ogólnym” itp., choć czynią to także pod wpływem wizji tych wartości, które wyrażają grupy interesu<sup>24</sup>. Jednocześnie państwo próbuje realizować swe własne interesy, jak i podlega presji sił społecznych.

Za podstawowe funkcje państwa ukierunkowane na realizację interesu publicznego w dialogu trójstronnym uznać można poszukiwanie rozwiązań kompromisowych, rejestrowanie rozbieżności między interesem grupowym i publicznym oraz sprawowanie kontroli nad grupami interesu<sup>25</sup>. W wymiarze praktycznej działalności państwa chodzi przede wszystkim o tworzenie prawa i kontrolę jego przestrzegania, zapewnianie funkcji arbitra i rozjemcy (służby mediacyjne, sądy) oraz właściciela („pracodawcy pośredniego”) rozbudowanego i zróżnicowanego prawnie „sektora publicznego” („mienie Skarbu Państwa”)<sup>26</sup>.

Warto zwrócić uwagę, że z art. 1 ust. 1 Ustawy o Trójstronnej Komisji wynika, że ustawodawca niejako zakłada, że rolą rządu jest reprezentowanie dobra publicznego na forum Komisji, które konfrontowane jest z interesem pracodawców i pracowników reprezentowanych przez ich organizacje. Państwo jest także do pewnego stopnia twórcą, poprzez system prawny oraz egzekwowanie swojej roli wobec grup interesu, podstaw określonego systemu stosunków między państwem a grupami interesów.

Scharakteryzować można trzy podstawowe typy relacji między państwem a grupami interesów (w największym skrócie i uproszczeniu)<sup>27</sup>:

1) pluralizm – działania publiczne są efektem zdecentralizowanych przetargów między państwem a grupami interesu, które nie są formalnie uznawane przez państwo za reprezentatywne dla określonej kategorii interesów, nie występują też centralne, sformalizowane instytucje przetargu interesów (typowe państwo: USA);

2) neokorporatyzm – grupy interesu (głównie związki zawodowe i pracodawcy) uznane przez państwo za reprezentatywne są włączone w formalny, państwowy mechanizm podejmowania decyzji publicznych, z innymi władza liczy się mniej. Partnerzy społeczni mają często scentralizowany charakter, a nawet przymus członkostwa. Efektem tego systemu są wspólnie uzgodnione kierunki polityki państwa

i partnerów społecznych. Trójstronność nie musi oznaczać korporatyzmu, gdyż do tego potrzebne są określone relacje nie tylko prawnoinstytucjonalne, ale i kulturowe<sup>28</sup> (typowe państwa: Austria, Holandia, Szwecja, Szwajcaria);

3) etatyzm – scentralizowane państwo dominuje nad grupami interesu i w roli kreatora działań publicznych, silne jest podejście technokratyczne i władza wykonawcza, oddziaływanie grup interesu, choć widoczne, nie ma decydującego wpływu na kierunek działania, jaki obiera państwo; zachowuje ono znaczną autonomię wobec tych grup (typowe państwa: Francja, Japonia).

## **DOKUMENT PROGRAMOWY RZĄDU: ZASADY DIALOGU SPOŁECZNEGO**

Wydarzeniem wartym odnotowania w obszarze dialogu społecznego było przyjęcie przez rząd w październiku 2002 r. dokumentu programowego *Zasady Dialogu Społecznego*. Jak stwierdza się w jego wstępie, został on opracowany w celu określenia reguł prowadzenia dialogu społecznego przez rząd SLD-UP-PSL.

Analiza dokumentu pozwala uznać go za swego rodzaju polityczną doktrynę rządu w dziedzinie dialogu społecznego, która, opierając się na istniejących podstawach prawnych i analizie współczesnych trendów w dziedzinie współpracy agend państwa z zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim, proponuje określone reguły tej współpracy. W dokumencie podkreślono, iż rząd opowiada się za szerokim rozumieniem pojęć dialog społeczny i partner społeczny. Tak rozumiany dialog społeczny dotyczy zróżnicowanych przedstawicielstw środowisk społecznych (zawodowych, gospodarczych, obywatelskich i wspólnot lokalnych) istotnych dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego i państwa<sup>29</sup>.

Przedstawione zostały także podstawowe cele prowadzenia dialogu społecznego, akceptowane przez rząd, m.in.: uspołecznienie mechanizmów podejmowania decyzji, równoważenie społecznych interesów, w celu zagwarantowania, że dialog społeczny służy realizacji interesu publicznego, poprawę jakości rządzenia i przygotowanie lepszych rozwiązań społeczno-gospodarczych, uzupełnienie tradycyjnych form kontroli administracji publicznej.

Za efekt dialogu społecznego uznano z jednej strony pokój społeczny, z drugiej zaś trwały i zrównoważony rozwój kraju i społeczeństwa. Rząd zakreślił w dokumencie granice dialogu społecznego, wymieniając m.in. konstytucyjny ustrój państwa i ustawowo określone kompetencje organów państwa, sprawne funkcjonowanie instytucji państwowych, istnienie sfer polityki państwa, w których dialog społeczny musi mieć charakter ograniczony ze względu na interes publiczny. Skatalogowano obowiązki funkcjonariuszy publicznych zaangażowanych bezpośrednio w prowadzenie dialogu społecznego.

Za szczególnie istotną uznano promocję w administracji rządowej kultury dialogu społecznego. Wskazano, iż Komisja Trójstronna odgrywa szczególną rolę ze względu m.in. na: ustawową regulację jej funkcjonowania.

Komentatorzy podkreślają, że z dokumentu wyczytać można następujące intencje:

1) uzupełnienia demokracji reprezentatywnej mechanizmami demokracji partycypacyjnej;

2) wykorzystania dialogu i partycypacji do odnawiania legitymizacji władzy;

3) poszerzenia katalogu partnerów o reprezentacje terytorialne, korporacyjne i pozarządowe<sup>30</sup>.

Realizacja tych intencji mogłaby prowadzić do odchodzenia od formuły neokorporacjonistycznej i przesuwanie się w kierunku tzw. demokratycznego pluralizmu. Wymaga to jednak określonej świadomości rządzących. Można założyć, że kolejne rządy powinny odnieść się do *Zasad*, być może ze względu na presję partnerów społecznych.

## **TRÓJSTRONNA KOMISJA DO SPRAW SPOŁECZNO-GOSPODARCZYCH**

Zinstytucjonalizowany dialog trójstronny prowadzony był już od 1994 r. w ramach Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych, utworzonej na podstawie uchwały Rady Ministrów nr 7/94 z 15 lutego 1994 r.<sup>31</sup>. Uznanie dialogu i współpracy partnerów społecznych w Konstytucji RP za podstawę ustroju gospodarczego wskazało na potrzebę ustanowienia instytucji dialogu społecznego w formie prawnym rangi ustawowej. *Pakt o przedsiębiorstwie państwowym* z 1994 r. przewidywał, że w przyszłości regulacja dotycząca Komisji przyjmie formę ustawy. Ustawowe umocowanie Komisji było też od wielu lat postulatem partnerów społecznych. Nastąpiło ono w ustawie z 6 lipca 2001 r.<sup>32</sup>

W skład Komisji wchodzi przedstawiciele stron rządowej, pracowników i pracodawców. Stronę rządową reprezentują przedstawiciele Rady Ministrów wskazani przez Prezesa RM i w liczbie przez niego określonej; w 2004 r. był to wicepremier – minister gospodarki, pracy i polityki społecznej, wiceministrowie: gospodarki, finansów, skarbu państwa, infrastruktury, zdrowia i edukacji. Stronę społeczną pracowników reprezentują przedstawiciele reprezentatywnych organizacji związkowych i organizacji pracodawców, jeżeli spełnią określone w ustawie kryteria reprezentatywności.

Oprócz członków Komisji, Ustawa przewiduje inne kategorie podmiotów, które mają prawo uczestniczenia w jej pracach z głosem doradczym. Uczestnictwo tych podmiotów może mieć charakter obowiązkowy lub fakultatywny. Są nimi przedstawiciele samorządu terytorialnego, z głosem doradczym w zakresie dotyczącym wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny, oraz przedstawiciel Prezesa NBP i Prezesa GUS.

Uczestnikami prac Komisji mogą także być przedstawiciele administracji rządowej i samorządowej oraz niereprezentatywnych związków zawodowych i organizacji pracodawców, którzy zostaną zaproszeni przez stronę rządową, pracowników lub pracodawców.

Ponadto każda ze stron Komisji ma uprawnienie do zapraszania do udziału w jej pracach przedstawicieli organizacji społecznych i zawodowych<sup>33</sup>.

W szczególności odnotować należy zaproszenie przez stronę rządową w latach 2002–2003 do prac Komisji podmiotów, które reprezentują tzw. trzeci sektor. Dotyczy to zwłaszcza Federacji Konsumentów, bowiem organizacje konsumenckie są, ze względu na wysoką rangę ochrony konsumenta w UE, pełnoprawnym partnerem dialogu w Unii.

Istotnym jest także włączenie do prac Komisji Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Bezrobotnych, Krajowej Rady Spółdzielczej, jako przedstawicielstwa sektora gospodarki społecznej, a także reprezentanta organizacji obywatelskich – Stowarzyszenia na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych. Może to być zaczątkiem zmiany formuły Komisji na wielostronną. Jest to widoczny kierunek rozwoju rad społeczno-gospodarczych w krajach Europy<sup>34</sup>.

Porównując Komisję do instytucji o podobnym do niej charakterze w krajach Europy, należy odnotować zróżnicowany ich skład. Wynika to nie tylko z różnic struktury społecznej, kultury politycznej i stanu społeczeństwa obywatelskiego, ale i z kompetencji tych instytucji. Szczególnie widoczna jest silna pozycja rządu oraz brak reprezentacji rolniczej, która występuje w kilku krajach. Jednocześnie pamiętać należy o skali problemów rolnictwa zarówno w wymiarze ekonomicznym, struktury społecznej, jak i politycznym, jakie występują między Polską a krajami Unii Europejskiej.

Komisja stanowi forum dialogu społecznego prowadzonego dla godzenia interesów pracowników, pracodawców oraz dobra publicznego. Jej podstawowym celem jest dążenie do osiągnięcia i zachowania pokoju społecznego. Kompetencje Komisji Trójstronnej oraz wojewódzkich komisji dialogu społecznego, pomimo podobieństwa składu, istotnie się różnią. Kompetencje Komisji ze względu na fakt, że obejmują możliwości zawierania porozumień dotyczących całej polityki społeczno-gospodarczej, jako potencjalnie głęboką konsultację pozwalają partnerom społecznym na uczestniczenie w procesie decyzyjnym państwa oraz dają możliwość do rozwoju systemu neokorporacyjnego, o ile rząd będzie zaangażowany w dialog i honorowanie zawartych w parlamencie porozumień poprzez mechanizm większości parlamentarnej. Z drugiej strony te same przepisy, przy braku woli ze strony rządu, będą niewystarczające, a Komisja zachowa charakter jedynie ciała konsultacyjnego.

Z punktu widzenia formalnego kompetencje Komisji podzielić można na:

1) stanowiące „twarde” – Komisja ma w ich ramach status organu quasi-państwowego – podjęte przez nią uzgodnienia stają się prawem powszechnie obowiązującym (odpowiedni akt wydaje jednak uprawniony organ państwowy), jednak wyłącznie w sytuacji konsensusu pomiędzy wszystkimi jej członkami. Dotyczy to ustalania wskaźników wzrostu płac w sferze budżetowej, orientacyjnego wskaźnika przyrostu przeciętnego wynagrodzenia w przedsiębiorstwach, wskaźnika wzrostu płacy minimalnej, wskaźnika waloryzacji rent i emerytur;

2) stanowiące „miękkie” – uzgodnione przez całą Komisję rozwiązania stają się najczęściej przedmiotem inicjatywy legislacyjnej rządu, która ma duże szanse na uchwalenie przez parlament;

3) opiniodawczo-doradcze – dotyczy to przede wszystkim wykorzystania przez rząd Komisji do konsultowania inicjatyw rządowych, w tym obowiązkowo konsultowania założeń, a następnie projektu budżetu państwa;

4) przedkładania żądań grup interesu w dziedzinie perspektywicznej i bieżącej polityki społeczno-gospodarczej wobec administracji rządowej;

5) rozładowywania potencjalnych napięć społecznych;

6) monitorowania polityki społeczno-gospodarczej państwa.

Odnotować należy fakt, że Komisja zasadniczo nie zajmuje się kwestiami branżowymi w systematyczny sposób. Pozostaje to kompetencją zespołów branżowych. Oznacza to, że jej możliwości są w tej mierze ograniczone, bo związki branżowe nie wchodzące w skład Komisji zazdrośnie strzegą autonomii zespołów branżowych wobec Komisji<sup>35</sup>.

Każda ze stron Komisji ma prawo wniesienia pod obrady sprawy o dużym znaczeniu społecznym lub gospodarczym, jeżeli uzna, że jej rozwiązanie jest istotne dla zachowania pokoju społecznego. Strona Komisji może również wspólnie z inną stroną zająć stanowisko w sprawach polityki społecznej czy gospodarczej, jak również może wezwać inną stronę do zajęcia stanowiska w sprawie, którą uzna za mającą duże znaczenie społeczne lub gospodarcze. Strony pracowników i pracodawców Komisji mogą zawierać porozumienia określające ich wzajemne zobowiązania, a także ponadzakładowe układy zbiorowe pracy obejmujące ogół pracodawców zrzeszonych w reprezentowanych w Komisji organizacjach lub grupę pracodawców i pracowników zatrudnionych przez tych pracodawców.

W latach 2001–2003 odbyło się 21 posiedzeń plenarnych oraz 125 posiedzeń zespołów problemowych. Dyskutowano zarówno na tematy wynikające z ustawy o Komisji, jak i z pozostałych ustaw, dających dodatkowe kompetencje Komisji, tj.: projekty ustaw budżetowych i obojętnych na 2002, 2003 i 2004 r. oraz wysokości rocznych wskaźników wzrostu wynagrodzeń u przedsiębiorców i średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na 2003 r. i 2004 r., a także wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Również – najczęściej na wniosek partnerów społecznych – na posiedzeniach plenarnych omawiano najistotniejsze bieżące sprawy dotyczące m.in. programu restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003–2006, programu łagodzenia w regionie śląskim skutków restrukturyzacji zatrudnienia w górnictwie, propozycję rozwiązań systemowych w ochronie zdrowia, problem finansowania PKP. Rząd przed stawiał m.in. program gospodarczy na lata 2002–2005 pn. *Strategia gospodarczego rozwoju Polski – Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca*, sytuację w przemyśle stoczniowym, *Program Naprawy Finansów RP*<sup>36</sup>.

*Drużę część artykułu w numerze 5/6.*

<sup>1</sup> Rozwój stosunków przemysłowych w Polsce w latach 1989–2000 omawia J. Sroka w *Europejskie stosunki przemysłowe w perspektywie porównawczej*, Wrocław 2000, s. 166–205.

<sup>2</sup> G. Goździkiewicz, *Podstawowe zasady zbiorowego prawa pracy*, w: *Zbiorowe prawo pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, Toruń 2000.

<sup>3</sup> J. Sroka, *Dialog społeczny w Polsce*, w: J. Sroka (red.), *Ewolucja stosunków przemysłowych w Europie Środkowo-Wschodniej*, Wrocław 2003, s. 32; L. Gilejko, R. Towalski, *Partnerzy społeczni. Konflikty, kompromisy, kooperacja*, Warszawa 2002, s. 8.

<sup>4</sup> Na temat roli i uprawnień RPP zob. M. Zdyb, *Rada Polityki Pieniężnej*, w: J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe*, Bydgoszcz, Lublin 2002.

- <sup>5</sup> T. Bichta, B. Szumlik, *Trybunał Konstytucyjny*, w: B. Szumlik, M. Żmigrodzki (red.), *Ustrój organów ochrony prawnej*, Lublin 2001, s. 54.
- <sup>6</sup> Patrz zwłaszcza uzasadnienie: Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 listopada 2002 r. w sprawie art. 241 § 4 Kodeksu pracy na podstawie wniosku Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych.
- <sup>7</sup> B. Szepietowska, *W sprawie wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (art. 118 ust. 2 Konstytucji)*, Biuletyn „Ekspertryzy i Opinie Prawne” 2000, nr 3.
- <sup>8</sup> Według Narodowego Spisu Powszechnego.
- <sup>9</sup> Według danych Państwowej Inspekcji Pracy.
- <sup>10</sup> Zgodnie z definicją Ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych.
- <sup>11</sup> Na temat partnerów dialogu i ich relacji ogólnie: L. Gilejko, *Spółczesność a gospodarka* (rozdział: *Główni aktorzy sfery ekonomicznej*), Warszawa 2002; K. Zuba, *Grupy interesu w procesie przetargów industrialnych w Polsce po 1989 r.*, Z. Machelski, L. Rubisz (red.), *Grupy interesu. Teoria i działanie*, Toruń 2003 oraz *Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych. Podstawowe informacje*, MPIPS, załącznik nr 7 – *Informacja o organizacjach wchodzących w skład Komisji Trójstronnej i biorących udział w jej pracach*, Warszawa 2002.
- <sup>12</sup> Szczegółowo omawia sytuację polskich związków zawodowych u progu XXI wieku J. Gardawski, *Konfliktowy pluralizm polskich związków zawodowych*, Warszawa 2003.
- <sup>13</sup> Federacja ZZ Pracowników PKP, Konfederacja ZZ Energetyków, Porozumienie ZZ Dozoru Technicznego „Kadra”, ZZ Inżynierów i Techników, ZZ Maszynistów Kolejowych w Polsce, ZZ Przemysłu Elektromaszynowego, ZZ Pracowników Komunikacji Miejskiej.
- <sup>14</sup> Na temat powiązań związków zawodowych z partiami politycznymi w Polsce T. Godlewski, *Polskie związki zawodowe a partie polityczne*, w: *Grupy interesu. Teoria i działanie...*, op. cit.
- <sup>15</sup> Demonstracje te miały miejsce najczęściej przed siedzibą rządu, parlamentem, urzędami wojewódzkimi.
- <sup>16</sup> W. Kozek, *Destruktozy. Tendencyjny obraz związków zawodowych w tygodnikach politycznych w Polsce*, w: W. Kozek (red.), *Instytucjonalizacja stosunków pracy w Polsce*, Warszawa 2003.
- <sup>17</sup> W skład Rady Przedsiębiorczości wchodzi: Amerykańska Izba Handlowa w Polsce, Business Centre Club, Izba Przemysłowo-Handlowa Inwestorów Zagranicznych, Konfederacja Pracodawców Polskich, Krajowa Izba Gospodarcza, Naczelna Rada Zrzeszeń Handlu i Usług, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych, Polska Rada Biznesu, Polsko-Niemiecka Izba Przemysłowo-Handlowa, Stowarzyszenie Menedżerów w Polsce, Związek Rzemiosła Polskiego.
- <sup>18</sup> Na temat organizacji pracodawców w Polsce patrz np. D. Skrzypiński, *Organizacje pracodawców i przedsiębiorców w procesie kształtowania się stosunków przemysłowych w Polsce po 1989 r.*, (zwłaszcza rozdział 5: *Organizacje pracodawców i przedsiębiorców po 1997 r.*), Toruń 2001, a także: K.W. Frieske, *Instytucjonalny pluralizm czy personalne wpływy? Formy reprezentacji interesów gospodarczych w Polsce: pracodawcy, przedsiębiorcy, ludzie interesu*, Fundacja im. F. Eberta, Warszawa.
- <sup>19</sup> Na przykład, według określenia przewodniczącego OPZZ M. Manickiego „walka o rząd dusz” wśród związkowców. Wydaje się, że podobne zjawisko, choć może o mniej widocznym nasileniu, ma miejsce wśród pracodawców.
- <sup>20</sup> Od kilku lat podobnie, jak w przypadku Komisji Trójstronnej, mówi się o konieczności ustawowego uregulowania KWRZIST, H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2002, s. 212–215.
- <sup>21</sup> L. Gilejko, R. Tawalski, *Partnerzy...*, op. cit., s. 18–22.
- <sup>22</sup> Szerzej: E. Wronikowska, *Rola państwa w dialogu społecznym w Polsce*, „Polityka Społeczna” 2003, nr 5. Na temat dialogu trójstronnego w byłych krajach bloku wschodniego: L. Rychly, R. Pritzer, *Social Dialogue At National Level in the EU Accession Countries*, ILO, Geneva 2003.
- <sup>23</sup> G. Gill, *The Nature and Development of The Modern State*, Palgrave 2003, s. 8–12. Patrz też: S.K. Andersen, *Dialog społeczny a tradycje państwowe. Systemy i praktyka dialogu społecznego w Irlandii, Hiszpanii, Holandii i Danii*, Phare PL 2000, Warszawa 2002.
- <sup>24</sup> J. Sroka, *Administracja publiczna jako uczestnik trójstronnego przetargu interesów*, Wrocław 1999, s. 101.
- <sup>25</sup> Tamże, s. 102.
- <sup>26</sup> L. Gilejko, R. Tawalski, *Partnerzy...*, op. cit., s. 21.
- <sup>27</sup> D. Długosz, *Aktorzy i modele procesu podejmowania decyzji publicznych w gospodarce w wybranych systemach politycznych krajów wysoko rozwiniętych*, „Studia Polityczne” 1990, nr 9, s. 61–70, K.W. Frieske, *Modele zbiorowych stosunków pracy a zdolność gospodarki do tworzenia miejsc pracy*, Warszawa 2001.
- <sup>28</sup> Może mieć miejsce „trójstronność bez korporatyzmu” jako fasada. J. Sroka, *Dialog społeczny...*, op. cit., s. 27.
- <sup>29</sup> To podejście wynika z nowych tendencji funkcjonowania grup interesu oraz nowoczesnych form rządzenia (*public governance*) zmierzających do dialogu (partycypacji obywatelskiej), a nie jedynie z udziałem tradycyjnych partnerów społecznych obserwowanych w państwach wysoko rozwiniętych. Na ten temat R. Eising, M. Cinii, *Disintegration or reconfiguration? Organized interests in western Europe*, w: P. Heywood, E. Jones, M. Rhodes (eds.), *Developments in West European Politics*, Palgrave 2002 oraz: E. Loffer, *Governance and government: networking with external stakeholders* i S. Martin, *Engaging with citizens and other stakeholders*, w: T. Bovaird, E. Loffler (eds.), *Public management and Governance*, Routledge 2003.
- <sup>30</sup> K.W. Frieske, *Zasady Dialogu Społecznego*, „Polityka Społeczna” 2003, nr 5.
- <sup>31</sup> Powołanie Komisji stanowiło wykonanie postanowień zawartych w *Pakcie o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania*. Na temat Komisji i oceny dialogu społecznego w Polsce w latach 1994–2000 J. Sroka, *Europejskie stosunki...*, op. cit., s. 176–178; G. Cassale, *Polska. Dialog społeczny i trójstronność: ewolucja i tendencje*, Międzynarodowe Biuro Pracy, Genewa 2002 oraz *Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych. Podstawowe informacje*, MGPIPS 2004, tu także opis prac nad Ustawą o Komisji Trójstronnej i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego.
- <sup>32</sup> DzU nr 100, poz. 1080, z późn. zm.
- <sup>33</sup> Uprawnienia członków Komisji są zdecydowanie szersze od uprawnień osób uczestniczących w pracach Komisji z głosem doradczym. Ci ostatni np. nie biorą udziału w podejmowaniu uchwał, nie mają swojego przedstawiciela w Prezydium Komisji.
- <sup>34</sup> M. Pliskiewicz, *Rady ekonomiczne i społeczne w wybranych krajach Unii Europejskiej oraz Europejski Komitet Ekonomiczny i Społeczny*, ekspertyza dla MGPIPS, Warszawa 2002. Na znaczenie współpracy tradycyjnych partnerów oraz organizacji pozarządowych w rozwiązywaniu problemów społecznych zwracają uwagę S.K. Andersen, G. Jakobsen, *Wzajemne oddziaływanie między organizacjami pozarządowymi i partnerami społecznymi w dziedzinie polityki społecznej i polityki rynku pracy w krajach UE*, Phare PL 2000, Warszawa 2003.
- <sup>35</sup> Na temat kompetencji prawnych Komisji E. Wronikowska: *Uprawnienia Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2002, nr 5. Kalendarium ustawowych prac Komisji patrz szerzej: *Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych. Podstawowe informacje*, op. cit., s. 77–79.
- <sup>36</sup> Szerzej: *Sprawozdanie z funkcjonowania Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych 23 listopada 2001 r. – 31 grudzień 2002 r.*, MGPIPS, kwiecień 2003.