



Dialog społeczny

– koleiny
i rozdroża

Redakcja naukowa
Iwona Zakrzewska
Juliusz Gardawski

Dialog społeczny – koleiny i rozdroża

Redakcja naukowa
Iwona Zakrzewska
Juliusz Gardawski

pamięci Kazimierza W. Frieske

WARSZAWA 2025

Copyright by Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”
im. Andrzeja Bączkowskiego, Warszawa 2025

Recenzent
dr hab. Beata Ziębińska

Redakcja techniczna
Agnieszka Składanowska

Projekt okładki
Anna Antoniszewska

ISBN 978-83-948081-8-1

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

Spis treści

| | |
|--|-----|
| Wprowadzenie | |
| – <i>Iwona Zakrzewska</i> | 5 |
| Wstęp | |
| – <i>Juliusz Gardawski</i> | 13 |
| Rozdział I – Fokus na dialog społeczny | |
| Prawie cała prawda o dialogu społecznym w III RP | |
| – <i>Iwona Zakrzewska</i> | 43 |
| Dorobek i przyszłość dialogu społecznego z perspektywy uczestnika i badacza dialogu społecznego w Polsce | |
| – <i>Jacek Męcina</i> | 73 |
| Dialog społeczny w czasach wielokryzysu | |
| – <i>Jan Czarzasty</i> | 83 |
| Przyszłość dialogu społecznego w Polsce: uwzględnienie nowych wyzwań związanych z wielokryzysem oraz zmianami globalnymi | |
| – <i>Jan Klimek</i> | 99 |
| Rozdział II – Różne oblicza dialogu społecznego | |
| Współczesne problemy dialogu społecznego w Polsce | |
| – <i>Szymon Witkowski</i> | 117 |
| Związki zawodowe na ścieżce zależności: między historią i współczesnością | |
| – <i>Andrzej Zybala</i> | 137 |
| Edukacja a dialog | |
| – <i>Mateusz Szymański</i> | 163 |

| | |
|---|-----|
| Dlaczego nieobecność dialogu branżowego w Polsce jest groźna dla interesów państwa i pracowników. Znamienny przykład przemysłu samochodowego – <i>Sławomir Adamczyk, Barbara Surdykowska</i> | 179 |
|---|-----|

Rozdział III – Dialog społeczny a Europa

| | |
|---|-----|
| Korporatyzm i pluralizm jako zbiory rozmyte oraz miejsce polskiej – chwiejnej wersji dialogu społecznego w kategoryzacji europejskich stosunków przemysłowych – <i>Jacek Sroka</i> | 203 |
| Niejasna przyszłość dialogu społecznego w Ukrainie – <i>Sławomir Adamczyk, Barbara Surdykowska</i> | 239 |
| Odmiany dialogu społecznego w wybranych krajach europejskich na progu pandemii Covid-19 – <i>Rafał Towalski</i> | 261 |

Rozdział IV – Polski dialog społeczny w dynamicznym trójkącie

| | |
|---|-----|
| Dialog społeczny w Polsce – od autorytarnego socjalizmu do patchworkowego kapitalizmu – <i>Juliusz Gardawski</i> | 277 |
|---|-----|

Wprowadzenie

Wszyscy jesteśmy obywatelami. Obywatele aktywni społecznie, wchodząc w różne struktury, organizacje, stowarzyszenia, bardziej lub mniej zinstytucjonalizowane, stają się członkami tych gremiów. Niektórzy, działający w obszarze dialogu społecznego, znaleźli się w spektrum trójstronności, implementowanej do Polski w latach dziewięćdziesiątych dwudziestego wieku przez struktury rządowe, wsparte regulacjami ustawowymi władzy przedstawicielskiej. Trójstronność, jako podstawa dialogu społecznego, zobowiązywała do wypracowywania wspólnych rozwiązań i kompromisów, jednocześnie wnosila nowy styl dochodzenia do konsensusu. Rozwój gospodarki wolnorynkowej, odzyskanie wolności obywatelskiej, opartej na demokratycznych zasadach, pozwalała na swobodne i pełne zapału dążenie do porozumień. W tamtych latach, w okresie działania Trójstronnej Komisji, a więc w czasie zawirowań politycznych, strajków i trudnej sytuacji materialnej przeciętnych obywateli, partnerzy społeczni i przedstawiciele strony rządowej, zdawali sobie sprawę z tego, że uczestniczą w ważnych dla kraju wydarzeniach, a ich obecność w negocjacjach, spotkaniach i mediacjach, pozostawi po sobie wiele rozwiązań, przynoszących trójstronne, a więc, w rozszerzeniu – polityczne, społeczne i obywatelskie korzyści.

Dialog społeczny w tamtych latach, wydawał się bardziej ludzki niż instytucjonalny. Ludzki, bo w podejmowaniu decyzji, często poprzedzonych wielogodzinnymi negocjacjami, uczestniczyli pojedynczy ludzie, których starania doprowadzały do wypracowywania rozwiązań, w najlepszej formule dla wszystkich stron. Nie brakowało wielogodzinnych negocjacji czy zrywania rozmów, ale ze wspomnień ówczesnych uczestników wynika, że pannało duże zrozumienie, że wszyscy dążyli do czegoś lepszego i że wszyscy, biorąc udział w tych ważnych wydarzeniach, rozumieli, że poprzez swoje działania, będą mieli wpływ na, nie tylko gospodarczy, rozwój Polski.

Kolejne lata, weryfikując bieg wydarzeń, spowodowały zmiany w postrzeganiu przez uczestników dialogu społecznego, potrzeb i sposobów dochodzenia do konsensusu. Zamiana Trójstronnej Komisji na Radę Dialogu

Społecznego, wprowadzona w 2015 roku na mocy ustawy miała być, zgodnie z intencją pomysłodawców, świeżym powiewem, natchnieniem, odmrożeniem skostniałych reguł i przyzwyczajzeń, a przede wszystkim nową formułą trójstronności.

Przyjęcie znakomitą większością w Sejmie i Senacie ustawy powołującej do życia Radę Dialogu Społecznego, miało być dowodem na to, że mimo podziałów ideologicznych i politycznych, budowanie demokratycznej platformy jest jak najbardziej możliwe.

Po 10 latach funkcjonowania Rady, coraz częściej zadawano pytania o efekty jej działania, jak również o to, czy jej instytucjonalność nie zakończyła kolejnego etapu, którego jedynym skutkiem dla ratowania dialogu społecznego, stanie się konieczność nowego otwarcia. Spotkania na posiedzeniach zespołów problemowych, sprowadzane do opiniowania projektów ustaw w szybkim tempie, pomimo ogromnego oddania ich uczestników, nie pozwalały na wypracowanie optymalnych rozwiązań, z poszanowaniem interesów i powagi przedłożonych dokumentów. Posiedzenia plenarne Rady, coraz częściej bez udziału wszystkich reprezentacji stron, oprócz ewentualnego przyjęcia uchwał, przeważnie autonomicznych, sprowadzały się do wykonania zobowiązań narzuconych ustawowo w 2015 roku.

Wypracowanie nowej formuły dla Rady, jaką miało by być powstanie osobnej instytucji lub urzędu, niezależnego od wszystkich stron, w tym od strony rządowej, będące zobowiązaniem stron dialogu z 2015 roku, przez kolejne 10 lat nie doczekało się rozwiązań. W 2023 roku strony autonomiczne przedstawiły w Kancelarii Prezydenta RP swój kompromisowy projekt wprowadzający zmiany do ustawy regulującej status Rady Dialogu Społecznego, z prośbą do Pana Prezydenta RP o udzielenie wsparcia partnerom społecznym i podjęcie inicjatywy ustawodawczej. Jednakże do dzisiaj nie rozpoczęto rozmów nad jego realizacją.

Należałoby w tym miejscu zadać sobie pytanie, w czym tkwi kolejna porażka trójstronności w dialogu społecznym? Czy w różnicy interesów poszczególnych stron? Czy w braku postrzegania wspólnych, koniecznych dla rozwoju działań? Czy w nadmiernej ilości własnych interesów, postrzeganych przez poszczególne organizacje, związki zawodowe, czy urzędy ministerialne strony rządowej?

Kiedy uczestnicy dialogu powinni przypomnieć sobie z krótkiej, a jednak ważnej historii demokracji w Polsce, że rozmowy i dyskusje, prowadzone z różnym skutkiem, lecz z potrzebą wypracowania wspólnych rozwiązań, będą wzmacniały i budowały konsensus. Natomiast ich brak powoduje i zawsze będzie powodował rosnące roszczenia, wyjście na ulice, nieporozumienia i chaos.

Trzy dekady istnienia Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, jednostki powołanej przez Andrzeja Bączkowskiego, ministra, „człowieka i instytucję”, nasuwa wiele refleksji i pytań, dotyczących dialogu społecznego w Polsce. Pierwszy przewodniczący Trójstronnej Komisji, według wspomnień uczestników spotkań, był autentycznym negocjatorem, skutecznym i zdeterminowanym w dochodzeniu do konsensusu. W 1994 roku, w wywiadzie dla Rzeczypospolitej stwierdził: „Nie powinniśmy patrzeć na Komisję Trójstronną jako ciało, które będzie dyktować rządowi i parlamentowi co ma robić. Nie może być tak, że rząd przegłosowany w Komisji Trójstronnej musi następnie realizować to, co akurat nie odpowiada jego polityce, za którą ponosi konstytucyjną odpowiedzialność. Rzadko będzie tak, że wszystkie trzy strony zgodzą się na wszystko, co jest przedmiotem debaty, ważnym staje się, by przynajmniej w części spraw jednak się porozumieć¹.”

Działania przedakcesyjne Polski, w tym zobowiązanie do przyjęcia wspólnotowego *acquis communautaire*², przysłużyły się rozszerzaniu i popularyzacji formuły dialogu społecznego, powszechnie uznanego za najbardziej skutecznie funkcjonujący w krajach wspólnotowych. Zasada społecznej gospodarki rynkowej, opartej na wolności działalności gospodarczej, dialogu i współpracy partnerów społecznych, została ujęta w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jako stanowiąca podstawę ustroju gospodarczego Polski³.

Po latach funkcjonowania instytucji dialogu społecznego, początkowo Trójstronnych Komisji, potem Rady Dialogu Społecznego, bardzo niewiele przemawia za utrzymaniem dotychczasowych regulacji, zbyt mało wskazuje na to, że formuła wprowadzonych zmian mogłaby stać się gwarantem pożądanego, ożywiającego wpływu na gospodarkę i rynek pracy.

Sądzę, że pomocne w zrozumieniu sprzecznych dość często ze sobą działań partnerów społecznych oraz strony rządowej, będą treści artykułów zawartych w niniejszej publikacji. Stanowi ona zbiór wypowiedzi przedstawicieli świata nauki, partnerów społecznych, jak również osób zawodowo zajmujących się rynkiem pracy. Te cenne spostrzeżenia i podsumowania, opinie i diagnozy pokazujemy na tle przypomnianej historii dialogu społecznego w Polsce, odsłaniamy także konteksty dialogu branżowego, przybliżamy również dialog społeczny toczący się w wybranych krajach europejskich.

¹ Rzeczpospolita, 29 sierpnia 1994 r; Spróbujmy się porozumieć. Rozmowa z Andrzejem Bączkowskim, wiceministrem pracy i polityki społecznej.

² Dorobek prawny Wspólnot Europejskich.

³ Art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U.1997.78.483.

Juliusz Gardawski, analizując dialog społeczny w warunkach polskich, w perfekcyjny sposób omawia specyfikę polskiej ekonomii politycznej, kraju z grupy krajów postkomunistycznych, interpretowaną jako właściwy porządkowi polskiemu – typ kapitalizmu patchworkowego. Przedstawia ewolucję instytucji dialogu społecznego w warunkach tego kapitalizmu, również perspektywy polskiego kapitalizmu i odpowiadającego jemu dialogu społecznego. Autor analizując porządek społeczno-gospodarczy, jak i segment polityczny tego porządku, nadający charakter silnie patchworkowy, ograniczający także możliwości wykorzystania potencjału tkwiącego w dialogu społecznym, stawia pytanie – co przyniesie przyszłość? Przyszłość, która zależy w dużym stopniu od sytuacji geopolitycznej w okresie wojny w Europie, od intelektualnej i etycznej wartości polskiej elity władzy, od dynamiki ekonomicznej bazy polskiej ekonomii politycznej, kierunku rozwoju gospodarki i ewentualnego ograniczenia „efektu patchworkowego dryfu”.

Barbara Surdykowska i Sławomir Adamczyk, przedstawiając nie do końca jasną przyszłość dialogu społecznego na Ukrainie, kontestują, że w interesie Polski i całej Unii Europejskiej powinno być doprowadzenie do jak najszybszego spełnienia przez Ukrainę kompletnych wymogów wspólnotowego *acquis communautaire*. Zdaniem autorów pozwoli to na pozytywne rozstrzygnięcia o charakterze politycznym. W kolejnym artykule, autorzy zadają pytanie, dlaczego praktyczna nieobecność dialogu branżowego w Polsce, może być groźna dla kondycji państwa oraz dla pracowników. Przedstawiając przykład przemysłu samochodowego zastanawiają się nad tym, czy związki zawodowe mogą prowadzić sektorowy dialog społeczny w branży, która jest tak zorientowana na eksport i zdominowana przez sieci powiązań i konkurencję między międzynarodowymi korporacjami. **Jan Klimek**, określając dialog społeczny fundamentem współpracy i rozwoju, zauważa potrzebę jego prowadzenia, jako wartości rozwiązującej konflikty, budującej społeczeństwo, która umożliwi wszystkim stronom równość i wzajemną akceptację. Analizując aktualne wydarzenia w Polsce, autor zadaje pytanie, czym może skutkować brak dialogu społecznego, szczególnie w sytuacji wielokryzysu, czy zmian globalnych. Odpowiedzią zdaje się być, zdaniem autora, szeroki dialog społeczny, niezbędny w wypracowaniu skutecznych strategii. **Rafał Towalski** dokonuje bardzo ciekawej analizy odmian dialogu społecznego w niektórych krajach Europy, w czasie pandemii Covid-19. Przedstawiając wstępne wyniki badań nad typami dialogu społecznego w poszczególnych krajach europejskich, podejmuje próbę oceny wykorzystania mechanizmu dialogu w trakcie pandemii Covid-19, na koniec określa typowe strategię krajów europejskich, mające na celu pobudzenie poszczególnych gospodarek po 2020 roku. **Mateusz Szymański** zwraca uwagę na problem

związany ze słabością dialogu społecznego, brakiem edukacji na temat dialogu społecznego i szerzej, partycypacji obywatelskiej. Jego zdaniem, społeczeństwo polskie nie dysponuje dostateczną wiedzą na temat roli dialogu społecznego i wynikających z niego korzyści. Brak dostatecznej wiedzy na temat skutecznych metod negocjacji, współpracy i korzyści płynących z dialogu, prowadzi do braku świadomego postrzegania praw i możliwości działania na rynku pracy.

Jacek Męcina, w zajmujący i jednocześnie edukacyjny sposób, dzieli się z czytelnikami swoimi wspomnieniami i doświadczeniem, związanym z dialogiem społecznym i wręcz unikatowym miejscem, jakim jest Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, wraz z analizą różnych aspektów wkładu Centrum w rozwój dialogu społecznego w Polsce. Dużo miejsca poświęca autor diagnozie błędów i zaniechań w stosunku do instytucji dialogu społecznego, zarówno w legislacji już mało skutecznej w praktyce, jak i w zakresie zbyt skromnego i mało efektywnego finansowania i zaplecza kadrowego Centrum i w istniejącej w jego ramach Radzie Dialogu Społecznego. Z kolei **Jacek Sroka** powraca do podnoszonego od dawna, jednak niezmiennie aktualnego pytania o przyszłość konsensualnego korporatyizmu, w zmaganiach z pluralistycznym wzorcem intermediacji interesów grupowych oraz decydowaniem publicznym, w którym dominuje rywalizacja i lobbings. Większość ludzi, jakby odruchowo, będzie zwykle skłonna twierdzić, że proporcjonalny konsensus polityczny oraz towarzyszące mu korporatystyczne i względnie parytetowe, trójstronne uzgadnianie interesów grupowych jest lepsze od większościowej rywalizacji politycznej, której towarzyszy wyraźna, lobbingsowa promocja niektórych interesów.

Opisując współczesne problemy dialogu społecznego w Polsce, **Szymon Witkowski** przedstawia zarówno historyczne, jak i współczesne znaczenie dialogu społecznego oraz najważniejsze problemy z jakimi przyszło mu się mierzyć. W swoim artykule pragnie odpowiedzieć na pytanie, czy mamy do czynienia z kryzysem instytucji dialogu i jak mu zapobiec w przyszłości. **Andrzej Zybała** natomiast dokonuje analizy szczegółowej dynamiki historycznej ruchu związkowego w Polsce i jej wpływu na jego stan z ostatnich dekad, w oparciu o założenia teoretyczne instytucjonalizmu historycznego, w tym przede wszystkim w oparciu o pojęcia ścieżki zależności, warunków wyjściowych, sprzężeń zwrotnych. Formuluje tezę wskazującą, że w ostatnich kilku dekadach ruch związkowy pozostawał i pozostaje na historycznej ścieżce, którą wyznaczają, w dużej mierze, początki ruchu.

W swoich rozważaniach, **Jan Czarzasty** stawia interesującą tezę, że o ile historycznie dialog społeczny w Polsce, szczególnie w formule trójstronnej, ożywał się w okresach napięć społecznych oraz realnych i poten-

cialnych konfliktów, to w przypadku obecnego wielokryzysu, zwanego w literaturze także polikryzysem lub splotem kryzysów – aktywizacja dialogu trójstronnego, ani dialogu autonomicznego, nie nastąpiła. Autor analizuje przeciąganie liny pomiędzy władzą a partnerami społecznymi w strukturach Trójstronnej Komisji i później Rady Dialogu Społecznego, w różnych okresach mniej czy bardziej kryzysowych, ocenianych jako sinusoidę. Do tej analizy autor obszernie włączył także m.in. pandemię Covid-19, kryzys wojenny w związku z agresją rosyjską na Ukrainę, czy kryzys inflacyjny. **Iwona Zakrzewska** – przedstawia analizę działania dialogu społecznego od 1989 roku, poprzez funkcjonowanie Komisji Trójstronnych później Rady Dialogu Społecznego, od 1994 roku opartych na strukturze Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”. Szczególny nacisk kładzie na ostatnie 10 lat, kiedy to, powołana w 2015 roku Rada Dialogu Społecznego, zastąpiła różne oblicza Trójstronnych Komisji. Rada Dialogu Społecznego, w ocenie przynajmniej strony partnerów społecznych, wymaga znacznej modyfikacji, głównie w zakresie regulacji reprezentatywności. Są też inicjatywy w kierunku powołania do życia w miejsce Rady Dialogu Społecznego urzędu niezależnego, finansowanego z budżetu państwa. Autorka w całej rozciągłości procesu dialogu społecznego opisuje dynamikę dialogu społecznego, wobec coraz to nowych wyzwań.

Wspominając historię, rozwój dialogu społecznego i jego konteksty, wspomnieć należy nieobecnych już, wybitnych ludzi dialogu społecznego, m.in. Andrzeja Bączkowskiego, Longina Komołowskiego i choćby Tadeusza Chwałkę czy Jana Guza. Nie sposób nie przypomnieć tych, również bezpośrednio uczestniczących w życiu Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” ludzi nauki, jak m.in. prof. Bożena Balcerzak-Paradowska, czy prof. Kazimierz W. Frieske. Jesienią 2023 roku, podczas jednej z debat o dialogu społecznym, prof. Kazimierz W. Frieske podzielił się swoją refleksją nad dynamiką społeczną dialogu trójstronnego, przypominającą nieco proces opisywany niekiedy jako „syndrom św. Jerzego na emeryturze”. Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych walczyła o kształt ładu stosunków pracy, ale z biegiem czasu – zwłaszcza od momentu powstania Rady Dialogu Społecznego (2015 r.) – „smoki stawały się coraz mniejsze i coraz trudniej można je było znaleźć”.

„Nie jest wykluczone, że w dialogu społecznym na poziomie Komisji Europejskiej brakuje tego co nazywamy zaufaniem stron do siebie. (...) Kłopot z dialogiem społecznym jest jeszcze jeden, choć zwykle nie poświęca się temu większej uwagi. Mianowicie staje się on coraz bardziej «nie-ludzki», bo toczy się on między instytucjami, a ludzie są w procesach dialogu społecznego potrzebni w tej mierze w jakiej reprezentują instytucje, ale jednocześnie

stają się tych instytucji zdepersonalizowanymi «więźniami». Jeśli trafnie rozumiem «znaki czasu» to coraz bardziej ceni się możliwości indywidualnej ekspresji nie zaś reprezentowanie interesów instytucji. Klucz do sukcesu – nie jest wykluczone – tkwi nie tyle w dialogu społecznym, ile w partycypacji i w instytucjach społecznych deliberacji” – mówił⁴.

Nigdy tak, jak obecnie, polski dialog społeczny nie potrzebował nowych ram prawnych, dających gwarancję istnienia partnerów społecznych w procesie legislacyjnym, w utrzymaniu atmosfery wzajemnego zrozumienia wszystkich trzech stron, jak również w zapewnieniu porządku prawnego na rynku pracy.

Pozostając w atmosferze refleksji nad dalszym istnieniem instytucji dialogu społecznego, zachęcam do zapoznania się z niezwykle zajmującą treścią niniejszej publikacji.

Iwona Zakrzewska

⁴ Debata online pt. „Dialog społeczny wobec wyzwań współczesności – kompromis, konsensus, partnerstwo?”, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, 23 listopada 2023 r.

Wstęp

Juliusz Gardawski

Rocznica 30-lecia wielce zasłużonego dla dialogu społecznego w Polsce Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego upływa w czasie niesprzyjającym korporatyzmowi i dialogowi społecznemu. Można przywołać porównanie, sformułowane w drugiej połowie XX wieku przez teoretyka korporatyzmu, Philippe’a Schmittera, że rozwijanie europejskiego dialogu społecznego przypomina pracę Syzyfa: wieloletnie stymulowanie korporatyzmu i dialogu (w czasach Schmittera były to okresy 25-letnie), kończyło się jego załamaniem w wyniku dominacji zarządzania o charakterze hierarchicznym, gwałt stacza się do podnóża góry i praca na rzecz korporatyzmu i dialogu rozpoczyna się od nowa. Obecnie praca Syzyfa, że pozostaniemy przy tym porównaniu, zdaje się być zagrożona znacznie większym ryzykiem niż w XX wieku, niemniej dialog społeczny trwa a jego kondycję w naszej epoce wielokryzysu analizują autorzy omawianych rozdziałów książki.

1. Rozdział Iwony Zakrzewskiej „**Prawie cała prawda o dialogu społecznym w III RP**” jest poświęcony, jak tytuł wskazuje, rekonstrukcji dziejów instytucji dialogu społecznego w Polsce. Iwona Zakrzewska, wieloletnia (od 2012 roku) Dyrektorka Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego, przestudiowała obszerne archiwum dialogu społecznego, zgromadzone, także dzięki Jej staraniom, w Centrum¹, co nadaje Jej rozdziałowi szczególne znaczenie.

¹ Dodam, że z wielkim pietyzmem Dyrektorka odniosła się nie tylko do archiwum, ale także do materialnego dziedzictwa instytucji, m.in. zachowała oryginalne umeblowanie gabinetu nieodżałowanego Andrzeja Bączkowskiego.

Osobny ważny fragment rozdziału poświęciła Dyrektor Iwona Zakrzewska okresowi inicjalnemu Komisji i działalności Andrzeja Bączkowskiego. Zaznaczyła, że to dzięki jego staraniom powstało 30 grudnia 1994 roku Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” i zwróciła uwagę, że obok podstawowego zadania Centrum, czyli kreowania warunków służących mediacji i doradztwu przy zapobieganiu konfliktom, proponowano działania w zakresie organizowania i prowadzenia działalności szkoleniowej (dodam od siebie, że niestety nie stworzono warunków dla realizacji przez Centrum tej funkcji, co więcej, żadna inna instytucja publiczna nie realizuje funkcji edukacji dialogowej w naszym kraju w sposób systematyczny).

Autorka podkreśliła, że Komisja Trójstronna, kierowana przez Bączkowskiego była w latach 1995–1996 forum stosunkowo skutecznych negocjacji, nie tylko zażegnujących konflikty, lecz także rozwijającym kulturę dialogu²: „Historia negocjacji z udziałem Andrzeja Bączkowskiego wspomniana jest do dnia dzisiejszego przez ich uczestników, jako twarde i nieugięte, lecz pełne wzajemnego poszanowania i kultury”. Dyrektor Zakrzewska wspomniała, że Bączkowski wysunął koncepcję powołania rzecznika dialogu społecznego³.

Niestety, po jednej z licznych negocjacji, Andrzej Bączkowski, wrócił zmęczony do domu i w listopadzie 1996 roku zmarł na zawał serca. Jak pisze Dyrektor Zakrzewska „odszedł w biegu, tak jak pracował”.

Dalsza część rozdziału śledzi krok po kroku kolejne apogea sinusoidy dialogu społecznego, gdy Komisja lub Rada stawała się i staje forum rozwiązywania konfliktów, a także jego perygea, czyli okresy niepodejmowania na forach zinstytucjonalizowanego dialogu negocjacji i rozwiązywania kryzysów. Te drugie z upływem czasu są częstsze i dłuższe, pojawiają się kolejne kryzysy dialogu społecznego w Polsce. Iwona Zakrzewska powołała się na artykuł Jadwigi Staniszkis, opublikowany w Biuletynie Dialogu Społecznego w 2003 roku, w którym socjolożka pisała o zaniku negocjowania i zaufania społecznego: „budowanie zaufania społecznego było dobrym pomysłem 10 lat temu. Wtedy dokonywano podstawowych wyborów instytucjonalnych i wówczas potrzebne były autentyczne negocjacje i budowanie zaufania społecznego”.

² Chlubnym przykładem był rok 1996, kiedy to rząd zaproponował wzrost płac o 4 proc., NSZZ „Solidarność” zaproponowała 10 proc., a OPZZ – 7,5 proc. W obliczu braku ewentualnego konsensusu, doszło do ostrych negocjacji i kilka minut po północy, tuż przed końcem ustawowego terminu, uzyskano porozumienie – 7,5 proc. Wówczas partnerzy społeczni zdawali sobie sprawę z tego, że tylko dojście do konsensusu pozwoli na wynegocjowanie wyższego, niż propozycja rządu, wskaźnika wzrostu płac, gdyż w przypadku braku konsensusu, rząd zdecydowałby arbitralnie.

³ Pomysł powołania instytucji rzecznika dialogu społecznego, ponownie został zgłoszony po latach, przez NSZZ „Solidarność”, w trakcie prac nad ustawą o Radzie Dialogu Społecznego, w roku 2015.

Obok wspomnianej sinusoidy dialogu, przedmiotem rozdziału jest proces kolejnych prób reform instytucji dialogu trójstronnego, podejmowanych przez partnerów społecznych. Prowadzenie analiz dialogu społecznego w tych trzech płaszczyznach (rozwiązywanie kryzysów, realizacja przez partnerów innych, partykularnych celów w okresach „perigeum” dialogu i działanie skierowane na reformę instytucjonalną) daje wymienioną w tytule artykułu „prawdę o dialogu społecznym w III RP”.

Zatrzymam się przy opisie genezy reformy instytucji trójstronności, która dała ustawowe umocowanie dialogu w 2001 roku. Punktem wyjścia był polityczny impas dialogu w Komisji Trójstronnej. Autorka podkreśliła problem politycznych odniesień partnerów społecznych, głównie związków zawodowych: „w zależności (...) od popierania lub nie, kolejnych rządów, OPZZ lub NSZZ „Solidarność” postulowały, strajkowały, formułując żądania i próbując negocjacji poza Trójstronną Komisją (...) Wśród wielu grup pracowniczych panowało wówczas przekonanie, że adresatem wszelkich żądań i postulatów jest państwo. (...) W ten naturalny sposób odsuwano znaczenie Trójstronnej Komisji. Stało się więc oczywiste, że należy szukać nowej formuły dla dialogu społecznego”. Aby zażegnać kryzys polityczny w 1997 roku podjęto więc prace nad projektem ustawy o Trójstronnej Komisji. „Przyjęto za priorytet utrzymanie pokoju społecznego i ciągłe dążenie do jego osiągnięcia, na drodze negocjacji na plan dalszy zepchnięto racjonalność ekonomiczną, która z natury generuje konflikty społeczne”. W lipcu 2001 roku została uchwalona ustawa.

Kolejno Autorka omówiła węzłowe punkty dialogu już w warunkach działania Komisji na gruncie ustawowym. W 2002 roku powołano Okrągły Stół Dialogu Społecznego na rzecz Integracji Europejskiej, łączący wszystkich partnerów społecznych i stronę rządową. W 2003 roku, w obliczu kryzysu rynku pracy i finansów publicznych podjęto, pod auspicjami Jerzego Hausnera, projekt „Paktu dla pracy i rozwoju”. Prace nad nim w wyniku obaw części związków zawodowych o manipulacje ze strony rządu, zastąpiono pracami nad mniej ambitnym projektem „Porozumienia”, w ramach którego pod koniec 2003 roku strony uzgodniły stanowisko w sprawie niektórych projektów ustaw. Mimo tych częściowych sukcesów, raport Instytutu Spraw Publicznych stwierdził odnośnie dialogu toczonego w latach 2002–2005, że „Komisja tylko w ograniczonym zakresie służyła legitymizacji podejmowanych reform”. Kolejny rząd podjął w latach 2006–2007 prace nad paktem „Gospodarka – praca – rodzina – dialog”, nie doszło jednak do jego zawarcia. Autorka podkreśliła, że trudności z dochodzeniem do paktów wynikało z tego, że „partnerom społecznym bardziej zależało na bieżącym wpływie na proces legislacyjny i budowaniu pozycji pośród własnych członków (jak

również wobec konkurencyjnych organizacji), nie zaś na firmowaniu paktów i porozumień pożądaných przez rząd”. Z tego wynikała, wskazana przez Dyrektora Zakrzewską, każdorazowa niechęć któregoś z partnerów wobec zawierania paktu, bowiem zawarcie go wzmocniałoby legitymizację rządu, na co nie chciały się zgodzić związki zawodowe, popierające w danym rozdaniu politycznym partię opozycyjną.

Autorka wskazała jednak na sytuacje wyjątkowe. W 2008 roku rozpozczął się kryzys, uderzający w równym stopniu we wszystkich partnerów społecznych. Stał się on impulsem dla dwumiesięcznych autonomicznych rozmów związkowców i pracodawców. W ich wyniku powstał Pakiet antykryzysowy, podpisany przez wszystkich partnerów społecznych 13 marca 2009 roku: „[s]tworzył on ramy dla działań antykryzysowych rządu (...). Należy podkreślić, że partnerzy spełnili wtedy olbrzymią misję publiczną”. Autorka podkreśliła, że jednak w okresie następującym po podpisaniu Paktu „zróznicowanie postaw wobec propozycji rządu uniemożliwiło zajęcie wspólnego stanowiska przez Trójstronną Komisję”.

W dalszej części rozdziału Dyrektora Zakrzewska opisała sytuacje, które doprowadziły do opuszczenia Trójstronnej Komisji przez związki zawodowe; zmiany systemu emerytalnego, które, mimo że długo negocjowane, ostatecznie zostały arbitralnie wprowadzone przez rząd, oraz „uelastycznienia czasu pracy, będący bezpośrednią przyczyną bezterminowego zawieszenia ze strony NSZZ „Solidarność”, OPZZ i FZZ prac w Trójstronnej Komisji”. Następnie Autorka przedstawiła złożony proces dochodzenia do rozwiązania kryzysu w dialogu społecznym i przyjęcia w 2015 roku ustawy o Radzie Dialogu Społecznego: w porównaniu z Komisją „Rada została wzmocniona w uprawnienia, a przede wszystkim uzyskała znaczną niezależność finansową”. Autorka szczegółowo omówiła uprawnienia Rady, omówiła także funkcjonowanie kierowanego przez nią Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”. Rozdział kończy przegląd działań Rady w kolejnych latach jej funkcjonowania. W ostatnim zdaniu rozdziału Iwona Zakrzewska położyła nacisk na pozytywne a nie negatywne doświadczenia dialogu społecznego, pomimo których „Polacy potrafią się porozumiewać”.

2. Rozdział autorstwa Jacka Sroki „**Korporatyzm i pluralizm jako zbiory rozmyte oraz miejsce polskiej – chwiejnej wersji dialogu społecznego w kategoryzacji europejskich stosunków przemysłowych**” w części teoretycznej ma charakter politologiczno-socjologiczny. Jego przedmiotem jest debata wokół aktualnej przydatności stosowania tradycyjnych dychotomicznych modeli stosunków przemysłowych: pluralistycznego i korporacyjnego. W socjologii i teorii kapitalizmu porównawczego dychotomia ta

jest najczęściej przedstawiana zgodnie z idealnymi typami, opracowanymi przez Petera Halla i Davida Soskica jako *Liberal Market Economy* (LME) i *Coordinated Market Economy* (CME) a sięgając dalej, do propozycji Michela Alberta, z jego modelami kapitalizmu anglosaskiego i kapitalizmu reńskiego.

Pierwsze pytanie stawiane przez Jacka Srokę to przydatność pluralistycznego i korporacyjnego typu idealnego do mierzenia zróżnicowania dzisiejszych europejskich porządków społeczno-ekonomicznych (my nazwiemy je ekonomiami politycznymi). Odwołując się do aktualnej literatury, co niezmiennie cechuje prace Sroki, przyjmuje on tezę o aktualnym „rozmyciu” konturów tych porządków, co nie obniża zasadności operowania odpowiednimi „typami idealnymi”, jednak czyni je mniej przydatnymi do oceny przypadków konkretnych krajów (czyste typy idealne stają się nadmiernie ogólnikowymi konstruktami). W sytuacji ich „rozmycia” użyteczne jest schodzenie na niższy poziom abstrakcji i rezygnacji z metody typowo-idealnej, co też Jacek Sroka dokonuje, dostarczając autorskiej typologii europejskich stosunków przemysłowych. Obok kryterium stosunków przemysłowych wprowadza kryterium profili systemów partyjnych. Ponadto dodaje kategorię prognozowanego kierunku ewolucji stosunków przemysłowych. W rezultacie uzyskuje czułe narzędzie w postaci siedmiu typów stosunków przemysłowo-politycznych: 1. korporatyzm partnerstwa społecznego i konsensualnego kartelu elit politycznych w Austrii, Belgii, Holandii, Luksemburgu, Niemczech oraz Słowenii; 2. nordycki typ korporatyzmu w wariantach: skonsolidowanym w Danii, Finlandii i Szwecji oraz nieskonsolidowanym w Estonii; 3. nieskonsolidowany korporatyzm rywalizacyjny: polityka kontraktowych paktów społecznych w Irlandii – jej okresowy wzlot i aktualny kryzys; 4. korporatyzm spolaryzowany we Francji, Grecji, Hiszpanii, Portugalii i we Włoszech; 5. wyspiarski pluralizm liberalny w wariantach kooperacyjnym w Wielkiej Brytanii oraz spolaryzowanym na Cyprze i Malcie; 6. etatyzm i chwiejny korporatyzm w Bułgarii, na Litwie, w Polsce, Rumunii i na Słowacji; 7. słaby etatyzm i słaby korporatyzm w Czechach, na Łotwie oraz Węgrzech. Ponadto Sroka charakteryzuje zbiorczo ogólnoeuropejski typ stosunków przemysłowo-politycznych jako „korporatystyczny postulat poddawany próbom praktyki. Europejski model społeczny zakłada nierozdzielność efektywności i innowacyjności gospodarczej z solidarnością społeczną, konsensualizmem w sferze *politics* oraz współdecydowaniem w polityce publicznej. Od 1994 roku, gdy go oficjalnie postawiono, postulat ten okazuje się zbyt wygórowany. W rzeczywistości w UE postępuje decentralizacja i erozja instytucji korporatystycznych sprzężona z dekompozycją intermediacji interesów w krajach członkowskich. Skutkuje to nieuzasadnionym formalnie,

ale coraz wyraźniejszym kursem swoistej »trzeciej drogi« pomiędzy pluralizmem i lobbieniem a różnymi formami praktyk korporatystyczno-dialogowych (...). W praktyce kierunek ten wzmacnia przetargową siłę korporacji gospodarczych i wyraźnie bardziej sprzyja pluralistycznemu lobbieniu czyniąc korporatystyczny dialog unijny coraz bardziej postulatywnym niż realnym”.

Zatrzymajmy się przy charakterystyce stosunków przemysłowych w typie szóstym, do którego zaliczona została Polska (etatyzm / chwiejny korporatyzm): „Etatystyczny składnik tego wariantu stosunków przemysłowych jest stale przebudowywany przez różne wpływy partyjno-polityczne. (...). W chwiejnym korporatyzmie etatystycznym państwo zajmuje w dialogu trójstronnym mocną pozycję centralną, zmieniają się jedynie formalne rekwiizyty i publiczne narracje. Interesy wielkich grup społecznych częściej są partyjnie rozgrywane aniżeli kooperacyjnie uzgadniane.” Dodajmy jeszcze prognozowany dla tego typu kierunek ewolucji stosunków przemysłowych – ma nią być utrzymywanie „coraz bardziej fasadowej centralizacji stosunków przemysłowych przy przeważającej roli państwa (...). Jednocześnie kontynuacja nienagłaśnianego, sprzyjającego korporacjom gospodarczym kursu neoliberalnego, uzupełnianego elementami kapitalizmu państwowego oraz ewentualnymi rozwiązaniami testującymi możliwości wprowadzenia świadczeń gwarantowanych w okrojonych formach (jak np. w przypadku polskiego programu 800+). Ograniczona rola aktywizmu obywatelskiego – oficjalnie formułowane poparcie wobec aktywizmu przy realnej niechęci wobec partycypacji i współdecydowania – zarówno ze strony państwa, jak i samorządów. Wzrost roli lobbieniu przy słabej kontroli jego legalności”.

Wnioski z analiz empirycznych zostały przez Jacka Srokę zwieńczone trzema scenariuszami o różnym poziomie pesymizmu, łącznie z pierwszym, wskazanym jako „możliwie najlepszy, ale niełatwy”. Będą w nim utrzymane „zubożone formy przetargu interesów” jednak funkcjonująca w kontekście rozszerzających się „nowych deliberatywnych form ustalania decyzji publicznych”.

Źródłem pesymizmu Jacka Sroki jest warunek, wymagany dla odwrócenia, „przynajmniej częściowo” negatywnych trendów (sięgających także dialogu społecznego), mianowicie „fundamentalna zgoda” w zakresie konsensusu podstawowego czyli dotyczącego „fundamentalnych, zakorzenionych etycznie wartości wspólnoty politycznej”. W polskich warunkach trudno o taką zgodę.

3. Rozdział „**Współczesne problemy dialogu społecznego w Polsce**” autorstwa Szymona Witkowskiego, odnosi się głównie do aktualnej praktyki

dialogu społecznego. Rozdział rozpoczyna się wprowadzeniem od wskazania „historycznego rozwoju i znaczenia dialogu społecznego dla społeczeństwa” i podkreślenia, że „dialog społeczny odgrywa niezwykle istotną rolę we współczesnych państwach demokratycznych”, jednak skupia się na opisie polskiej praktyki dialogowania, która dowodzi, że „współpraca między partnerami społecznymi bywa trudna”. Zarazem odpowiedź na pytanie, „czy mamy do czynienia z kryzysem instytucji dialogu” jest raczej negatywna: „istnieją obecnie bardzo poważne problemy w funkcjonowaniu dialogu społecznego, to wciąż nie jest to sytuacja kryzysowa”. Autor wskazuje szczególnie problemy, jakie napotyka dialog społeczny.

W pierwszym rzędzie wymienia pojawiająca się aktualnie ograniczenia towarzyszące konsultowaniu założeń projektu budżetu państwa i opiniowaniu Wieloletniego Planu Finansowego Państwa. Chodzi o dyrektywę UE o utworzeniu niezależnej eksperckiej instytucji fiskalnej, która ma poprawić jakość zarządzania finansami publicznymi (w polskich warunkach ma to być Rada Fiskalna). Tryb procedowania tej instytucji stał się pretekstem dla strony rządowej do wysunięcia propozycji „pozbawienia RDS niezwykle istotnych kompetencji”, mianowicie przepisu mówiącego o zajmowaniu do 15 czerwca każdego roku przez RDS stanowiska odnośnie założeń projektu budżetu państwa na rok następny, a także wspomnianego opiniowania Wieloletnich Planów Finansowych. Autor popierał samą ideę powołania tej Rady, ale słusznie napisał, że „powołanie nowej instytucji eksperckiej nie powinno wiązać się z pozbawieniem RDS jej historycznie ukształtowanych i zagwarantowanych ustawą kompetencji”. Dodał ważny komentarz: „Nawet jeśli w tej sprawie nie dochodziło do przyjęcia wspólnej ustawy, to prace RDS pozwalały z jednej strony poznać rządzącym opinie partnerów społecznych, z drugiej dawały społeczeństwu możliwość weryfikowania planów budżetowych rządu”. Autor napisał, że mimo protestów RDS, w chwili oddawania rozdziału do redakcji, strona rządowa zgodziła się jedynie na rozwiązanie kompromisowe w zakresie personalnym Rady Fiskalnej, natomiast nie zgodziła się w kwestii opiniowania projektu ustawy budżetowej i Wieloletniego Planu Finansowego Państwa. Niezależnie jak ostatecznie zostanie rozwiązana kwestia, działalność Ministerstwa Finansów dowodzi, że zinstytucjonalizowane reprezentacje świata pracy i kapitału nie mają w jego oczach możliwości obrony swoich praw, nie mają *veto power*, respektowanie uprawnień zależy od dobrej woli strony rządowej.

Planowany zamach na kardynalne uprawnienia RDS, jeśli można użyć tego określenia, jest skorelowany z innymi, od dawna notowanymi negatywnymi akcjami władzy ustawodawczej i strony rządowej wobec instytucji dialogu społecznego. Szymon Witkowski pisze więc o „pomijaniu roli organiza-

cji reprezentatywnych i RDS w procesie legislacyjnym”. Pod tym względem autor na pierwszym miejscu wymienia obecną do niedawna lukę w postaci możliwości składania projektów poselskich przez przedstawicieli większości parlamentarnej, co wyłączało RDS z możliwości opiniowania na etapie przekazywania projektów do Sejmu, ograniczonej tylko do projektów rządowych. Autor przypomniał politycznie oburzający fakt zgłoszenia do Sejmu w 2016 roku, jako projektu poselskiego, ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego i o organizacji i trybie postępowania przed TK: „[o]ba projekty zostały przyjęte przez Parlament i stały się obowiązującym prawem”. Szymon Witkowski, prawnik związany z organizacją pracodawców, opisuje różnorodne praktyki ograniczania roli zinstytucjonizowanego dialogu społecznego (m.in. „wrzutki legislacyjne”). Nie pomija jednak pozytywnej aktywności legislatury (walka z niekonsultowaniem ustaw), co jednak nie zmienia ogólnie pesymistycznego obrazu sytuacji Rady Dialogu Społecznego.

4. Rozdział **„Przyszłość dialogu społecznego w Polsce: uwzględnienie nowych wyzwań związanych z wielokryzysem oraz zmianami globalnymi”** autorstwa Jana Klimka podnosi kwestię wyzwań wywołanych przez wielokryzys i podkreśla rolę komunikacji i współpracy, której warunkiem jest dialog społeczny. Autor odnosi dialog do struktury społecznej i gospodarczej: w tej perspektywie dla pracowników „najlepszym sposobem na włączanie się w dialog jest działalność w związku zawodowym lub radzie pracowników”, zaś na wyższym poziomie rolę mediującą pełnią struktury związkowe. W przypadku pracodawców, włączanie się w dialog może odbywać się w ramach dialogu bezpośredniego z pracownikami i ich reprezentacją lub wstępując do organizacji pracodawców. Osobne miejsce Autor poświęca pracodawcom-rzemieślnikom i właścicielom firm rodzinnych oraz reprezentacji tej grupy społeczno-zawodowej w instytucjach dialogu społecznego.

Jan Klimek podkreślał wątek szeroko traktowany w rozdziale Jacka Sroki: „[d]ziś coraz większą rolę przypisuje się rozszerzaniu przestrzeni dialogu społecznego poza tradycyjną domenę” (czyli relacje praca-kapitał-rząd – J.G.).

W kolejnej części rozdziału wymieniane są kolejne wymiary wielokryzysu: demograficzny, migracyjny, energetyczny, inflacyjny, a także wyzwania związane ze zmianami klimatycznymi (dekarbonizacja) i z procesem cyfryzacji („integracji technologii cyfrowych w różnych aspektach życia społecznego i gospodarczego”). Odnośnie każdego wymiaru Jan Klimek wskazuje odpowiednie kierunki działań, które powinny być podejmowane w ramach dialogu społecznego: formy współpracy, konsultacji, platformy dialogu, programy, w tym programy pomocowe, formy edukacji itd.

Przedstawiona problematyka stała się podstawą części normatywnej, wskazującej potrzebne kierunki wzmocnienia dialogu społecznego w Polsce, które można interpretować jako listę deficytów aktualnego dialogu. Z listą tą wiążą się postulaty nadania zwiększenia efektywności dialogu („[t]ylko efektywne instytucje dialogu społecznego mogą przyczynić się do bardziej zrównoważonego rozwoju”). Wśród wskazówek główne miejsce (co nie znaczy, że jedyne) zajmuje wzmocnienie Rady Dialogu Społecznego. Obok tej instytucji Autor podkreślił potrzebę reprezentacji interesów rzemiosła i szerzej, sektora małych i średnich przedsiębiorstw na tle ich szeroko ujętej sytuacji.

Ostatnia część rozdziału jest poświęcona głównie wzorom wartości kulturowych z podkreśleniem problemu zaufania społecznego, zawierania kompromisów i budowania konsensusu jako fundamentów dialogu społecznego, które są z kolei niezbędnymi elementami „zdrowego, demokratycznego społeczeństwa”. W analizie kompromisu Autor korzysta z metafory „choroby dwubiegunowej” lezonej objawowo, natomiast konsensus to forma terapii leczącej „nie tylko objawy, lecz również przyczyny konfliktu”. Tu „lekami” są empatia, zrozumienie, współpraca, zaufanie w długoterminowej perspektywie. W tym kontekście podkreśla się normatywną tezę Jacka Męciny: „dialog społeczny musi stać się mechanizmem nowoczesnego zarządzania publicznego”. Czy jednak są obecnie dostępne możliwości zastąpienia deficytów dialogu, wskazane przez Autora, przez efektywny dialog społeczny? Tekst nie daje odpowiedzi, natomiast dowodzi, że utrzymywanie się deficytów utrudniać będzie odpowiedź na wyzwania wielokryzysu.

5. Rozdział autorstwa Andrzeja Zybala **„Związki zawodowe na ścieżce zależności: między historią i współczesnością”** zawiera szerokie odniesienia do zależności ścieżkowej w polskim ruchu związkowym. Punktem wyjścia jest hipoteza: „ruch związkowy od długiego czasu pozostaje pod znacznym wpływem historycznych trajektorii ukształtowanych w początkowych fazach jego rozwoju”. Dodam, że pogląd ten znajduje odbicie w historii europejskiego ruchu zawodowego. Hipotezę tę Andrzej Zybala istotnie rozwija odnośnie polskich związków zawodowych, kładąc nacisk na to, że „[ś]cieżkę zależności umacniały również wybrane czynniki egzogenne, jak określone nurty kultury (...), specyficzne warunki niedorozwoju ekonomicznego, niedorozwoju ram instytucjonalnych i prawnych”. Ważnym uzupełnieniem hipotezy jest ocena sytuacji w epoce PRL: „ruch związkowy pozostawał w specyficznej sytuacji zamrożenia, jakkolwiek (...) również nabywał określonych cech”. Autor zakłada, że po półwieczu totalitaryzmu i autorytarnego socjalizmu, ruch ten kontynuuje w dużym stopniu dawną trajektorię.

Warty zwrócenia uwagi jest kompetentnie przeprowadzony wykład wybranych aspektów teorii zależności ścieżkowej – niektóre z omówionych narzędzi zostały przez Autora wykorzystane w dalszych szczegółowych analizach ruchu związkowego.

W części poświęconej polskim związkom zawodowym i stosunkom przemysłowym uwaga jest skupiona na okresie kształtowania się wyjściowych warunków, otwierających ścieżkę zależności, czyli zaborze rosyjskim (a raczej terenów Królestwa Kongresowego), w którym, w odróżnieniu od Poznańskiego i Galicji, przemysł rozwijał się na większą skalę już od lat 20-tych XIX wieku. Kształtujące się tam stosunki pracy, utrwalone przez cały okres zaborów, haniebnie uwłaczały ludzkiej godności (mimo cywilizacyjnego momentu krytycznego w okresie rewolucji 1905 roku). Ukształtowana zależność ścieżkowa była jedynie okresowo przerwana w pierwszym okresie niepodległości, gdy wprowadzono nowoczesne ustawodawstwo pracy (dodam, że wówczas Polska należała do grupy krajów-założycieli Międzynarodowej Organizacji Pracy). Andrzej Zybala omawia w perspektywie wielowymiarowej położenie klasy robotniczej, stosunki przemysłowe i sytuację ruchu zawodowego w okresie II Rzeczypospolitej, m.in. głębokie polityczne rozbitcie ruchu i uwikłanie w interesy partii politycznych, w wyniku czego ruch ten „nie uzyskał samodzielności dla celów typowo pracowniczych”. Zwraca uwagę syntetyczny a przy tym stosunkowo kompletny opis zawikłanego procesu kształtowania się ruchu związkowego w okresie międzywojennym.

W zakończeniu Autor formułuje ważny wniosek (podkreśla jego raczej hipotetyczną niż dowiedzioną formę): „[m]echanizmy ścieżki zależności mogą sprawić, że w obecnej sytuacji wciąż widoczne są zjawiska znane z początku ruchu związkowego, brak autonomii związków wobec stronnictw politycznych, silne konflikty w ruchu związkowym, olbrzymia liczba związków, ale też ich labilność, nieadekwatny rozwój ideowy związków, nieadekwatny potencjał do sprostania wyzwaniom aby móc efektywnie konfrontować się z pracodawcami w coraz bardziej złożonych realiach gospodarczych (np. przygotowanie merytoryczne kadr związkowych, wzmaganie procesów uczenia się). Związki z trudem wychodzą poza zakres zainteresowania interesami materialnymi świata pracy i z trudem wchodzą w sferę interesów transgresyjnych, związanych z zagadnieniami poszerzania możliwości rozwojowych świata pracy” (tu Autor powołuje się na tezę Włodzimierza Wesółskiego – J.G.).

Przytoczone wnioski mogą być, jak uważam, podstawą debaty nad sytuacją polskiego ruchu zawodowego w 2025 roku i roli tego ruchu w dialogu społecznym, zwłaszcza autonomicznym (praca-kapitał).

6. Rafał Towalski jest autorem rozdziału „**Odmiany dialogu społecznego w wybranych krajach europejskich na progu pandemii Covid-19**”. Autor na wstępie stwierdza, że nadal ważnymi grupami interesu są środowiska pracownicze i pracodawcy, nadaje także autonomiczne znaczenie instytucji dialogu społecznego, który, jak pisze, „[m]oże (...) być traktowany jako, swego rodzaju, subsystem systemów politycznego i gospodarczego”.

W kolejnym podrozdziale przytacza trzy definicje dialogu społecznego, wyróżniając definicję Jerzego Hausnera i Mirosławy Marody, zaś w podrozdziale („Dialog społeczny cechy i funkcje”) przyjmuje perspektywę ekonomiczną, a także instytucjonalną, i kładzie nacisk na rolę dialogu w kontekście interesów grupowych i sprzeczności interesów. Pisze, powołując się na badaczy zjawisk konfliktowych (Elizabeth Jacobs), że „tych sprzeczności nie da się rozwiązać za pomocą abstrakcyjnych formuł. Może dojść do tego tylko w drodze demokratycznej debaty. Dialog społeczny staje się (...) »instytucją«/»regulą« organizującą taką debatę”. Jak podkreśla, dialog pozwala wyjść poza dylemat etatyzm kontra pluralizm („państwo czy rynek”) i „może pozwolić uniknąć konfliktów społecznych, często towarzyszących decyzjom gospodarczym i społecznym”.

Rafał Towalski podejmuje ambitny cel opracowania idealnej typologii (powołuje się na Webera) dialogu społecznego w krajach europejskich. Podejmuje w związku z tym problem doboru zmiennych, które trafnie charakteryzowałyby dialog społeczny i powołuje się na bazę OECD/AIAS ICTWSS. Na tej podstawie wyodrębnił sześć zmiennych, oddających instytucjonalne cechy dialogu społecznego: prawo do zrzeszania się, prawo do prowadzenia rokowań zbiorowych, zakres interwencji państwa w rokowaniach zbiorowych, obecność rady trójstronnej, regularny udział partnerów społecznych w podejmowaniu decyzji przez rząd, uprawnienia rad pracowników. Towalski wnikliwie omawia złożone konteksty zmiennych i uzasadnia trafność wyboru, podkreślając, że ograniczenie do sześciu zmiennych z potencjalnego zbioru wielu możliwych, musi nosić cechę arbitralności. Uważam, że dobór zmiennych, dokonanych przez Rafała Towalskiego, spełnia w dużym stopniu warunek trafności.

W kolejnym kroku Rafał Towalski skonstruował trójdzieloną typologię idealną i wyróżnił typ korporatystyczny, etatystyczny i liberalny. W rozdziale nie podał zasad szczegółów budowy tych typów (wartości zmiennych przypisanych poszczególnym typom), lecz w trybie opisu jakościowego przedstawił ich charakterystykę. Dodam, że takie właśnie, jakościowe (holistyczne), a nie ilościowe konstruowanie typów idealnych towarzyszy często analizom ustrojów posocjalistycznych krajów Europy Środkowej, podczas gdy ilościowe odnoszą się częściej do krajów dojrzałej gospodarki rynkowej. W tym jednak

przypadku warto było przedstawić aspekt ilościowy, ze względu na późniejsze ilościowe analizy.

Odnośnie idealnego typu korporatystycznego Rafał Towalski wskazał m.in., że „prawo do zrzeszania się jest w pełni respektowane”, a także „[r]elatywnie silna pozycja partnerów społecznych i wielowymiarowa współpraca z rządem, może prowadzić do relatywnie częstego zaangażowania partnerów społecznych w tworzenie i wdrażanie polityk publicznych”. Z kolei w przypadku typu etatystycznego wymienia się, m.in. fakt, że „rząd odgrywa istotną rolę, choć (...) nie ma specjalnych ograniczeń jeśli chodzi o organizowanie się partnerów społecznych, nie mniej ich uprawnienia w zakresie prowadzenia rokowań zbiorowych mogą być poważnie ograniczone, właśnie poprzez ingerencję rządu. Ten ostatni, określa też podstawowe wskaźniki (wynagrodzenia w sektorze publicznym, płaca minimalna), które są punktem wyjścia do ewentualnych, dalszych rokowań”. Trzeci typ, liberalny, obejmuje, m.in. „ograniczoną rolę państwa i przewagę jednego z partnerów społecznych (na ogół pracodawców). Przewaga ta nie ma jednak nic wspólnego z ograniczaniem praw do zrzeszania się czy prowadzenia negocjacji zbiorowych (...)”. Typy idealne przybierają postać wskaźników ilościowych, Rafał Towalski nie omawia, jak już pisałem, ich konstrukcji, co stanowi pewną lukę w wywodzie. Ilościowe ujęcie pozwala Autorowi na wyliczenie natężenia każdego z typów idealnych w każdym kraju. Z analiz ilościowych wynika, że spośród 16 branych pod uwagę krajów europejskich w 13-tu największe jest natężenie liberalizmu, w dwóch (Niemcy i Portugalia) – etatyizmu, w jednym (Holandia) korporatyizmu. Przy tym natężenie liberalizmu jest istotnie zróżnicowane w krajach przypisanych temu typowi idealnemu (68,2 we Francji, podczas gdy 94,6 w Estonii), są też przypadki nieomal równego poziomu natężenia dwóch typów idealnych: w Holandii typ korporatystyczny 69,6 podczas gdy liberalny 66,8; w Niemczech typ etatystyczny 70,1 podczas gdy liberalny 69,1. Towalski podsumował wyniki: „w Europie, powszechnie występuje odmiana dialogu społecznego z dominującymi cechami, charakterystycznymi dla typu liberalnego, którym w większym lub mniejszym stopniu towarzyszą rozwiązania typu etatystycznego. Drugim wariantem, o zdecydowanie mniejszym zasięgu jest typ dialogu etatystycznego, który zawiera w sobie pewne cechy typu korporatystycznego”. Autor powołuje się w komentarzu na pogląd Klaus Offego i tezę o zdeorganizowanym charakterze europejskiego kapitalizmu, ja z kolei przypomnę analizy Dawida Osta, który pisał o europejskim „pozornym korporatyzmie”, maskującym faktyczny liberalizm. Rozdział kończy się analizą walki z pandemią Covid-19, z której wynika, że w warunkach zdeorganizowanego kapitalizmu „nie został wykorzystany w pełni potencjał, jaki tkwi w mechanizmach dialogu społecznego”.

7. Artykuł Sławomira Adamczyka i Barbary Surdykowskiej „**Dlaczego nieobecność dialogu branżowego w Polsce jest groźna dla interesów państwa i pracowników. Znamienny przykład przemysłu samochodowego**” rozpoczyna przykre stwierdzenie: „Polska jest jedynym średniej wielkości państwem członkowskim UE, w którym dwustronny dialog branżowy *de facto* nie istnieje.”. Dwójka autorów chce zwrócić uwagę „na potencjalne, aczkolwiek całkowicie realne negatywne konsekwencje nieobecności sektorowego poziomu negocjacji zbiorowych (czyli po prostu brak ponadzakładowego układu zbiorowego pracy) w tym wiodącym segmencie polskiej gospodarki”.

We wstępie podkreślona jest zależność ścieżkowa: gdy po 1989 roku Polska stała się polem inwestycji ponadnarodowych korporacji motoryzacyjnych, „nie istniały jeszcze ramy dla stosunków przemysłowych”. Ukształtowana wówczas sytuacja została spetryfikowana – „[m]imo, że obecnie takie ramy prawne istnieją, nic nie wskazuje na to, że w przypadku sektorów zdominowanych przez kapitał zagraniczny (...) możliwy był rozwój dialogu dwustronnego”. W dalszej części rozdziału przypomina się, że w 1997 roku miała miejsce próba wynegocjowania branżowego układu zbiorowego, niestety szybko zaniechana ze względu na obstrukcję ze strony korporacji zagranicznych (MNC).

Postawione jest zasadnicze pytanie: „czy związki zawodowe mogą prowadzić sektorowy dialog społeczny w branży, która jest tak zorientowana na eksport i zdominowana przez łańcuchy zależności skutkującymi agresywną konkurencją w wymiarze ponadgranicznym”. W odpowiedzi pisze się, że jest to problematyczne ze względu na model ruchu związkowego, gdyż „poziom decyzyjny związków zawodowych w znacznej mierze pozostaje w gestii organizacji zakładowych, a wyższe (branżowe) struktury związkowe (...) (nie są) podmiotami zdolnymi do nakłaniania reprezentacji pracodawców do prowadzenia efektywnego dialogu”, natomiast zakładowe ogniwa związkowe w małym stopniu są zainteresowane negocjacjami sektorowymi.

Kolejna część rozdziału zawiera charakterystykę dramatycznej sytuacji europejskiego przemysłu samochodowego. Jest to sektor kluczowy dla gospodarki europejskiej, który zderza się z dylematami między utrzymaniem konkurencyjności międzynarodowej w warunkach rygorystycznej polityki klimatycznej UE, agresywną konkurencją pomiędzy korporacjami działającymi wewnątrz Europy i stałymi zmianami własnościowymi między nimi (fuzje i przejęcia). Przekłada się to „na trudności z budowaniem solidarności związków” i znajduje swój znaczący wyraz w braku komitetu dialogu społecznego reprezentującego sektor motoryzacyjny na poziomie UE. Rozwijając te wątki Autorzy podkreślają trzy główne wyzwania, przed którymi stoi

gospodarka Europy: dekarbonizacja, cyfryzacja i globalna konkurencja. W tej ostatniej kwestii podkreśla się głównie konkurencję motoryzacji elektrycznej ze strony Chin (przybycie do Europy statku z trzema tysiącami chińskich elektryków, określonego jako „statek śmierci” dla sektora).

Dwójka Autorów przytacza trzy scenariusze przyszłości sektora w UE: pesymistyczny, rysujący perspektywę „stopniowego zaniku europejskiego sektora motoryzacyjnego”; scenariusz „na przetrwanie” (autonomiczny rozwój i oddzielenie globalnych łańcuchów dostaw); „pożądany” (utrzymanie europejskiej przewagi dzięki innowacjom w zakresie automatyzacji i robotyki), i „rozwojowy” (m.in. rozwój odnawialnych źródeł energii i obniżenie jej kosztów). Wskazuje się jednocześnie trudności osiągnięcia stanu pożądanego z powodu, m.in., braku wspólnej polityki państw UE i wkraczaniu chińskiej konkurencji do wnętrza gospodarki europejskiej (np. „polski projekt Izera chętnie widziałby chińskiego inwestora”).

W dalszej części rozdziału został stosunkowo szczegółowo opisany aktualny stan przemysłu motoryzacyjnego w Polsce (największy przemysł wytwórczy w kraju), a także omówiono jego rolę w skali światowej. Jeśli odwołam się do typologii kapitalizmu, wnioski Adamczyka i Surdykowskiej potwierdzają wielowymiarowe ryzyko, które niesie europejski model „zależnej gospodarki rynkowej”, zarówno dla gospodarki, jak dla stosunków przemysłowych. Model oznacza, której brak lokalnego rozwoju technologicznego, zaś know-how jest wnoszone z zagranicy przez MNC, zaś głównym celem rządzących staje się „przyciąganie bezpośrednich inwestycji zagranicznych, nawet kosztem jakości powstających stosunków przemysłowych”. Instytucja państwa, jak piszą, zagwarantowała sobie „wpływ na decyzje dotyczące rynku pracy i stosunków przemysłowych”, ale sprowadzał się on do ochrony swobody mechanizmów rynkowych w odniesieniu do MNC. Znajduje to odbicie, m.in. w „katastrofalnej sytuacji dialogu branżowego”, a pośrednio jest także źródłem „pułapki średniego rozwoju”. Efektem tej pasywnej postawy państwa stał się „hybrydowy system stosunków przemysłowych” z „teoretyczną możliwością zawierania układów zbiorowych pracy”, jednak bez wspierania przez państwo „autonomicznego dialogu w sektorze prywatnym”. Adamczyk i Surdykowska nie ograniczają się do pesymistycznej oceny polityki państwa, lecz przypominają, że system „charakteryzuje się zaawansowanym (często konfliktowym) pluralizmem związkowym i rozdrobnieniem ruchu związkowego, któremu towarzyszy porównywalny stopień pluralizmu i rozdrobnienia organizacji pracodawców”. W tym kontekście pada ważna uwaga o modelu zbiorowego prawa pracy, ustanowionego nowelizacją Kodeksu pracy w 1994 roku i umożliwiającego zawieranie korzystnych dla pracowników układów zbiorowych pracy. Model ten zawiódł, nie przeciwdziałając kryzysowi

w zakresie rokowań zbiorowych. Odnosząc się do trójstronnego dialogu społecznego na poziomie krajowym, potencjalnie rekompensującego brak ponadzakładowych negocjacji zbiorowych, dwójka Autorów dodała, że wyniki tego dialogu są w dużej mierze iluzoryczne z powodu, z jednej strony „silnie arbitralnego podejścia rządu do tworzenia polityki publicznej” a z drugiej „słabością partnerów społecznych”.

W tej sytuacji nastąpiła fragmentaryzacja stosunków przemysłowych. Dwójka Autorów dała bardzo interesujący empiryczny opis głębokiego zróżnicowania typów tych stosunków funkcjonujących w poszczególnych spółkach-córkach, należących do MNC z różnych krajów. Odnosząc się do tych analiz pojawia się kluczowa konstatacja, że zakładowe organizacje związkowe czują się bardziej osadzone w kulturze własnej zagranicznej korporacji (nawet jeśli ją kwestionują), niż identyfikują i rozpoznają wspólne wyzwania dla całej branży, przy tym dzieje się tak niezależnie od jakości dialogu z danym pracodawcą.

Adamczyk i Surdykowska stawiają pytanie o szanse zmiany „paradygmatu” w kierunku przywrócenia sektorowej solidarności związkowej, co wymagałoby przesunięcia centrum decyzyjnego na poziom branżowy. Odpowiadając na pytanie wykazują, że byłoby to możliwe jedynie pod warunkiem, że osłabieniu poziomu zakładowego w imię sektorowego towarzyszyłaby gwarancja skuteczności negocjacji sektorowych (trudna do wyobrażenia). Inaczej takie przesunięcie mogłoby „doprowadzić do poważnych wstrząsów osłabiających pozycję związków zawodowych w ogóle”.

W dalszych rozważaniach na warsztat trafia analiza stosunku do rokowań sektorowych ze strony MNC. Dwójka autorów poddaje analizie znany argument, że decentralizacja rokowań zbiorowych jest korzystna dla przemysłu, ponieważ „zapewnia mu niezbędną elastyczność w reagowaniu na bodźce zewnętrzne”. Ten argument nie jest podważany wprost, lecz przez odwołanie się do interesu państwa: „[w]ydaje nam się, że w interesie państwa jest promowanie sektorowego poziomu negocjacji zbiorowych w przemyśle motoryzacyjnym, ponieważ skutkowałoby to włączeniem zagranicznych koncernów do dyskursu na temat »polskich« sposobów radzenia sobie z zasadniczymi wyzwaniami zewnętrznymi, i dodatkowo przyczyniłoby się do uwolnienia z pułapki średniego wzrostu”. Ta idea wymagałaby jednak spełnienia trudnych warunków nie tylko po stronie MNC, lecz głównie państwa i jego polityki wobec inwestycji zagranicznych. Mimo, że władza publiczna nie może „ingerować odgórnie w autonomię partnerów społecznych”, jednak mogłaby tworzyć „zachęty do podejmowania negocjacji zbiorowych”. Dwójka Autorów niejako podpowiada państwu, że mogłoby wykorzystać w tym celu „[p]ojawienie się dyrektywy (...) w sprawie adekwatnej płacy minimal-

nej w UE”. Tak więc jedyną szansą dla rewitalizacji rokowań sektorowych w aktualnych warunkach byłaby, zdaniem dwójki Autorów, ingerencja instytucji państwa w imię interesu publicznego i, pośrednio, przełamania „pułapki średniego rozwoju”.

8. Rozdział autorstwa Jana Czarzastego **„Dialog społeczny w czasach wielokryzysu”** rozpoczyna się omówieniem przez Autora ewolucji różnorodnych form dialogu społecznego w Polsce, zaczynając od lat przełomu antystalinowskiego i ustanowienia ładu autorytarnego socjalizmu, kończąc aktualnymi rozwiązaniami instytucjonalnymi. Opis jest stosunkowo krótki lecz kompletny. Autor wymienia wszystkie kluczowe etapy ewolucji, w tym udane i nieudane próby zawierania porozumień i paktów społecznych. Ten grunt historyczny służy do podjęcia tematu wielokryzysu. Po przedstawieniu szeregu aktualnych kryzysów przywołał „symboliczną etykietę 2008+” a następnie wymienił pojęcie „wielokryzysu”, stosowanego zamiennie z „polikryzysem”, „splotem kryzysów”. Wskazał, że wraz z nałożeniem się na wcześniej eksplodujące kryzysy pandemii Covid-19, popularne stało się pojęcie „wielokryzys”.

Na tym tle Autor odwołuje się do instytucji polskiego dialogu społecznego, począwszy od kształtowania polityki antykryzysowej w 2009 roku w ramach dialogu autonomicznego partnerów społecznych bez udziału strony rządowej. Podkreślił, że po wybuchu w 2008 r. globalnego kryzysu finansowego, „także w Polsce zapanowało przekonanie, że zapaść gospodarcza jest tylko kwestią czasu”. Następnie wskazał na „kunktatorską politykę rządu” wobec wyzwania kryzysowego, która wywołała kreatywną reakcję partnerów społecznych, mobilizowanych dwustronnym poczuciem zagrożenia: z jednej strony falą bankructw (mobilizacja organizacji pracodawców), z drugiej falą bezrobocia (mobilizacją związków zawodowych). Autor zarysowuje treść wynegocjowanego dwustronnie w 2009 roku „Pakietu Autonomicznego”, a następnie przedstawia późniejsze działania rządu, który mimo wstępnych zapewnień akceptacji całości tego Pakietu, w niektórych kluczowych kwestiach odstąpił od postanowień Pakietu, przede wszystkim odnoszących się do preferencji strony związkowej. Za tymi nieprzychylnymi związkom zawodowym i klasie pracowniczej decyzjami rządu, poszły, jak pisze Czarzasty, inne, wśród nich także te nierespektujące niektórych interesów pracodawców. Następnie Autor przywołał działania rządu wywołujące kryzys dialogu w 2013 roku, którego efektem było bezterminowe zawieszenie uczestnictwa związków zawodowych w Komisji Trójstronnej.

W kolejnym podrozdziale Autor podjął analizę dialogu społecznego w wielokryzysie, w warunkach ograniczeń lockdownu, „a co za tym idzie

odcięcia możliwości obradowania w [...] trybie [...] spotkań osobistych”. Jan Czarzasty przypomniał skłonność ówczesnego rządu do podejmowania działań w duchu nieoliberalnej demokracji na modłę węgierską. W ramach pierwszej „Tarczy Antykryzysowej” rząd proponował wprowadzenia zapisu głęboko ograniczającego autonomię członków Trójstronnej Komisji, co spotkało się „z twardym sprzeciwem przedstawicieli partnerów społecznych”, ponadto tryb konsultowania kolejnych propozycji rozwiązań antykryzysowych bardzo ograniczał rolę partnerów społecznych. Ograniczenia roli partnerów dotyczyło szeregu inicjatyw „nieoliberalnego rządu”, „przyjmującego centralistyczny kurs”. Autor dał przykład „Polskiego Ładu” i licznych rozwiązań w duchu paternalistycznych – w tych przypadkach Jan Czarzasty omawia kolejne wymiary wielokryzysu i wiążący się z nimi brak prowadzenia dialogu społecznego.

Rozdział kończy się pytaniem „Co dalej?”. Autor uogólnia proces ewolucji dialogu sprzed wielokryzysu przedstawiając go pod postacią cyklu sinusoidalnego, którego apogea wyznaczają kryzysy stymulujące dialog społeczny, natomiast spadki to okresy pokryzysowego zaniechania praktyk dialogowych. Autor stwierdza, że wielokryzys nie dał efektu sinusoidalnego i wysunął kilka hipotez co do jego charakteru. Pierwsza mówi o „niedookreśloności i płynności” wielokryzysu, co wywołuje brak bodźców do podejmowania „trudnych, ale jednocześnie czytelnych dla społeczeństwa celów polityki publicznej”. Druga wskazuje na tendencję stosowania „autorytarnych innowacji” typu „demokracji nieoliberalnej” w Europie Środkowo-Wschodniej. Trzecia wiąże się z trudnością ożywiania dialogu społecznego „wobec systematycznego słabnięcia partnerów społecznych”.

9. Przedmiotem rozdziału „**Edukacja a dialog**” Mateusza Szymańskiego są przyczyny słabej świadomości znaczenia dialogu społecznego dla procesów decyzyjnych. Ma to wpływ, jak pisze Autor, na kolejny strukturalny kryzys dialogu, a także rodzi pytanie „jak tę świadomość poprawić”. We „Wprowadzeniu” pojawia się ważna teza: związki zawodowe i organizacje pracodawców, zaangażowane w dialog z decydentami, mogą im dostarczyć wiedzę o sposobie, w jaki dane rozwiązanie „przygotowane w zaciszu biur” będzie funkcjonowało w praktyce. Ponadto Autor zwraca uwagę, że skuteczność danej regulacji jest zależna od jej akceptacji, której warunkiem jest m.in. „zakorzenie” w życiu społeczno-gospodarczym. Z tego wyprowadzany jest wniosek: „[p]rocesy deliberacyjne na różnych szczeblach muszą być silnie wkomponowane w proces decyzyjny”.

Mateusz Szymański wyodrębnił następnie czynniki powodujące słabość dialogu społecznego w Polsce. Wymienia kolejno: niski poziom za-

ufania społecznego i politycznego; brak kultury dialogu i współpracy; polaryzację polityczną; nierównowagę sił między partnerami społecznymi; dominującą rolę administracji publicznej w dialogu; relatywnie silniejszą pozycję organizacji pracodawców od pozycji związków zawodowych; brak ciągłości i spójności polityki rządu wobec dialogu społecznego (każdy kolejny rząd ma inną wizję dialogu społecznego); krótkofalowość prowadzonej polityki i brak podejścia strategicznego; szybkie tempo zmian legislacyjnych i częsty brak dostatecznego czasu na konsultacje społeczne.

Po tym wyczerpującym opisie deficytów dialogu społecznego, Szymański wskazuje na dodatkowy problem związany ze słabością dialogu, mianowicie brak edukacji: „[w] społeczeństwie brakuje wiedzy na temat skutecznych metod negocjacji, współpracy oraz korzyści płynących z dialogu. To prowadzi do sytuacji, w której zarówno obywatele, jak i pracownicy oraz pracodawcy nie są w pełni świadomi swoich praw i możliwości działania.”

W kolejnym podrozdziale Autor omawia badania wszystkich poziomów edukacji pod kątem obecności w programach problematyki pracy i dialogu społecznego. Z aktualnych badań, przeprowadzonych przez NSZZ „Solidarność”, wynikał brak w programach treści odnoszących się do tych kwestii. Ta luka obejmuje wszystkie poziomy edukacji, sięga nawet studiów wyższych na kierunku „administracja” (pojawia się dopiero na II poziomie tych studiów). Najbardziej uderzającym przykładem deficytu jest brak odpowiednich treści w programie kształcenia słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (KSAP), „a więc kuźni liderów polskiej administracji publicznej”.

„Solidarność”, opierając się na wymienionych wynikach badań, zwróciła się do Minister Edukacji Narodowej z szeregiem szczegółowych propozycji odnośnie programów („[z]aproponowano nawet stworzenie odrębnego przedmiotu na temat zagadnień”). Jak pisze Autor, „odpowiedź była dalece rozczarowująca. Nie dostrzeżono problemu i nie wskazano na jakiegokolwiek kierunki możliwych zmian. W zamian za to, czysto administracyjnie, wskazano, że zorganizowano prekonsultacje społeczne, i że zostaną zorganizowane właściwe konsultacje publiczne”. Do tych prekonsultacji nie zaproszono jednak partnerów społecznych.

Z wcześniejszych analiz Autor wyciąga wnioski – „[n]a braki edukacyjne wynikające z luk w programach nauczania nie da się odpowiedzieć inaczej niż przez kształcenie kadr już w trakcie ich kariery urzędniczej”. Wysłunięty jest przez Szymańskiego postulat stworzenia odpowiedniej jednostki publicznej – tu nawiązanie do związkowej idei powołania urzędu ds. dialogu, na czele z rzecznikiem dialogu. Obecnie działające placówki, jak pisze Autor,

albo muszą ograniczać się tylko do bieżącego administrowania RDS (Biuro Rady) albo mają tak duże ograniczenia finansowe i kadrowe, iż mimo ogromnego doświadczenia i zaangażowania, nie mogłyby podjąć obecnie funkcji edukacyjnej (CPS „Dialog”). Autor wspominał także lukę, jaka powstała z powodu konieczności zaniechania publikacji przynoszącego „bardzo wartościowe treści” kwartalnika „Dialog. Pismo dialogu społecznego”.

W kolejnych podrozdziałach Mateusz Szymański omawia różnorodne zewnętrzne doświadczenia odnoszące się do dialogu społecznego, poprzedzając je uwagą odnośnie władz, że jeśli „nie są same przekonane do pewnych koncepcji, to bodziec do zmian płynie ze szczebla wyższego” (a więc od demokracji zachodnich). To swoiste edukowanie, które Autor kieruje na podwórko polskiej polityki, rozpoczyna od omówienia sytuacji w UE, która „promuje i wzmacnia dialog społeczny poprzez ramy prawne, wsparcie finansowe, inicjatywy dialogu na poziomie unijnym, a także poprzez promowanie dobrych praktyk i monitorowanie działań w tym zakresie”. W tym kontekście wymienia dyrektywy, zawierające komponent dialogowy, m.in. nową dyrektywę w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej, „w której rokowania zbiorowe postawiono w centrum procesów decyzyjnych na temat sposobu ustalania płac minimalnych w gospodarce”. Następnie wskazuje na działalność Europejskiego Komitetu Dialogu Społecznego, dalej na finansowanie przez UE programów, które wspierają dialog społeczny na poziomie krajowym i unijnym, następnie na działalność Europejskiego Funduszu Społecznego Plus i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (przypomina opinię Komitetu z kwietnia 2023 roku, że „w niektórych państwach członkowskich trójstronny wymiar dialogu społecznego jest bardziej formalistyczny niż znaczący”). Kończy zwróceniem uwagi na coroczną procedurę Semestru Europejskiego a odnośnie zaleceń tej instytucji pisze: „[m]ożna mieć nadzieję, że te sygnały są odnotowywane przez naszą administrację, przynajmniej na poziomie rządu, i że dzięki temu świadomość znaczenia dialogu rośnie”.

Osobną uwagę poświęca kluczowej instytucji promującej trójstronny dialog w skali światowej: Międzynarodowej Organizacji Pracy; pisze o szerokiej ofercie edukacyjnej tej organizacji m.in. w ramach Akademii Dialogu Społecznego i Stosunków Przemysłowych. W odniesieniu do Europy Autor wymienia Europejską Sieć Administracji Publicznej (EUPAN), która organizuje warsztaty, seminaria i spotkania, pozwalające urzędnikom na wymianę doświadczeń m.in. w zakresie dialogu społecznego. Następnie Szymański wskazuje kraje, w których działają instytucje podnoszące wiedzę urzędników: we Francji działa *l'Institut national du service public* (INSP), w Niemczech *Bundesakademie für öffentliche Verwaltung*, w Hiszpanii *Instituto Nacional de Administración Pública* (INAP).

W ostatniej części rozdziału Mateusz Szymański pisze o polskich inicjatywach politycznych, promujących dialog społeczny, m.in. o przyjętej przez Radę Ministrów w 2017 roku Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR). Wskazuje się w niej na partnerstwo pomiędzy instytucjami administracji publicznej i organizacjami pozarządowymi, opartej na wzajemnym zaufaniu, o kulturze współpracy, o tworzeniu warunków dla większego zaangażowania strony społecznej (organizacji, partnerów, obywateli) w procesy kreowania polityk publicznych i stanowienia prawa. Kolejną inicjatywą rządową są „Zasady dialogu społecznego” z 2002 roku. Mimo, że tekst „odnosił się bezpośrednio do członków koalicji rządowej SLD-UP-PSL i z jego treści wyłania się dość instrumentalne podejście do dialogu”, to „zawiera dość uniwersalne rekomendacje dotyczące tego jak angażować rząd w dialog społeczny (...) a przy tym jest jedyną jak dotąd tak holistyczną próbą zrozumienia tego jak dialog społeczny może wzbogacać procesy decyzyjne”. Pisząc o pozytywnym krajowym dorobku w zakresie dialogu, Szymański podkreśla ważne osiągnięcia Departamentu Dialogu i Partnerstwa Społecznego MRPiPS (niedostatecznie promowane wśród kadr administracji publicznej). W zakończeniu pojawia się uwaga, iż w odróżnieniu od Senatu, Sejm nigdy nie zorganizował debaty poświęconej funkcjonowaniu Rady Dialogu Społecznego. Rozdział zamyka jednak zdanie o nadziei, że Polska będzie państwem budującym transparentne mechanizmy dialogu społecznego „z korzyścią dla gospodarki i społeczeństwa”.

10. Jacek Męcina, autor rozdziału „**Dorobek i przyszłość dialogu społecznego z perspektywy uczestnika i badacza dialogu społecznego w Polsce**”, jest uznanym naukowcem w dziedzinie prawa pracy, stosunków pracy i dialogu społecznego, jest autorem szeregu kluczowych publikacji z tego zakresu, także wydanych za granicą. Jest on wieloletnim członkiem Konfederacji Lewiatan, uczestnikiem polskiego dialogu trójstronnego od samego jego początku (aktywnie działał w Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, następnie w Radzie Dialogu Społecznego).

We wstępnej części rozdziału Jacek Męcina nawiązuje do swojej pierwszej pracy zawodowej jako menedżera odpowiedzialnego za promocję reform społeczno-gospodarczych w pierwszym projekcie europejskim, realizowanym w ramach ówczesnego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Pisze: „zawodowo chyba najciekawszym doświadczeniem było osobiste poznanie i współpraca z Ministrem Andrzejem Bączkowskim”. Okres ten określił jako „autentyczne narodziny dialogu społecznego w naszym kraju. Zarówno przedstawiciele związków zawodowych, organizacji pracodawców, jak i strony rządowej, pogłębiali bezcenną wiedzę o prowadzeniu dialogu społeczne-

go”. Jacek Męcina wspominając ten okres wymienia z nutką sympatii osoby o wyjątkowym znaczeniu dla rozwoju dialogu społecznego w Polsce: m.in. Stanisławę Borkowską, Kazimierza Frieske, Pawła Gieorgicę, Leszka Gilejkę. Działając w Komisji Trójstronnej Autor podkreślił rolę Henryki Bochniarz i Konfederacji Lewiatan w zakresie dwóch głównych celów, którymi było „wspieranie integracji europejskiej i rozwój dialogu społecznego”.

Omawianie praktyki dialogu trójstronnego Jacek Męcina rozpoczął przypomnieniem ważnego faktu współpracy między Konfederacją a OPZZ. W czasie, gdy Konfederacja aspirowała do uczestnictwa w Komisji Trójstronnej, co spotykało się z pewnymi oporami ze strony niektórych organizacji, liderzy OPZZ ułatwili jej dążenia, bowiem „zaczęli włączać Konfederację Lewiatan w dialog dotyczący skutków kryzysu rosyjskiego, którego następstwem był wysoki wzrost bezrobocia”.

Rozdział składa się z dwóch części. W pierwszej dotyczącej dotychczasowych efektów działania instytucji trójstronnej i drugiej, poświęconej deficytom trójstronności i aktualnemu projektowi zmian ustawy, które mają zapobiec tym deficytom.

W pierwszej części Jacek Męcina, uczestnik wszystkich opisywanych przez siebie procesów i zdarzeń, scharakteryzował ten okres, przytaczając w perspektywie ewolucji instytucji kolejne istotne uchwały, stanowiska, umowy itd., a także kluczowe debaty, zaczynając od 1994 roku, kończąc na 2021 roku. Podkreślił przy tym niemożność pełnego wykorzystania potencjału Rady Dialogu Społecznego, bowiem jej bolączką jest „niewystarczająca liczba ekspertów oraz zaplecza pracowników obsługujących Radę Dialogu Społecznego”.

Wśród głównych deficytów dialogu społecznego na poziomie centralnym Jacek Męcina wymienił na pierwszym miejscu złe praktyki dotyczące konsultacji projektów aktów prawnych przez stronę rządową, na drugim, niesatysfakcjonujący stan ekspercko-kadrowej obsługi pracy Rady Dialogu Społecznego. W tym kontekście wskazał na przedłożone przez niego argumenty na rzecz powołania urzędu Generalnego Dyrektora Dialogu Społecznego, zwiększenia finansowania dialogu społecznego w Polsce oraz ustalania liczby członków Rady z ramienia związków zawodowych i organizacji pracodawców. Ten wątek został przez Autora zamknięty wnioskiem pesymistycznym: „mimo obowiązywania stosunkowo dobrej ustawy (...), dialog w ostatnich latach zszedł do poziomu fasadowego i pozorowanego. Strona rządowa nie tylko nie uczestniczy regularnie w pracach Rady, ale proces legislacyjny, który jest podstawowym zobowiązaniem współpracy rządu z partnerami społecznymi pomija Radę.”

Aktualnie obowiązująca ustawa o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, została uchwalona w 2015 roku i znoweli-

zowana w 2018 roku. Partnerzy społeczni, jak pisze Autor, „przewidzieli cykliczny przegląd przepisów i możliwość zgłoszenia propozycji zmian w ustawie”. W tej sytuacji podjęto prace nad zmianami, które rozpoczęły się w 2020 roku i trwały do września 2022 roku. Autor – aktywny uczestnik prac nad projektem zmian, następująco uszeregował propozycje.

Na pierwszym miejscu została ulokowana propozycja przeciwdziałaniu złym praktykom w konsultacjach projektów aktów prawnych przez stronę rządową, a jeszcze w większym stopniu projektów poselskich, których procedowanie pozbawiało Radę Dialogu Społecznego i organizacje reprezentatywne możliwości faktycznego udziału w procesie legislacyjnym.

Na drugim miejscu ulokowany został postulat zapewnienia Radzie Dialogu Społecznego realnych warunków dla systematycznej i merytorycznej działalności, dzięki powołaniu niezależnego urzędu Generalnego Dyrektora Dialogu Społecznego. Autor szeroko omówił przyczyny tej propozycji (11 istotnych argumentów), podkreślając zwłaszcza, że RDS rozpatruje corocznie kilkaset aktów prawnych, w tym wielu wymagających wnikliwej pracy ekspertów.

Ponadto Jacek Męcina wskazał potrzebę uregulowania zasad poszerzenia składu Rady oraz zasad powoływania Przewodniczącego Rady, określenie mechanizmów rozpatrywania opinii i stanowisk Wojewódzkich Rad Dialogu Społecznego (WRDS), zmiany w ustalaniu zasad reprezentatywności, w tym znalezienia formuły złagodzenia zasad reprezentatywności w stosunku do samorządu rzemiosła (to troska strony pracodawców), postulat wzmocnienia pozycji dialogu autonomicznego i ewentualne ograniczenie bezpośredniego udziału strony rządowej (z tym wiąże się dodatkowe warunki). Ostatnia, siódma proponowana zmiana to uregulowanie zasad zawierania na poziomie RDS ramowych układów zbiorowych pracy i porozumień zbiorowych, które dawałyby szansę na nowe zasady dialogu na poziomie zakładowym i branżowym („przystąpienie do takich regulacji ramowych byłoby autonomiczną decyzją firm, a po stronie państwa muszą pojawić się elementy zachęt związanych z deregulacją zobowiązań, większą elastycznością prawa pracy itd.)

Kończąc Jacek Męcina podkreślił zasługi wielu osób wspierających dialog, zwłaszcza związanych z „niezwykłym miejscem”, jakim jest Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”: „[j]est to dom dialogu, którego mury były świadkami wielu istotnych społeczno-gospodarczych wydarzeń i jest to miejsce, w którym zawsze możemy prowadzić wysoko jakościowe merytoryczne debaty. Ten punkt na mapie Polski zawsze przyciąga nas z najdalszych zakątków naszego pięknego kraju, abyśmy mogli troszczyć się o jego przyszłość i wypracowywać konsensus w każdym, nawet najtrudniejszych kwestiach”.

11. Sławomir Adamczyk i Barbara Surdykowska są autorami rozdziału „**Niejasna przyszłość dialogu społecznego w Ukrainie**”. Rozdział rozpoczyna się stwierdzeniem, że Ukraina aspiruje do członkostwa w UE w okresie „widocznego w ostatnich dekadach osłabienia Europejskiego Modelu Społecznego”. Przejawem tego jest, jak pisze dwójka Autorów, „pojawienie się – po raz pierwszy w historii UE, jednoznacznego nawiązania w jej akcie prawnym do potrzeby zwiększenia liczby pracowników objętych rokowaniami zbiorowymi (art. 4 Dyrektywy o adekwatnej płacy minimalnej w UE). Innymi słowy i Komisja Europejska, i państwa członkowskie są zaniepokojone spadającą skalą objęcia pracowników rokowaniami zbiorowymi.”

Adamczyk i Surdykowska podkreślają znaczenie w tym kontekście przypadku Ukrainy, bowiem państwo to, wraz z Białorusią, jest postrzegane przez Rosję jako obszar jej wyłącznego wpływu, także ze względów historycznych. Po omówieniu aspektu historycznego wskazują na proeuropejską postawę większości społeczeństwa Ukrainy (znaną od czasu „Euromajdanu”) oraz na politykę rządu Ukrainy, który po agresji Rosji w 2020 roku złożył formalny wniosek o przyjęcie do UE. W tej sytuacji „Ukraina musi stopniowo spełniać warunki/zalecenia określone w opinii Komisji, tak jak miało to miejsce w przypadku poprzednich rozszerzeń”. Dwójka Autorów podkreśliła jednak, że żadne z zaleceń Komisji nie dotyczyło wprost wzmocnienia tamtejszych mechanizmów dialogu społecznego. Jednocześnie przypomniała, że Rada Europejska uznała dialog społeczny za jeden z trzech filarów Europejskiego Modelu Społecznego, stanowiącego podstawę funkcjonowania UE. W tym kontekście podkreślono, że w Ukrainie prowadzony jest intensywny lobbing na rzecz niekontrolowanej deregulacji środowiska pracy, który zaczął się jeszcze przed zgłoszeniem akcesyjnym. Jak piszą Sławomir Adamczyk i Barbara Surdykowska, obecne zaniechania w Ukrainie odnoszą się „w szczególności (do) kwestii dotyczących dialogu społecznego oraz praw pracowników i ich reprezentacji, w tym związków zawodowych”, a co za tym idzie, brakiem nacisku na negocjacje zbiorowe.

W podrozdziale poświęconemu perspektywie wejścia Ukrainy do UE, dialogu społecznemu i zobowiązaniom międzynarodowym zostały przytoczone obszernie konwencje i deklaracja MOP, zasady zawarte w umowie CUFTA, a także regulacje ustanowione przez UE, którym powinna sprostać Ukraina: obok treści zawartych w Układzie stowarzyszeniowym podkreśla się rolę Umowy o Pogłębionej i Kompleksowej Strefie Wolnego Handlu UE-Ukraina (DCFTA) i wynikających z niej zobowiązań, także instytucjonalnych. Dwójka Autorów dodała, że jeszcze niedawno ukraiński rząd oceniał, iż zobowiązania w sferze stosunków pracy były realizowane w 43 proc., obecnie poziom wzrósł ponoć do 79 proc., jednak stosowane wskaźniki nie

mówią „o zaangażowaniu partnerów społecznych w kształtowanie polityki makroekonomicznej, polityki rynku pracy, czy generalnie potrzebie rozwoju dialogu trójstronnego”.

Charakteryzując aktualną ukraińską legislację prawa pracy (a więc „w cieniu wojny”) dwójka Autorów pisze: „mimo, że agresja rosyjska otworzyła dla Ukrainy realne »okno możliwości« dla przystąpienia tego kraju do UE, wszystko wskazuje na to, że zmierzają one w kierunku wizji odmiennej od standardów UE”.

Uzasadnieniem tej oceny jest w pierwszym rzędzie zmiana systemowa wprowadzona ustawą z lipca 2022 roku „o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia regulacji stosunków pracy w małych i średnich przedsiębiorstwach oraz zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców”. Celem ustawy jest „uproszczenie prawa pracy”. Adamczyk i Surdykowska piszą, że nowe prawo dotyczy około 70 proc. pracowników a na jego mocy głównym instrumentem regulującym stosunki pracy w sektorze MŚP stają się indywidualne umowy o pracę (zgodnie z tą ustawą, nie można zawrzeć układu zbiorowego pracy). Dwójka Autorów podkreśla, że ustawa jest sprzeczna z międzynarodowymi zobowiązaniami Ukrainy, kilkoma Konwencjami i Zaleceniami MOP i postanowieniami umowy akcesyjnej. W ich ocenie „podstawowym zagrożeniem, jakie niesie ze sobą wprowadzona regulacja (...), jest pogłębienie nieufności i zahamowanie współpracy pomiędzy związkami zawodowymi a organami władzy publicznej.”

Adamczyk i Surdykowska unikają skrajnych ocen, nie chcą, jak piszą, „forsować tezy, że rząd Ukrainy nie przedstawia a parlament nie przyjmuje żadnych ustaw zbliżających regulacje na Ukrainie do standardów unijnych”, jednak zaznaczają podejście wybiórcze, politycznie motywowane do obowiązującego Ukrainę ustawodawstwa unijnego.

W rozdziale zawarty jest interesujący fragment poświęcony sytuacji europejskich związków zawodowych i dialogowi społecznemu w szerszym zakresie. Wskazano z jednej strony, że dialog społeczny „wciąż nie jest traktowany jako perspektywiczny i niezbędny element budowania społecznego wymiaru integracji europejskiej”, z drugiej, stwierdzono, że podejście instytucji unijnych zaczyna się zmieniać i wzrasta świadomość kręgów kierowniczych UE odnośnie znaczenia rokowań zbiorowych („zapewne zostały dogłębnie przeanalizowane doświadczenia rozszerzenia wschodniego UE, kiedy to do Unii Europejskiej weszły państwa o słabej jakości dialogu społecznego i stosunków przemysłowych”). Dwójka Autorów przedstawiła pogłębioną refleksję odnośnie roli związków zawodowych w kontekście historyczno-geograficznym i dotyczącym Europejskiego Modelu Społecznego w warunkach transformacji ustrojowej o kierunku radykalnie rynkowym

i pro-biznesowym, który jednak ulega złagodzeniu na rzecz modyfikacji społeczno-instytucjonalnej. W ramach tego złożonego procesu (a jest on opisywany syntetycznie krótko lecz bez upraszczania) lokowany jest przypadek Ukrainy.

Adamczyk i Surdykowska odnieśli się do konferencji związkowej w Lublinie w 2024 roku, poświęconej Ukrainie, podczas której „zdecydowanie potępiono działania ukraińskich władz i pracodawców, które systematycznie naruszają prawa pracowników i związków zawodowych, co może sprawić, że droga do przystąpienia do UE będzie bardziej skomplikowana i czasochłonna”.

Ważny wątek został poruszony w zakończeniu. Wobec perspektywy konieczności odbudowy Ukrainy po dewastującej wojnie powstaje dylemat: czy ten gigantyczny proces będzie koordynowany poprzez stabilne struktury dialogu społecznego i przy zagwarantowaniu praw związków zawodowych („tak jak w każdym demokratycznym państwie świata”), czy też „przyszła odbudowa ukraińskich zakładów pracy stanie się na wiele lat areną dominacji krajowych struktur oligarchicznych i korporacji ponadnarodowych”. W tym drugim przypadku trzeba się liczyć z „utrudnieniami w walce z korupcją, która nieuniknienie pojawia się tam, gdzie pojawiają się wielkie pieniądze”. W tym kontekście dwoje Autorów kończy apelem o wspieranie procesu demokratyzacji ukraińskich stosunków pracy w duchu Europejskiego Modelu Społecznego, w drodze stałej obserwacji: „[s]tan wojny nie sprzyja budowaniu zrębów funkcjonującego dialogu społecznego. Jednakże nie może on usprawiedliwiać przyjmowania przez państwo aspirujące do UE długookresowych wizji porządku społeczno-gospodarczego odbiegających od unijnych standardów. Dlatego niezbędne jest monitorowanie przez instytucje i organizacje społeczeństwa obywatelskiego państw członkowskich ewolucji przepisów prawa pracy i polityki społecznej wprowadzanych na Ukrainie”.

12. Rozdział „**Dialog społeczny w Polsce – od autorytarnego socjalizmu od patchworkowego kapitalizmu**” autorstwa Juliusz Gardawskiego zawiera opis ewolucji głównych instytucji polskiego dialogu społecznego począwszy od zakończenia II wojny światowej, ze szczególnym naciskiem położonym na okres dialogu społecznego po 1989 roku, toczącego się w okresie kapitalizmu patchworkowego. Kategoria kapitalizmu patchworkowego jest formacją specyficzną dla okresu transformacji krajów EŚW. Cechami charakterystycznymi tej formacji jest ukształtowanie instytucji państwa i architektura instytucji formalnych, zwłaszcza koordynacja gospodarki. Po skokowym załamaniu reżimu autorytarnego socjalizmu, elita inteligenc-

ka, która podjęła rolę klasy politycznej, zaczęła realizować misję demokratyzacji i prywatyzacji, nie aspirując do roli klasy własności ekonomicznej. Elita ta była przeciwna ścisłej formalnej regulacji życia społecznego, nieomal nie ingerowała w gospodarkę i na dużą skalę zaczęła promować bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Te ostatnie działały swobodnie, każda mogła wprowadzać własne regulacje. Ta słabość strony formalnej i łatwość dołączania do systemu różnorodnych podmiotów, stworzy układ patchworkowy o niskim poziomie spójności i komplementarności. Efektem było, m.in. popadanie systemu w dryf rozwojowy.

Przyjęto w rozdziale szeroką definicję dialogu społecznego, którego osią był, cytując za Iwoną Zakrzewską, „mechanizm łagodzenia przeciwstawnych interesów w stosunkach społeczno-gospodarczych”. Tak interpretowane pojęcie dialogu dobrze oddawało istotę samorządów przemysłowych.

Umiarkowanie opresyjny autorytarny socjalizm był okresem trzykrotnego rozwinięcia się społecznej inicjatywy samorządowej w przemyśle (samorząd robotniczy w latach 1945–1946, samorząd robotniczy w latach 1956–1958, „solidarnościowy” samorząd pracowniczy w latach 1989–1990). Najbardziej znaczącą formą dialogu społecznego schyłku autorytarnego socjalizmu były inicjatywy rodzącej się i dojrzałej „Solidarności”, związane z dialogiem prowadzonym w latach 1980–1981 oraz dialogiem, który przyniósł negocjacje Okrągłego Stołu i wiekopomne Porozumienie osiągnięte w ich wyniku.

Zaproponowano w rozdziale trójdzelną typologię dialogu społecznego, jako narzędzie klasyfikacji postaci dialogu. Po pierwsze, dialog autoteliczny, który pełni funkcję samodzielną (samoistną), jest legitymizowaną drogą dochodzenia do decyzji w skali mikro lub/i mezo, podejmowanych przez związanych wzajemnym zaufaniem uczestników dialogu. Po drugie, dialog instrumentalny, stanowiący narzędzie wykorzystywane w różnorodnych celach, głównie związanych z pojawiającymi się nieoczekiwane wyzwaniem kryzysowymi. Nie musi opierać się na więzach zaufania między uczestnikami, może być dyktowany wyłącznie partykularnymi zasadami *realpolitik*. W trzecim znaczeniu dialog służy celom lobbystycznym lub związanymi z *public relations*. Przy tym wymiar instrumentalny kojarzy się z modelem liberalnej gospodarki rynkowej, a autoteliczny kojarzy się z modelem koordynowanym. Wymienione typy mają charakter idealny, rzadko występowały w rzeczywistości w postaci czystej.

W okresie autorytarnego socjalizmu dialog prowadzony w ramach samorządności pracowniczej miał często, chociaż nie zawsze, charakter autoteliczny, tworzył własny wzór kultury przemysłowej, zwłaszcza w latach 1956–1958 oraz w okresie samorządu „solidarnościowego”. W pierwszym

przypadku ruch ten gwałtownie wybuchł w Warszawie i Poznaniu, i szybko rozprzestrzenił się w ośrodkach przemysłowych. Ruch przyciągał licznych młodych intelektualistów, którzy wyzwolili się z ideologicznego wpływu stalinizmu i dążyli do stworzenia w Polsce modelu samorządowego socjalizmu, socjalizmu „z ludzką twarzą”. To właśnie wsparcie przez młodych badaczy wzmocniło autoteliczny charakter ruchu. Z kolei samorządność „solidarnościowa” spowodowała ukształtowanie się grupy „etosowej działaczy samorządów pracowniczych”, a następnie powstanie klimatu dialogu i rosnącego zaufania między stronami. „Proces ten był przerwany na czas stanu wojennego, jednak w późniejszym okresie byliśmy świadkami tworzącej się powoli płaszczyzny ograniczonego zaufania i porozumienia między przeciwnymi stronami stosunków politycznych i stosunków przemysłowych w grupie dużych przedsiębiorstw przemysłowych”. Kluczowe było to, że samorządność pracownicza stawała się instytucją autoteliczną. Niewątpliwie autoteliczny wymiar dialogu w okresie autorytarnego socjalizmu był związany z bardziej czy mniej opozycyjnym nastawieniem elit tych instytucji (grup o cechach etosowych).

Eksplozja dialogu autotelicznego to, oczywiście, Okrągły Stół. Warto odwołać się do uwagi byłego prezydenta RP, Aleksandra Kwaśniewskiego, który mówił, że kluczowy dla przyjęcia programu reform był „duch Okrągłego Stołu”: „[g]dyby nie duch dialogu, kompromisu, porozumienia w kategoriach myślenia ponad interesami – nic by z tego nie wyszło. Na tym tle rodziły się (...) pewnego rodzaju wspólnoty myślenia.”

Wielka i nieunikniona reforma symbolizowana nazwiskiem Leszka Balcerowicza pociągała za sobą wiele kosztów społecznych, między innymi doszło do okresowej eliminacji dialogu społecznego. Oto jak na ten temat pisali Jerzy Hausner i Andrzej Wojtyna w 1991 roku, co jest cytowane w rozdziale: „po to, by przyspieszyć realizację zdefiniowanych przez siebie strategicznych celów, liberalowie zdają się być zdecydowani osłabić a nawet wyeliminować wszystkie te instytucje i organizacje społeczne, które ich realizacje będą opóźniać. W szczególności dotyczy to wszelkich form samorządności i partycypacji pracowniczej. Oznacza to dążenie do eliminacji znaczącej części infrastruktury społecznej aktywności”. Przez ponad 3 lata dialog społeczny był uśpiony (nie licząc szybszego podjęcia negocjacji z górnikami), co, m.in. spowodowało, jak napisano w rozdziale, że w inicjalnym momencie rewitalizacji dialogu społecznego „ujawnił się efekt Heraklita: delikatna substancja dialogu sprzed 1990 roku uległa erozji, dialog społeczny, który zaczęto rekonstruować, był jakościowo odmienny od dialogu społecznego z okresu negocjacji Okrągłego Stołu. Cechował się bardzo niskim poziomem zaufania między uczestnikami negocjacji”.

W kolejnych podrozdziałach, kończących tekst, omawiane są trzy najbardziej wyraziste manifestacje dialogu społecznego w okresie kapitalizmu patchworkowego.

Po pierwsze, „Trójstronna Komisja pod kierownictwem Andrzeja Bączkowskiego – ku modelowi autotelicznemu”. Opisując główne wnioski podano trzy: a) kryzys jako czynnik krystalizacji dialogu; b) jednostka opatrnościowa, pełniąca funkcje rządowe, starająca się rozwijać klimat autoteliczny i wykazująca praktycznie możliwość rozwiązania kryzysu przez politykę o orientację bliskiej korporatyzmowi i demokracji deliberatywnej; c) przychylny tej polityce rząd. Ta przychylność była jednak wyrażana warunkowo i szybko zaniknęła i dialog nabrał cech lobbingsowych.

Po drugie, „Trójstronna Komisja pod kierownictwem Jerzego Hausnera – ku modelowi instrumentalnemu i autotelicznemu”. W rozdziale wymieniono pięć wniosków: a) stwierdzenie przez ministra a potem wicepremiera Hausnera i część rządu stanu stagnacji gospodarczej, wymagającej podjęcia działań reformatorskich, b) brak dostatecznego poparcia dla reform ze strony Parlamentu i kluczowych instytucji finansowych, c) zwrócenie się Jerzego Hausnera, pełniącego wówczas także funkcję przewodniczącego Komisji Trójstronnej do partnerów społecznych z propozycją, by wsparli reformatörów z rządu stając się silną grupą nacisku, wymuszającą na Parlamencie podjęcie reformatorskich działań; d) skłonność części organizacji partnerów społecznych do poparcia planów Jerzego Hausnera, jednak z szeregiem ograniczeń, dyktowanych po części interesami członków organizacji, po części względami politycznymi, po części symbolicznymi, bowiem ewentualny sukces będzie podnosił przede wszystkim prestiż rządu; e) niski poziom poczucia wspólnoty interesów i wzajemnego zaufania między organizacjami oraz między nimi a stroną rządową uniemożliwił stworzenia z Komisji trwałej grupy nacisku, która byłaby „graczem” sceny politycznej i przesunęłaby ustrój w kierunku koordynowanej gospodarki rynkowej z komponentem (neo)korporacyjnym.

Po trzecie, „Autonomiczny dialog i Pakiet Antykryzysowy z 2009 roku – ku modelowi autotelicznemu i instrumentalnemu”. Wnioski: a) impuls w postaci wielkiego zagrożenia kryzysem, na równi odczuwany przez wszystkich uczestników dialogu; b) trudności strony rządowej z przygotowaniem spójnej odpowiedzi na wyzwanie kryzysowe, za czym poszła zachęta w kierunku partnerów społecznych, by wzięli sprawę odpowiedzi na kryzys we własne ręce; c) zmobilizowanie się wszystkich organizacji partnerów społecznych i świadomość, że opracowanie wspólnego planu i jego sukces podniesie prestiż Komisji a za jej pośrednictwem wszystkim jej uczestnikom. Tym samym zamysł z okresu Jerzego Hausnera z roku 2003 o Komisji Trój-

stronnej jako grupie nacisku, wówczas niezrealizowany, obecnie stał się możliwy; d) społeczna grupa nacisku odniosła sukces, opracowała Pakiet antykryzysowy, okazała się nietrwała – jej zwornikiem był partykularny interes uczestników dialogu, każdy odrębnie kalkulował w duchu *realpolitik*. Wystarczyło, by zagrożenie kryzysem obniżyło się, aby kompromis został odrzucony przez część organizacji i grupa nacisku rozpadła się.

W części pierwszej artykułu wymieniono 6 warunków, potrzebnych dla zawarcia Paktu społecznego, warunki te są potrzebne także dla owocnego prowadzenia dialogu społecznego: analiza trzech przypadków potwierdziła ich trafność. Przypomnieć można dwa z nich: podstawowym warunkiem rozpoczynania negocjowania paktów jest kryzys, oraz kluczowa rola w paktach przypada rządowi. W ujęciu skrajnym twierdzi się, że zawieranie paktów jest determinowane wyłącznie przez interesy rządów.

W ostatnich wnioskach rozdziału podkreślono, że w odróżnieniu od okresu dialogu społecznego z komponentem opozycyjnym w czasach autorytarnego socjalizmu, w kapitalizmie patchworkowym, ugruntowanym w porządku liberalnym, dialog może przybrać najwyżej charakter instrumentalny, autoteliczność może być jedynie pozorna.

Rozdział I – Fokus na dialog społeczny

*W czasach powszechnego fałszu,
mówienie prawdy jest aktem rewolucyjnym*
George Orwell

Prawie cała prawda o dialogu społecznym w III RP

Iwona Zakrzewska

W czasach realnych zagrożeń, związanych z wewnętrznym lub zewnętrznym kryzysem, zastanawiamy się, skąd czerpać oparcie i siłę do ich zwyciężenia. Historia trójstronności w III RP udowodniła, że pomimo różnicy interesów poszczególnych stron dialogu społecznego, często zamykających drogę do wspólnych uzgodnień czy porozumień, to właśnie w sytuacjach zagrożeń lub obaw przed kryzysem, częściej dochodziło do konsensusu.

Można by pokusić się o stwierdzenie, że dialog społeczny w Polsce, począwszy od Trójstronnej Komisji, do dzisiejszej Rady Dialogu Społecznego, to daleka od wzorca sinusoida, osiągająca raz to – raczej sukcesy, raz to – raczej porażki. Rada Dialogu Społecznego powstała przecież, jak Feniks z popiołów, po porażce Komisji Trójstronnej, kiedy w 2013 roku wystąpiły z niej związki zawodowe. Jednak w sytuacji kryzysu gospodarczego, uderzającego zarówno w pracowników jak i pracodawców, to wtedy dochodziło do zawierania porozumień, a w okresie pandemii Covid-19 wydawano wspólne stanowiska. Natomiast po wybuchu wojny na Ukrainie, partnerzy dialogu, poza niezwykle ofiarną pomocą dla ludności ukraińskiej, wydawali wspólne oświadczenia, jednoznacznie potępiające Rosję jako agresora.

Dlaczego więc, po tylu latach istnienia dialogu społecznego, opartego stabilnie na trójstronności, jako gwaranta dla rozwoju demokracji, nadal powraca poczucie i świadomość pewnej bezwładności i niespełnienia?

Z perspektywy lat widać, że często to, co okazywało się najlepsze dla polskiej gospodarki, poprzedzane było dochodzeniem przez strony dialogu

społecznego do wspólnych rozwiązań. W poszukiwaniu odpowiedzi na wiele pytań, nurtujących partnerów, co kilka lat, kiedy zaczynają wątpić w aktualną formułę dialogu społecznego, autorka proponuje cofnięcie się do samych początków dialogu społecznego w III RP.

III RP zawdzięcza swoje narodziny umowie społecznej, której fundamentem stały się porozumienia z Sierpnia 1980 roku. Wtedy to powstał, niespotykany dotąd, oryginalny model dialogu społecznego, w którym władza PRL była przedstawicielem prawie wszystkich przedsiębiorstw, a „Solidarność” była przedstawicielem większości pracowników. Ich jedynym, wspólnym interesem, stała się konieczność zapobieżenia zewnętrznej interwencji. Pozostałe sprawy były dla obu stron opozycyjne.

Kolejna umowa społeczna, mająca bezpośredni wpływ na powstanie III RP, to Okrągły Stół w 1989 roku. Obie strony, w drodze zawartego kompromisu, stały się gwarantami bezkrwawej zmiany ustrojowej, otwierając w nowej Polsce marsz ku ugruntowanej demokracji typu zachodniego. Powstał rząd Tadeusza Mazowieckiego. Do 1990 roku panował względny spokój, pomimo przeprowadzania „planu Balcerowicza”, strony pracownicze jeszcze nie występowały przeciw zmianom. Jednak lata 1991–1992, poprzez falę strajków i demonstracji, przyniosły upadek kolejnego rządu Jana Olszewskiego i powstanie rządu Hanny Suchockiej. Ówczesny minister pracy, Jacek Kuroń, zdając sobie sprawę z tego, że bez udziału związków zawodowych, niemożliwym będzie przeprowadzenie najpilniejszych decyzji gospodarczych, w tym prywatyzacji państwowych zakładów, wystosował zaproszenie do Mariana Krzaklewskiego – Przewodniczącego NSZZ „Solidarność”, Ewy Spychalskiej – Przewodniczącej OPZZ i Mariana Jurczyka – Przewodniczącego „S’80”, w celu przedstawienia im projektu Paktu o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania. Ze strony pracodawców wystąpiła, zrzeszająca tylko firmy państwowe, Konfederacja Pracodawców Polskich, reprezentowana przez Andrzeja Machalskiego.

Juliusz Gardawski, wielce zasłużony badacz partnerstwa i dialogu społecznego, wspominając Jacka Kuronia pisał: „Zaczął także gromadzić wokół siebie ludzi skłonnych poprzeć wprowadzenie instytucji partycypacji, w pierwszym rządzie Andrzeja Bączkowskiego. Jestem głęboko przekonany, że było to dla samego Kuronia szansą na uwolnienie się z konsekwencji wyboru, jaki dokonał w 1989 roku w imię wydobywania kraju z dramatycznie ciężkiej sytuacji ekonomicznej. Jacek Kuroń, tak jak Andrzej Bączkowski byli osobami, o których można powiedzieć, że cechowała ich kultura dialogu i kompromisu w jej moralnym, a nie partykularnym znaczeniu.” (Gardawski, Surdykowska 2019).

Pomimo powszechnie sygnalizowanych wówczas oporów organizacji związkowych, do dokonywania wspólnych uzgodnień, 22 lutego 1993 roku

parafowano Pakt, a jego ustalenia zapisano w sześciu projektach ustaw. Zostały one skierowane przez rząd do Sejmu RP, lecz po złożeniu przez NSZZ „Solidarność” wniosku o wotum nieufności dla rządu, rząd upadł, a prezydent RP Lech Wałęsa rozwiązał parlament.

Do najważniejszych postanowień Paktu należały:

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

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

Powołanie Komisji nastąpiło Uchwałą Rady Ministrów nr 7/94 z dnia 15 lutego 1994 roku. W skład Komisji Trójstronnej z pierwszego okresu jej istnienia wchodziła przedstawiciele naczelnych organów administracji państwowej, związków zawodowych i organizacji pracodawców, wszystkich, którzy podpisali w 1993 roku „Pakt o przedsiębiorstwie państwowym...”.

I tak, w jej składzie znalazło się pięciu przedstawicieli ze strony rządu – reprezentujących Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej, Ministerstwo Przemysłu i Handlu, Ministerstwo Przekształceń Własnościowych, Ministerstwo Finansów, Centralny Urząd Planowania; partnerów społecznych – z Konfede-

racji Pracodawców Polskich, Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych i Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” oraz po jednym przedstawicielu każdego z siedmiu związków branżowych: Federacji Związków Zawodowych Pracowników PKP; Konfederacji Związków Zawodowych Energetyków; Porozumienia Związków Zawodowych „Kadra”; Związku Zawodowego Inżynierów i Techników; Związku Zawodowego Maszynistów Kolejowych w Polsce; Związku Zawodowego Pracowników Komunikacji Miejskiej; Związku Zawodowego Przemysłu Elektromaszynowego. Ponadto w pracach Komisji uczestniczyli w charakterze obserwatorów przedstawiciele: Głównego Urzędu Statystycznego i Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRPiPS, Informator za rok 2012).

Wspominając historię powstawania dialogu społecznego w III RP, nie można zapomnieć o najstarszym zespole branżowym, powołanym w wyniku ustaleń strony rządowej ze związkową. Albowiem, jeszcze przed przyjęciem Paktu i powołaniem Komisji Trójstronnej, w grudniu 1992 roku, powstał Zespół Trójstronny ds. Bezpieczeństwa Socjalnego Górników i reaktywowany porozumieniem postrajkowym w maju 1993 roku¹.

Wspomagającą rolę, także w prawnym przygotowaniu podstaw trójstronnego dialogu, spełniła Międzynarodowa Organizacja Pracy (przyjęto w efekcie model dialogu tzw. MOP-owski). W 1992 roku powstało w Polsce, z ramienia Międzynarodowego Biura Pracy (organu MOP), Biuro Krajowego Korespondenta MBP. W 1993 roku MOP uruchomiła w Polsce projekt rozwoju kształcenia osób dorosłych, a w dalszej kolejności utworzono trzy ośrodki kształcenia służb zatrudnienia, dla ułatwienia adaptacji do wymagań gospodarki rynkowej.

W 1994 roku Polska ratyfikowała Konwencję nr 144 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącą między innymi stworzenia forum obowiązkowych trójstronnych konsultacji strony rządowej z organizacjami związków zawodowych i organizacjami pracodawców (Zakrzewska 2012).

Od 1991 roku wiceministrem, a później także ministrem resortu pracy, był Andrzej Bączkowski², pierwszy przewodniczący Trójstronnej Komisji (TK).

¹ <http://archiwum.dialog.gov.pl/dialog-krajowy/trojstronne-zespoły-branżowe/zespół-trojstronny-ds-bezpieczeństwa-socjalnego-gornikow/>

² Andrzej Bączkowski (8.10.1955–7.11.1996), prawnik, w latach 1991–1996 wiceminister pracy, następnie od 15.02.1996 do 7.11.1996 r. Minister Pracy i Polityki Socjalnej, jeden z inicjatorów powołania Komisji Trójstronnej. Zmarł nagle na zawał serca, pochowany został na warszawskich Powązkach. Pośmiertnie odznaczony Krzyżem Oficerskim Orderu Odrodzenia Polski za wybitne zasługi w służbie publicznej i państwowej. Od 1997 r. dla uczczenia jego pamięci przyznawana była nagroda imienia Andrzeja Bączkowskiego osobom będącym wzorem służby publicznej, rozwiązującym ważne problemy społeczne, kierującym się zasadą działania „ponad podziałami”. Nagrodę przyznawała Fundacja im. Andrzeja Bączkowskiego. W składzie Kapituły Nagrody znajdowali się: wdowa po Andrzeju Bączkowskim, ministrowie pracy współpracujący kiedyś z A. Bączkowskim, jego przyjaciele i laureaci nagrody.

Według relacji ówczesnych uczestników spotkań TK, Bączkowski był autentyczny w negocjacjach, a samo dialogowanie było dla niego czymś w rodzaju misji społecznej. Należał do tych przedstawicieli dialogu, dla których praca z partnerami, przynieść miała akceptację społeczną dla przeprowadzenia ważnych dla kraju reform gospodarczych, społecznych i kulturalnych. Kiedy jako minister pracy i polityki socjalnej podjął się pracy nad reformą ubezpieczeń społecznych, mówił: „Polska reforma musi być maksymalnie odważna, ale w granicach realności. Nie możemy czekać z założonymi rękami na cud, bo cudu nie będzie. Polska zasługuje na reformę, która musi być przede wszystkim sprawiedliwa”³. J. Gardawski przyjął, że wtedy dla polskiego dialogu, nastąpił okres twórczy, który trwał przez pierwszych kilkanaście miesięcy kierowania nim przez wiceministra pracy, a następnie ministra tego resortu Andrzeja Bączkowskiego (Gardawski 2029). Z myślą o partnerach społecznych Bączkowski starał się o stworzenie jednego miejsca, w którym odbywałyby się negocjacje i spotkania wszystkich uczestników dialogu. Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” utworzono dzięki jego staraniom, 30 grudnia 1994 roku. Podstawowym zadaniem Centrum stało się kreowanie warunków służących mediacji i doradztwu w zapobieganiu, łagodzeniu, rozwiązywaniu konfliktów społecznych, a także wspieranie instytucji porozumienia społecznego. Celem Centrum stało się również kształcenie oraz doskonalenie uczestników dialogu społecznego poprzez organizowanie i prowadzenie działalności szkoleniowej.

Komisja Trójstronna, nawet przy braku ustawowego umocowania, funkcjonująca na podstawie uchwały rządowej, budzącej wówczas wątpliwości co do jej reprezentatywności, przetrwała siedem lat. W latach 1995–1996 jej skuteczność w negocjacjach potwierdzały porozumienia. Chlubnym przykładem był rok 1996, kiedy to rząd zaproponował wzrost płac o 4 proc., NSZZ „Solidarność” zaproponowała 10 proc. a OPZZ – 7,5 proc. W obliczu braku ewentualnego konsensusu, doszło do ostrych negocjacji i kilka minut po północy, tuż przed końcem ustawowego terminu, uzyskano porozumienie – 7,5 proc.

Wówczas partnerzy społeczni zdawali sobie sprawę z tego, że tylko dojście do konsensusu pozwoli na wynegocjowanie wyższego, niż propozycja rządowa, wskaźnika wzrostu płac, gdyż w przypadku braku konsensusu, rząd zdecydowałby arbitralnie. W tym miejscu należy przytoczyć pogląd prof. J. Gardawskiego: „Traktowano partnerstwo jako dostęp do procesu podejmowania decyzji, co mogło wzmocnić pozycję organizacji uczestniczących w dialogu. Ten czysto kalkulacyjny punkt startu był zmiękczonej przez działalność jednego człowieka: Andrzeja Bączkowskiego, praktycznie uczą-

³ www.lukow.pl, Informacyjna Agencja Radiowa

cego partnerów, że mogą wspólnie dokonać ustaleń, które bywają brane pod uwagę przez rząd, że dialog społeczny daje wymierne rezultaty, jednak pod warunkiem uzyskania przez partnerów zgody, dojścia do konsensu. Ta ważna lekcja została przerwana, jednak zapoczątkowała kształtowanie w Komisji wzoru kultury kompromisu. Na wiele lat wzór ten został uśpiony, jednak po dekadzie zaczął powracać” (Gardawski 2009).

Historia negocjacji z udziałem Andrzeja Bączkowskiego wspomiana jest do dnia dzisiejszego przez ich uczestników, jako twarde i nieugięte, lecz pełne wzajemnego poszanowania i kultury. „W sprawach fundamentalnych dla Polski chcę zabiegać o poparcie różnych środowisk i partii politycznych. Zobaczymy, jakie będą efekty. Wiem, jak trudne decyzje trzeba będzie podejmować. Odpowiedzialności się nie boję” – mówił w jednym z wywiadów dla „Rzeczpospolitej” (Fandrejewska, Waszkielewicz 1996). Z udokumentowanych wspomnień uczestników negocjacji wynika, że pozytywny wynik rozmów zawdzięczano między innymi ogromnej determinacji Andrzeja Bączkowskiego. On sam, kiedy został szefem resortu pracy, wyjaśnił na konferencji prasowej w lutym 1996 roku, że nadal będą kontynuowane prace nad ustawami dotyczącymi m.in. reformy ubezpieczeń społecznych. Wspomniał też wtedy o koncepcji powołania rzecznika dialogu społecznego (Rzeczpospolita (670) 1996). W tym miejscu wypada wspomnieć, że pomysł powołania instytucji rzecznika dialogu społecznego, ponownie został zgłoszony po latach, przez NSZZ „Solidarność”, w trakcie prac nad ustawą o Radzie Dialogu Społecznego, w roku 2015.

Niestety, po jednej z licznych negocjacji, w 1996 roku, Andrzej Bączkowski, wrócił zmęczony do domu i zmarł na zawał serca. Odszedł w biegu, tak jak pracował.

Ze wspomnień jego znajomych i współpracowników wynika, że był odpowiedzialny, konsekwentny w działaniu i uparty w dążeniu do kompromisu. Był oddany bez reszty idei „pracy ludzkiej”, zaangażowany, skuteczny, profesjonalny. „Bączuś” (tak nazywali go przyjaciele) był towarzyski, koleżeński, rozumiał człowieka w jego podmiotowości, był mistrzem dialogu (Bağłajewski, Bartmiński, Łaszkiwicz, Niebrzegowska-Bartmińska 2018). „Andrzej Bączkowski był człowiekiem publicznej służby. (...) Symbolizował doniosłość przedkładania interesu wspólnego nad partyjnymi i ideologicznymi podziałami. (...) Tworzył ramy niezwykle ważnych reform ustrojowych: takich, od których zależy położenie najszerszych grup społecznych. Był cierpliwy, ale też nieugięty, gdy spotykał się z demagogią i woluntaryzmem. (...) Wielką stratę poniósł rząd i życie publiczne. Niełatwo będzie zapełnić lukę po znakomitym ministrze, społeczniku, pełnym wrażliwości Człowieku – oświadczyli parlamentarzyści z SLD. Mimo wielu zarzutów, które mu stawiano,

starał się doprowadzić do rzeczywistego dialogu w sprawie reformy ubezpieczeń emerytalno-rentowych, był zaangażowany od początku w budowanie dialogu społecznego w naszym kraju. To przykre, że odszedł w tak młodym wieku. To jeszcze jeden dowód na to, że płaci się ogromną cenę za pracę w stresie. Takie są wyroki opatrności i z tym się trzeba pogodzić” – powiedział Piotr Żak, rzecznik prasowy „Solidarności”. Potrafił rozmawiać z reprezentantami wszystkich stron, był bezstronny, szukał równowagi – scharakteryzowała go Ewa Lewicka. Oznacza to, że nie ulegał niektórym stronom (Fandrejewska, Waszkielewicz 1996).

Juliusz Gardawski syntetycznie scharakteryzował *status quo* pierwszej, historycznej już Trójstronnej Komisji: „(...) podczas kilkunastu miesięcy przewodniczenia Komisji przez Andrzeja Bączkowskiego partnerstwo społeczne było bliższe wariantowi korporatyizmu klasycznego niż iluzorycznego (według typologii Hassel) i podejścia instrumentalnego, a nie ekspresywnego (według typologii Traxlera). Rząd oczekiwał pewnego wsparcia w rozwiązywaniu problemów ekonomicznych, związki zawodowe zaś oczekiwały otrzymania stabilnej pozycji w Trójstronnej Komisji. Ta sytuacja nie prowadziła jednak do podnoszenia dialogu do poziomu zawierania paktów społecznych, poza wszystkimi innymi względami nie było równowagi sił między związkami zawodowymi a rządem, szala zdecydowanie przechylała się na stronę rządu, gdy zaś nastąpiła polityzacja, układ w Komisji zaczął przybierać postać dwustronną. Z jednej strony rząd, sojusznicze związki zawodowe i pracodawcy z KPP, z drugiej opozycyjny związek zawodowy. Rolę względnie niezależną, lecz także pozbawioną większych wpływów, grała grupa 7 mniejszych central związkowych” (Gardawski 2009).

W świetle sygnalizowanych tu rozbieżności, warto wspomnieć, że Rzeczpospolita Polska zabiegając o członkostwo we Wspólnotach Europejskich zobowiązała się do przyjęcia wspólnotowego *acquis communautaire* (Zakrzewska 1999). Jednym z podstawowych elementów procesu negocjacji akcesyjnych rozpoczętych w marcu 1998 r. stały się szeroko pojęte przedstawicielstwa partnerów społecznych. Zaliczano do nich nie tylko związki zawodowe i organizacje pracodawców, ale także organizacje przedsiębiorców, organizacje pozarządowe czy samorząd terytorialny. Był to potężny, często niedoceniany zewnętrzny impuls do pozytywnej, szerokiej i bardziej demokratycznej zmiany w podejściu do dialogu społecznego w Polsce, na przełomie drugiego i trzeciego tysiąclecia. Do dziś takie elementy jak samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe uważają się za niesłusznie pominięte w strukturach przedstawicielskich dialogu społecznego.

W 1997 roku, od bojkotu przez NSZZ „Solidarność” posiedzenia w sprawie wskaźnika wzrostu płac, rozpoczął się kryzys Trójstronnej Komii-

sji. Strony związkowe oskarżały się o gry polityczne, podparte zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi. W 1999 roku OPZZ zawiesiło swój udział w pracach Komisji. Wcześniej, w 1998 roku uczestnicy Komisji zdali sobie sprawę z konieczności wprowadzenia zmian w jej pracach, kiedy OPZZ przedstawiło „Czarną księgę dialogu społecznego”. Coraz częściej zadawano sobie pytania, czy Trójstronna Komisja może być miejscem do negocjowania postulatów związków zawodowych, bowiem jej zadaniem miało być przede wszystkim ocenianie „mechanizmów i instrumentów stosowanych w polityce społeczno-gospodarczej”, jak również „formułowanie opinii i wniosków dotyczących jej priorytetów”. Jaką wobec tego postawę miała przyjąć Trójstronna Komisja, gdy w sytuacjach kryzysowych, związki zawodowe wychodziły na ulicę? W zależności bowiem od popierania lub nie, kolejnych rządów, OPZZ lub NSZZ „Solidarność” postulowały, strajkowały, formułując żądania i próbując negocjacji poza Trójstronną Komisją. Mając w swoich strukturach różne branże zawodowe, oczekujące od swoich przedstawicieli wstawiennictwa w ich żądaniach, organizacje związkowe stanęły wobec konieczności opowiadania się po stronie kolejnych grup interesu, dylematem było jednak to, że oczekiwania różniły się znacznie. Czym innym były więc żądania głodujących pielęgniarek, czym innym górników lub rolników. W tym czasie odwoływanie się rządu do podjęcia negocjacji poprzez strukturę Trójstronnej Komisji, wobec nacisków różnych grup zawodowych, często radykalnie postępujących, jak chociażby „Samoobrona”, nie przynosiło żadnych efektów. Wśród wielu grup pracowniczych panowało wówczas przekonanie, że adresatem wszelkich żądań i postulatów jest państwo, a rząd ugnie się pod ich naciskiem. To spowodowało nasilenie się niezdrowych praktyk, polegających na „wzywaniu” przez kolejne branże do rozmów samego premiera. W ten naturalny sposób odsuwano znaczenie Trójstronnej Komisji. Stało się więc oczywiste, że należy szukać nowej formuły dla dialogu społecznego.

Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom społecznym i potrzebie ustawowego umocowania Komisji, na początku 2000 roku rozpoczęto prace nad projektem ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych. Do dialogu i współpracy partnerów społecznych, stanowiących podstawę ustroju gospodarczego Polski, nawiązywała również wprowadzona w 1997 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej⁴. Po wielomiesięcznych pracach zespołu roboczego ds. przygotowania projektu ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych zaakceptowany przez Radę Ministrów projekt ustawy trafił pod obrady Sejmu RP. Przyjęto za priorytet utrzymanie pokoju

⁴ Rozdział I, art. 20 Ustawy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

społecznego i ciągłe dążenie do jego osiągnięcia, na drodze negocjacji na plan dalszy zepchnięto racjonalność ekonomiczną, która z natury generuje konflikty społeczne. 6 lipca 2001 roku została uchwalona ustawa o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego. W Rozdziale I „Cel i zadania Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych” art. 1 ust. 1 ustawy czytamy: „Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych, zwana dalej «Komisją», stanowi forum dialogu społecznego prowadzonego dla godzenia interesów pracowników, interesów pracodawców oraz dobra publicznego”.

Tym samym dialog społeczny urósł do rangi ustawowej, a czynnik terytorialny, czyli wzbogacenie dialogu społecznego o komisje w poszczególnych jednostkach administracyjnych stało się próbą upowszechnienia dialogu w całym kraju poprzez reprezentacje terenowe. Powstało 16 Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego, które w założeniu nie miały podległości wobec Trójstronnej Komisji, kładziono akcent na współpracę i wymianę doświadczeń. Sam premier wyznaczał spośród członków Rady Ministrów osobę przewodniczącą Trójstronnej Komisji. Biorąc pod uwagę duże uprawnienia przewodniczącego TK, można było w dużym stopniu sukces w pracy TK wiązać z osobowością przewodniczącego i jego zapałowi do wspólnej z partnerami pracy. Ponadto partnerzy społeczni uzyskali stałą reprezentatywność w takich organach instytucjonalnych jak: Rada Ochrony Pracy, Naczelna Rada Zatrudnienia, Rady Nadzorczej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Rady Nadzorczej PFRON, Narodowego Funduszu Zdrowia (2003 r.), i w ich terenowych organach w całym kraju. Dialog społeczny bardziej ograniczony i uszczegółowiony toczył się równolegle w zespołach branżowych i zespołach problemowych (ten dialog nie został przerwany pomimo bojkotu przez związki zawodowe TK, przypomnijmy – Zespół ds. Bezpieczeństwa Socjalnego Górników to najstarszy z istniejących zespołów branżowych, który został powołany w wyniku ustaleń strony rządowej ze stroną związkową w grudniu 1992 roku i reaktywowany porozumieniem postrajkowym w maju 1994 roku (MPiPS Trójstronne Zespoły Branżowe – Informator 2010–2011).

Od października 2001 roku ministrem pracy i polityki społecznej, jednocześnie przewodniczącym Trójstronnej Komisji, został Jerzy Hausner⁵. Dialog z partnerami społecznymi, jaki zaproponował podczas prac w TK, oparty był na poszanowaniu, dużej wiedzy na tematy gospodarcze i społeczne, umiejętności słuchania i uzasadniania swojego zdania. Z relacji partne-

⁵ Jerzy Hausner, od 2003 roku minister gospodarki i pracy, w latach 2003–2005 Wiceprezes Rady Ministrów.

rów wynika, że premier Hausner potrafił słuchać rozmówców bez jakichkolwiek uprzedzeń, był gotów do rozmów zawsze, gdy działy się ważne sprawy, potrafił zachować się z pokorą. Był jednocześnie twardym negocjatorem, „zdobywającym zwolenników w trakcie gry”. Wspominano, że nie miał nigdy problemu z dialogiem, był twardym negocjatorem, ale posiadał też dużo pokory i cierpliwości, jak chociażby podczas jednych z negocjacji w sprawie kodeksu pracy, kiedy czekał na ich wynik pod drzwiami sali, w której naradzali się pracodawcy i związkowcy. Bezpośrednio po objęciu funkcji ministerialnej, doprowadził do rozpoczęcia prac nad opracowaniem dokumentu „Zasady dialogu społecznego”, który przyjęty został przez Radę Ministrów w październiku 2002 roku (Zasady dialogu społecznego, 2002). Dokument ten określał zasady prowadzenia dialogu społecznego w dwóch wymiarach: poprzez zdefiniowanie podstawowych reguł współdziałania administracji rządowej z partnerami społecznymi oraz poprzez określenie reguł obowiązujących przedstawicieli administracji rządowej w stosunkach z partnerami społecznymi.

W 2002 roku, w drodze porozumienia przedstawicieli NSZZ „Solidarność”, OPZZ, Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych, Konfederacji Pracodawców Polskich i Związku Rzemiosła Polskiego, powstał tzw. Okrągły Stół Dialogu Społecznego na rzecz Integracji Europejskiej, jako organ doradczy ministra pracy, zajmujący się problematyką integracji w zakresie dwóch działów: „Praca” oraz „Zabezpieczenie społeczne”. Zadaniem powstałego forum miało być prowadzenie szerokiego dialogu i dyskusji na temat obowiązków Polski związanych z jej przystąpieniem do Unii Europejskiej, przedstawienie wspólnych stanowisk, jak również podejmowanie działań idących w kierunku wdrażania dyrektyw Komisji Europejskiej w obszarze rynku pracy i polityki społecznej.

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

koniec 2003 roku strony uzgodniły stanowisko w sprawie niektórych projektów ustaw. Kolejne próby zawarcia paktu podjęto w latach 2006–2007. Ówczesny rząd przedstawił partnerom społecznym pakt „Gospodarka – praca – rodzina – dialog”. Pomimo powołania zespołu pracującego nad propozycjami programowymi, dotyczącymi m.in. polityki zatrudnienia i instytucji rynku pracy, tworzenia nowych miejsc pracy, zabezpieczenia społecznego, polityki rodzinnej, dialogu, ochrony zdrowia, nie doszło do porozumienia. Pomimo upływu lat i wielu toczących się rozmów, dużą trudnością dla partnerów społecznych pozostało precyzowanie paktów społecznych, będących dużym przedsięwzięciem eksperckim. Zdecydowanie lepiej wyglądało to w tzw. dialogu konsultacyjnym, w którym to partnerzy społeczni skupiali się przede wszystkim na konsultacjach dotyczących projektów aktów prawnych (Zybała 2009).

W tym okresie narastała także krytyka funkcjonowania instytucjonalnego dialogu społecznego w Polsce. Jadwiga Staniszkis w 2003 roku na łamach Biuletynu Dialogu Społecznego mówiła: „To nie jest czas na negocjacje. (...) skończył się już czas Komisji Trójstronnej. (...) budowanie zaufania społecznego było dobrym pomysłem 10 lat temu. Wtedy dokonywano podstawowych wyborów instytucjonalnych i wówczas potrzebne były autentyczne negocjacje i budowanie zaufania społecznego.” W tym samym roku J. Gardawski ostrzegał, że: „Nie da się przeschepić zza granicy samych instytucji dialogu, bez budowy szerokiej kultury dialogu. (...) Na naszym podwórku dotychczasowy rozwój tego co można nazwać infrastrukturą dialogu, choć na pierwszy rzut oka imponujący, w rzeczywistości nie jest satysfakcjonujący.” J. Gardawski zwracał także uwagę na europejskie procesy sprzyjające powstawaniu społeczeństw obywatelskich, dla których dialog stał się czynnikiem kluczowym. Ostrzegał jednak przed wpływem globalizacji, która może powodować niedostrzeganie interesów strony przeciwnej. Natomiast Kazimierz W. Frieske zauważał – „Debata ma zawsze wartość edukacyjną, choćby dlatego, że rozmówcy uzgadniają, czy język jakim się posługują, oznacza dokładnie to samo.” Z kolei Janusz Śniadek tłumacząc przerwanie rozmów 19 lutego 2003 roku jednostronnie przez NSZZ „Solidarność” przypomniał, że: „Dom należy budować od fundamentów, a nie od komina i dachu. Nie będę powtarzał przyczyn, dla których NSZZ „Solidarność” nie przyjęła propozycji negocjowania paktu samego w sobie. Nie chcieliśmy rozpocząć negocjacji od określenia szyldu politycznego” (Zakrzewska, Dialog 4/2015).

Institut Spraw Publicznych dokonał negatywnej weryfikacji dialogu społecznego, jaki odbywał się podczas prac w Trójstronnej Komisji w latach 2002–2005:

- „Komisja tylko w ograniczonym zakresie służyła legitymizacji podejmowanych reform, albowiem partnerom społecznym bardziej zależało na bieżącym wpływie na proces legislacyjny i budowaniu pozycji pośród własnych członków (jak również wobec konkurencyjnych organizacji), nie zaś na firmowaniu paktów i porozumień pożądaných przez rząd z uwagi na ich „legitymizacyjną moc”. Co znamienne, jedyne porozumienie między partnerami społecznymi a rządem w ostatnich latach, prowadzące do zmian w ustawie, zawarto poza strukturami Komisji (porozumienie w sprawie kodeksu pracy z 2002 roku);
- Komisja działa na zasadzie konsensusu – wszyscy członkowie muszą zgodzić się z danym stanowiskiem. Powoduje to, że do porozumienia dochodziło rzadko;
- niska skłonność do kompromisu powodowana była także rywalizacją o członków między stosunkowo słabymi organizacjami, jak również, w niektórych przypadkach, wzajemną niechęcią liderów poszczególnych grup, co – w warunkach wspomnianej już wcześniej silnej personalizacji dialogu trójstronnego w Polsce – nie pozostawało bez wpływu na przebieg i finał rozmów;
- sam rząd z czasem zaczął traktować Komisję jako forum dla wspierania głównie swych własnych pomysłów poprzez sprzyjanie tym grupom, które były owym rozwiązaniom przychylnie. Wkrótce rząd uznał Komisję za instrument nieadekwatny do wyzwań stojących przed państwem, a sam dialog trójstronny na poziomie centralnym za sprzyjający wyłącznie interesom branżowym i nieprzyczyniający się do ogólnego rozwoju” (Abramowicz 2029).

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

J. Gardawski zauważył, że pod względem form dialogu istniały skuteczne próby negocjowania dwustronnego, jednak podejmowane były raczej bez powodzenia próby zawierania paktów społecznych. Nie obejmowały one jednak na tyle szerokiego zakresu, by można było mówić o negocjowaniu długookresowego wzrostu ekonomicznego w warunkach równowagi społecznej (Gardawski 2004).

Po 2005 roku liderzy dialogu społecznego w Polsce zgłaszali zastrzeżenia do zbyt dużego wspierania partii politycznych, otrzymujących na swoją działalność środki z budżetu państwa, podczas gdy potrzebujące tego wsparcia mechanizmy dialogu społecznego, nie są wspierane. „Z wielu stron

bowiem padały i padają zarzuty, że dialog społeczny w dotychczasowej postaci to w gruncie rzeczy – będący przetworzonym symbolem walki klas – dialog korporacyjny (lub wręcz dialog „polityczny”) upaństwowiający partnerów społecznych, czyniący z nich część struktury administracyjnej i służący ochronie istniejących układów gospodarczych, a nie rozwojowi.” (Abramowicz 2009).

Niektórzy partnerzy nie byli w stanie ocenić części ustaw, jakie przedstawiał rząd w ramach pakietu anty kryzysowego. Właśnie ten pakiet może wskazywał rangę i potencjalne znaczenie zaplecza eksperckiego. Był on efektem dwumiesięcznych autonomicznych rozmów związkowców i pracodawców. Obie strony podpisały go 13 marca 2008 roku. Stworzył on ramy dla działań anty kryzysowych rządu, kontynuującego prace nad rozwiązaniami hamującymi skutki kryzysu, a przynajmniej łagodzącymi. Należy podkreślić, że partnerzy pełnili wtedy olbrzymią misję publiczną.

Po ośmiu latach obowiązywania ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego z 6 lipca 2001 roku, głosów krytycznych było jeszcze więcej w stosunku do skuteczności polskiego dialogu społecznego. Rozprzestrzeniający się kryzys finansowy w Europie i widmo jego niszczącej siły na wschodzącą polską gospodarkę, spowodował aktywizację partnerów społecznych, pracodawców i związków zawodowych, i ich konsolidację. Prezes BCC zwrócił się z żądaniem zmodernizowania Trójstronnej Komisji, doprowadzenia do jej wzmocnienia przez zdolność do zawierania paktów społecznych i wzmocnienia pozycji swojej organizacji. Przekazywano także krytyczną ocenę dialogu prowadzonego w trójstronnych zespołach branżowych, w których nie wypracowywano wspólnych stanowisk. Gestem protestu była rezygnacja prezesa BCC z członkostwa w TK i przekazanie swojego miejsca wiceprezesowi BCC. Zarządzający BCC poważnie rozważali możliwość wyjścia z Trójstronnej Komisji, jednak uznano, że takie ustawowe możliwości wynikające z uczestnictwa organizacji pracodawców w Komisji, jak np. możliwość zaskarżania niekorzystnych dla tego środowiska lub uznanych za szkodliwe ustawy do Trybunału Konstytucyjnego, warte są pozostania.

J. Gardawski przytacza wypowiedź osoby z kręgów kierowniczych Lewiatana: „(...) ważne są uprawnienia wynikające z możliwości wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego, bo kilka rzeczy dość zasadniczych udało się załatwić. Nawet jak w końcu myśmy ich nie załatwili, to (...) te wnioski budowały naszą pozycję i wewnątrz (bo dla członków to jest bardzo ważne) i na zewnątrz” (Gardawski 2009).

W tym czasie partnerzy społeczni ze strony związków zawodowych podkreślali potrzebę tworzenia układów zbiorowych jako najważniejszej

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

Lata 2008–2009 coraz bardziej krytycznie odnosiły się do dialogu toczącego na poziomie krajowym, w ramach Trójstronnej Komisji. Do sukcesów tego czasu, który był czasem coraz szybciej kroczącego kryzysu w Europie i na świecie, należy zaliczyć wypracowanie dość kompromisowych zapisów ustawy o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców z 1 lipca 2009 roku.

Badając szczegółowo dialog społeczny na poziomie wojewódzkich struktur dialogu, J. Sroka przytacza między innymi opinie z badania działaczy WKDS-ów, często jednocześnie uczestników dialogu na szczeblu centralnym. Badani na szczeblu krajowym, w większości uznawali dialog społeczny za niezbyt autentyczny, podkreślali, że strona szczególnie związkowa jest lekceważona, a jej wpływ na procesy legislacji jest nikły (Sroka 2006).

W miarę widocznych i odczuwalnych skutków kryzysu, pomimo, że Polska stosunkowo mało, na tle innych krajów, ulegała spadającym realnym dochodom społeczeństwa, pogarszały się nastroje panujące w gronie partnerów społecznych z TK. W 2011 roku, po ustaniu działania tzw. ustawy antykryzysowej, partnerzy społeczni naciskali na dalsze negocjacje w ramach Trójstronnej Komisji, wprowadzające potrzebne ustawowe uregulowania. Dopiero dwa lata później rząd przedstawił swoje stanowisko, jednak spotkało się ono z niejednomyslnym przyjęciem przez partnerów dialogu. Zróżnicowanie postaw wobec propozycji rządu uniemożliwiło zajęcie wspólnego stanowiska przez Trójstronną Komisję, co bardzo znacząco osłabiało spo-

łączną legitymizację zapisów przyjętej dopiero w końcu 2013 roku ustawy. Od 2011 roku Polska została objęta przez uregulowania unijne tzw. procedurą nadmiernego deficytu, co spowodowało narzucenie przez Komisję Europejską sztywnego gorsetu na wydatki publiczne, co z kolei nie sprzyjało żądaniom strony związkowej czy strony pracodawców także w pewnym zakresie. Konieczność tzw. zamrożenia płac szczególnie odczuła sfera budżetowa. Dodatkowo, uzasadniana przez rząd konieczność zmiany systemu emerytalnego, a następnie arbitralnie wprowadzona w 2012 roku, stała się dla strony związkowej nie do zaakceptowania.

Wielomiesięczne przerwy w pracach Trójstronnej Komisji stawały się coraz trudniejsze dla prowadzenia dialogu. NSZZ „Solidarność”, OPZZ i FZZ wspólnie organizowały masowe protesty. Czarę goryczy przelała sprawa przekazania środków z OFE do ZUS. Tu z kolei najsilniej oponowali partnerzy ze strony pracodawców. Do tego doszedł casus uelastycznienia czasu pracy, będący bezpośrednią przyczyną bezterminowego zawieszenia ze strony NSZZ „Solidarność”, OPZZ i FZZ prac w Trójstronnej Komisji. W czerwcu 2013 roku, po uprzednim zaproszeniu Premiera Donalda Tuska na czerwcowe posiedzenie Komisji, związkowcy opuścili je ostentacyjnie, negując sposób prowadzenia dotychczasowego dialogu. Związki zawodowe postulowały również o zmianę przewodniczącego Trójstronnej Komisji, traktując to jako warunek *sine qua non* dla powrotu do jakichkolwiek negocjacji⁶. Równocześnie ogłoszono zawieszenie udziału strony związkowej w pracach Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego oraz w pracach Zespołów Branżowych. Do mediacji włączył się także Bronisław Komorowski, Prezydent RP, który na spotkaniu ze stronami społecznymi podkreślił znaczenie dialogu społecznego, jako ważnej instytucji w Polsce.

Trafnie opisał te wydarzenia Jan Czarzasty: „Siła symboliczna związków zawodowych jest z kolei relatywnie duża i w porównaniu do pozostałych, wymienionych wyżej, najmocniejsza. Jej wzrost nastąpił w okresie kryzysu dialogu społecznego po 2009 roku, kiedy reprezentatywne centrale związkowe udanie weszły w rolę rzecznika interesów społeczeństwa wobec rządu forsującego wbrew nastrojom społecznym podniesienie wieku emerytalnego do 67 lat i zrównanie go na tym poziomie dla obojga płci. Na drugim planie, choć absolutnie nie do zignorowania, były protesty partnerów społecznych (część związków zawodowych i część organizacji pracodawców) przeciwko faktycznej likwidacji III filara systemu emerytalnego (OFE).

⁶ Co nie przeszkodziło, by rola byłego ministra, historycznie ostatniego przewodniczącego Trójstronnej Komisji, w całym procesie powstawania nowej Rady Dialogu Społecznego została publicznie doceniona przez Przewodniczącą Rady, na inauguracyjnym jej posiedzeniu, przy udziale zaproszonego ministra.

Kulminacją tej fali związkowego sprzeciwu była związkowa manifestacja pod hasłem «Dość lekceważenia społeczeństwa» jesienią 2013 roku. Ten ciąg działań przyniósł odwrócenie wektora sympatii opinii publicznej na korzyść związków zawodowych, co należy uznać za istotny sukces przełamujący medialną narrację o organizacjach pracowniczych jako «destruktorach» dominującą od lat 90-tych» (Czarzasty 2020).

W lutym 2014 roku, przystąpiono do prac nad projektem ustawy o powołaniu do życia „Rady Dialogu Społecznego i innych instytucji dialogu społecznego”. W tym czasie równolegle w szczerkowym wymiarze trwały dwustronne posiedzenia pracodawców i strony rządowej, w charakterze konsultacji. Organizacje pozarządowe usilnie domagały się udziału w przyszłym, nowym, instytucjonalnym dialogu społecznym. Jednak dotychczasowi partnerzy społeczni obronili swoje, nieco uprzywilejowane pozycje. W 2015 roku, w marcu, uczestnicy dialogu z Trójstronnej Komisji uzgodnili treść i zakres niezbędnych zmian ustawowych. W celu przyspieszenia zmian minister pracy zobowiązał się do „puszczenia” projektu ścieżką rządową. W procesie legislacji tej ustawy nastąpił rzadko spotykany w parlamentarzystwie polskim konsensus.

Ustawa o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, uchwalona przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 24 lipca 2015 roku, weszła w życie 11 września 2015 r.⁷ Rada zastępująca Trójstronną Komisję została wzmocniona w uprawnienia, a przede wszystkim uzyskała znaczną niezależność finansową. Członkami Rady Dialogu Społecznego zostali przedstawiciele: rządu, reprezentatywnych organizacji związkowych oraz reprezentatywnych organizacji pracodawców. Reprezentatywnymi organizacjami związkowymi, jakie weszły do Rady były: Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych oraz Forum Związków Zawodowych. Reprezentatywnymi organizacjami pracodawców, będącymi w tamtym czasie w składzie Rady były: Konfederacja Lewiatan, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, Związek Pracodawców Business Centre Club i Związek Rzemiosła Polskiego. W następnych latach funkcjonowania Rady, w jej skład wchodziły kolejne organizacje pracodawców, które uzyskiwały konieczną reprezentatywność: Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, Federacja Przedsiębiorców Polskich oraz Polskie Towarzystwo Gospodarcze.

⁷ Ustawa o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, Dz.U. nr 2015, poz. 1240.

W pracach Rady z głosem doradczym, biorą udział, przedstawiciele Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego oraz Głównego Inspektora Pracy. Gościem – obserwatorem podczas posiedzeń plenarnych RDS jest Przedstawiciel Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Pracami Rady kieruje Prezydium, w skład którego wchodzi przewodniczący i wiceprzewodniczący Rady. Na czele Rady stoi przewodniczący Rady, który m.in. reprezentuje Radę na zewnątrz, zwołuje i przewodniczy posiedzeniom Prezydium oraz posiedzeniom plenarnym Rady. Przewodniczącym Rady jest naprzemiennie przedstawiciel strony pracowników, strony pracodawców oraz strony rządowej, a jego kadencja trwa 1 rok.

W zależności od potrzeb, nie rzadziej jednak niż raz na 2 miesiące odbywają się posiedzenia Rady oraz jej Prezydium. Rada, podejmuje decyzje w drodze uchwał na posiedzeniach plenarnych, jeżeli w posiedzeniu Rady biorą udział: przedstawiciele więcej niż połowy organizacji pracowników, przedstawiciele więcej niż połowy organizacji pracodawców oraz co najmniej jeden przedstawiciel Rady Ministrów. Przyjęcie uchwały Rady wymaga zgody każdej ze stron. Stanowiska strony pracowników i strony pracodawców są przyjmowane zwykłą większością głosów, przy czym wymagane jest uczestniczenie w głosowaniu co najmniej 2/3 członków Rady reprezentujących daną stronę. Stanowisko strony rządowej przyjmowane jest jednomyślnie przez obecnych na posiedzeniu przedstawicieli Rady Ministrów oraz przedstawicieli ministra właściwego ds. pracy i ministra właściwego ds. finansów publicznych.

Rada uzyskała także m.in. pośrednią inicjatywę ustawodawczą, znaczący wpływ na takie elementy budżetu państwa jak płaca minimalna, uposażenia sfery budżetowej, wysokość rent i emerytur, wreszcie możliwości dla dialogu autonomicznego. Posiedzenia Rady są ustawowo jawne. Oprócz RDS ustawa powołała Wojewódzkie Rady Dialogu Społecznego, dysponujące własnym budżetem. W tym miejscu warto zauważyć, że WRDS zostały poszerzone o samorządy, dzięki czemu powstał dialog czterostronny.

Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego jest tą jednostką budżetową, która pełni honory gospodarza i zaplecza od 30 lat, najpierw dla Komisji Trójstronnej w jej przemianach, dobrych i złych chwilach, konsensusu i bojkotu, teraz na rzecz Rady Dialogu Społecznego. Od lat służy jako najlepsze miejsce dla rozwiązywania sytuacji trudnych, przemiany protestów różnych grup i środowisk w negocjacje, które właśnie w tym miejscu powinny się zaczynać i kończyć.

Centrum służyło zawsze pomocą przy organizacji konferencji, negocjacji i spotkań nie tylko pracodawców, pracobiorców oraz rządu. Tylko

w okresie od 2003 roku do stycznia 2016 roku, w CPS „Dialog” zorganizowano 4 555 spotkań, w których uczestniczyło 161 081 osób. W salach konferencyjnych Centrum, od 1994 roku Trójstronna Komisja odbyła ponad 160 posiedzeń plenarnych. W okresie od 22 października 2015 roku do 31 grudnia 2024 roku odbyło się 918 spotkań związanych z Radą Dialogu Społecznego. W spotkaniach tych wzięło udział łącznie 28 466 osób. W ramach spotkań Trójstronnych Zespołów Branżowych w tym samym okresie spotkało się 4 714 osób. Łącznie Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” przyjęło 33 180 osób⁸.

W dniu 22 października 2015 roku, Prezydent RP Andrzej Duda powołał członków Rady Dialogu Społecznego, która zastąpiła Trójstronną Komisję ds. Społeczno-Gospodarczych. W trakcie spotkania w Pałacu Prezydenckim stwierdził m.in., że liczy na ogromną rolę Rady Dialogu Społecznego w budowaniu lepszej Polski oraz w zapewnieniu krajowi zrównoważonego rozwoju. Dziękując za wprowadzenie do Rady przedstawiciela głowy państwa, jako ważnego i znaczącego gestu wobec Prezydenta RP i Konstytucji podkreślił, że właśnie dialog ma fundamentalne znaczenie w odbudowywaniu w obywatelach solidaryzmu społecznego.

Historycznie pierwszym przewodniczącym Rady, został przedstawiciel strony pracowników, Piotr Duda, Przewodniczący Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”. Również historycznie, pierwszym dyrektorem Biura Rady Dialogu Społecznego, zgodnie z Uchwałą nr 1 Rady Dialogu Społecznego z dnia 9 listopada 2015 roku, została, powołana z dniem 12 listopada 2015 r. przez Ministra Pracy – Iwona Zakrzewska – jednocześnie dyrektor Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, autorka niniejszego artykułu.

W grudniu 2015 roku, na swoim pierwszym posiedzeniu, Rada Dialogu Społecznego powołała uchwałą osiem zespołów problemowych:

1. Zespół problemowy ds. budżetu, wynagrodzeń i świadczeń socjalnych
2. Zespół problemowy ds. prawa pracy
3. Zespół problemowy ds. polityki gospodarczej i rynku pracy
4. Zespół problemowy ds. ubezpieczeń społecznych
5. Zespół problemowy ds. rozwoju dialogu społecznego
6. Zespół problemowy ds. funduszy europejskich
7. Zespół problemowy ds. usług publicznych
8. Zespół problemowy ds. międzynarodowych

⁸ Dane statystyczne Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”

W 2025 roku, w ramach Rady, funkcjonowało już 18 zespołów problemowych, zespołów doraźnych, podzespołów, grup i zespołów roboczych⁹:

1. Zespół problemowy ds. budżetu, wynagrodzeń i świadczeń socjalnych – od grudnia 2015 roku;
2. Zespół problemowy ds. prawa pracy – od grudnia 2015 roku;
3. Zespół problemowy ds. polityki gospodarczej i rynku pracy – od grudnia 2015 roku;
4. Zespół problemowy ds. ubezpieczeń społecznych – od grudnia 2015 roku;
5. Zespół problemowy ds. rozwoju dialogu społecznego – od grudnia 2015 roku;
6. Zespół problemowy ds. funduszy europejskich – od grudnia 2015 roku;
7. Zespół problemowy ds. usług publicznych – od grudnia 2015 roku;
8. Zespół problemowy ds. międzynarodowych – od grudnia 2015 roku;
9. Doraźny Zespół problemowy ds. Prezydencji Rzeczypospolitej Polskiej w Radzie UE – od lipca 2024 roku;
10. Podzespół ds. służb mundurowych – od marca 2016 roku;
11. Podzespół ds. reformy polityki rynku pracy – od grudnia 2016 roku;
12. Podzespół ds. Krajowej Administracji Skarbowej – od października 2017 roku;
13. Podzespół ds. ochrony zdrowia – od lutego 2017 roku (przerwa w funkcjonowaniu od grudnia 2020 roku do września 2023 roku);
14. Podzespół ds. zamówień publicznych – od września 2023 roku do grudnia 2024 roku;
15. Podzespół ds. edukacji – od lutego 2024 roku;
16. Podzespół ds. sprawiedliwej transformacji (surowcowo-energetycznej) – od lutego 2024 roku;
17. Grupa robocza ds. europejskiego dialogu społecznego – od czerwca 2016 roku;
18. Grupa robocza ds. emerytur pomostowych – od lutego 2021 roku.

W okresie 10 lat trwania Rady, w ramach RDS funkcjonowały jeszcze inne gremia, które zakończyły już swoje prace. Były to:

1. Doraźny Zespół ds. projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej; funkcjonował w 2016 roku;
2. Doraźny Zespół ds. Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju; funkcjonował od 2016 roku do 2019 roku;

⁹ Podczas funkcjonowania Komisji Trójstronnej, pracowało 10 trójstronnych zespołów problemowych.

3. Grupa Robocza ds. polityki środowiskowej państwa; spotkała się jeden raz w 2016 roku, w siedzibie BCC; Przewodniczącym był Ryszard Pazdan (BCC);
4. Grupa robocza ds. składki związkowej – od lutego 2022 roku do maja 2024 roku;
5. Doraźny Zespół ds. ochrony zdrowia; funkcjonował od 2020 roku do 2023 roku. Na czas pandemii Covid-19 zawieszono funkcjonowanie Podzespołu ds. ochrony zdrowia i utworzono Doraźny Zespół;
6. Podzespół ds. zamówień publicznych; funkcjonował od 2023 roku do 2024 roku; Podzespół przekształcił się w Doraźny Zespół; wcześniej Doraźny Zespół ds. zamówień publicznych funkcjonował w latach 2015–2020.

Najważniejsze zagadnienia, jakimi zajmowały się zespoły problemowe Rady Dialogu Społecznego to coroczne konsultacje:

- Wieloletniego Planu Finansowego Państwa;
- założeń projektu budżetu państwa na rok następny;
- projektu ustawy budżetowej na rok następny;
- wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz minimalnej stawki godzinowej;
- wysokości wskaźnika waloryzacji emerytur i rent.

Ponadto co trzy lata, przedmiotem obrad w ramach Zespołu problemowego ds. budżetu, wynagrodzeń i świadczeń socjalnych jest weryfikacja wysokości kryteriów dochodowych i kwot świadczeń rodzinnych oraz kwot kryteriów dochodowych uprawniających do świadczeń z pomocy społecznej.

Pozostałe istotne kwestie, nad którymi obradowały zespoły problemowe Rady Dialogu Społecznego to między innymi prace związane z umową społeczną, Kodeksem pracy; ustawą Prawo zamówień publicznych; Funduszem Pracy; Funduszem Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych; zagadnieniem emigracji zarobkowej; ustawą Ordynacja podatkowa; Polityką lekową państwa; siecią szpitali; Europejskim Filarem Praw Socjalnych; branżą budownictwa infrastrukturalnego; branżą hutniczą; branżą spożywczą i turystyczną; cyberbezpieczeństwem; łagodzeniem skutków gospodarczych związanych z pandemią Covid-19; handlem emisjami i pakietem „FIT for 55”, a także procesem stanowienia prawa.

Od 2016 roku, obok setek projektów ustaw, kierowanych do Biura Rady, przekazywanych następnie do rozpatrzenia zespołom problemowym, obok wielu spraw dotyczących rynku pracy, opiniowania budżetu państwa, Rada znajdowała też czas na zajmowanie się tematami, przyjmowanymi corocznie uchwałą, jako plan pracy Rady.

I tak, ...

Rok 2016

1. Reforma systemu ubezpieczeń społecznych.
2. Przegląd zasad wynagradzania w gospodarce narodowej, z uwzględnieniem minimalnego wynagrodzenia za pracę.
3. Przegląd systemu podatkowego, w tym funkcjonowanie organów administracji podatkowej.
4. Warunki prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce i konkurencyjność polskiej gospodarki.
5. Polityka surowcowo-energetyczna Polski oraz polityka klimatyczna UE oraz ich wpływ na gospodarkę.
6. Zamówienia publiczne.
7. Zmiany w systemie ochrony zdrowia.
8. System kształcenia zawodowego w Polsce – przegląd i rekomendacje.
9. Wzmocnienie roli partnerów społecznych w zarządzaniu Funduszem Pracy i Funduszem Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.
10. Świadczenia pieniężne w polityce społecznej – przegląd zasad dystrybucji transferów socjalnych.
11. System wsparcia innowacyjności i działalności badawczo-rozwojowej.
12. Przegląd, ocena i propozycje zmian przepisów z zakresu indywidualnego prawa pracy.
13. Przegląd, ocena i propozycje zmian przepisów z zakresu zbiorowego prawa pracy.
14. Przegląd kompetencji Rady Dialogu Społecznego, wynikających z innych ustaw oraz przygotowanie rekomendacji do zmian w zakresie:
 - waloryzacji emerytur i rent z FUS;
 - minimalnego wynagrodzenia za pracę;
 - świadczeń rodzinnych;
 - wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej;
 - kryteriów i kwot dochodowych z pomocy społecznej.
15. Fundusze unijne dla przedsiębiorców, w tym zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw.
16. Udział partnerów społecznych w pracach nad rewizją dotychczasowych strategii wynikających z nowego otwarcia rządu.
17. Systematyczna ocena realizacji zasady partnerstwa, analiza i modernizacja ustawy wdrożeniowej oraz dokumentów z niej wynikających – na bazie „Białej Księgi” opracowanej przez partnerów społecznych.

Rok 2017

1. Przegląd funkcjonowania i wypracowanie projektu nowelizacji ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego.
2. Wzmocnienie roli parterów społecznych w zarządzaniu Funduszem Pracy i Funduszem Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych – na rzecz poprawy funkcjonowania rynku pracy.
3. Dostosowanie kompetencji pracowników do potrzeb rynku pracy – wypracowanie rozwiązań w zakresie kształcenia zawodowego oraz popytowego systemu wsparcia uczenia się przez całe życie.
4. Zmiana zasad funkcjonowania i finansowania ochrony zdrowia.
5. Wsparcie innowacji, w tym przegląd funkcjonowania i ocena skuteczności ulgi podatkowej B+R oraz przygotowanie nowego projektu ustawy na podstawie Białej Księgi Innowacji.
6. Przygotowanie założeń do nowej ustawy zamówienia publiczne, w tym wpisanie w ustawę klauzul społecznych w zamówieniach publicznych oraz monitoring wdrażania przepisów ustawy.
7. Przegląd zasad dystrybucji transferów socjalnych ze szczególnych uwzględnieniem polityki rodzinnej.
8. 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.
9. Bieżące sprawy gospodarcze w szczególności wynikające z realizacji Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju.

Rok 2018

1. Promocja szkolnictwa zawodowego.
2. Polityka klimatyczna Polski – w kontekście przygotowań do konferencji ONZ COP24.
3. Nowe regulacje w zamówieniach publicznych.
4. Działania rządu i partnerów społecznych na rzecz aktywnego starzenia się społeczeństwa.
5. Zmiany w Kodeksie pracy – podsumowanie prac Komisji Kodyfikacyjnej.
6. Przegląd systemu emerytalnego – wypracowanie rekomendacji.
7. Przegląd zasad kształtowania wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej i płacy minimalnej.

Rok 2019

1. Przyszłość pracy w Polsce, kwalifikacje zawodowe w kontekście zmieniających się potrzeb gospodarki i rynku pracy.
2. Przegląd systemu podatkowego oraz pozapłacowych kosztów pracy w Polsce.
3. Polityka klimatyczna, energetyczna i ochrony środowiska – wpływ na rozwój gospodarki oraz bezpieczeństwo socjalne obywateli.
4. Ocena i perspektywy funkcjonowania dialogu społecznego w Polsce – wypracowanie zmian w tym ustawy o RDS – wzmacniających mechanizmy dialogu społecznego i udział partnerów społecznych w procesie legislacyjnym.
5. Przegląd i ocena systemu emerytalnego w Polsce.
6. Przegląd realizacji zasad i praw Europejskiego Filara Praw Socjalnych – wypracowanie rekomendacji.
7. Przegląd, ocena i propozycje zmian przepisów z zakresu indywidualnego i zbiorowego prawa pracy.
8. Przegląd i ocena wyników wdrażania reformy oświaty w Polsce.

Rok 2020

1. Polityka rynku pracy w Polsce, kwalifikacje i kompetencje zawodowe w kontekście zmieniających się potrzeb gospodarki i rynku pracy.
2. Koszty pracy w Polsce – rekomendacje zmian.
3. Polityka klimatyczna, energetyczna i ochrona środowiska – wyzwania europejskie i ich wpływ na rozwój polskiej gospodarki.
4. Przegląd i ocena funkcjonowania ustawy o RDS – opracowanie projektu nowelizacji ustawy.
5. Ocena systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce i propozycje zmian.
6. System ochrony zdrowia – wypracowanie rekomendacji zmian.
7. Wynagrodzenia w sferze finansów publicznych – wypracowanie modelu kształtowania wynagrodzeń w tym obszarze.
8. Realizacja zadań wynikających z ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego.
9. Rozpatrywanie wniosków wypracowywanych przez zespoły problemowe Rady wynikające z ich programu prac.

Rok 2021

1. Prace nad Umową Społeczną.
2. Krajowy Plan Odbudowy.
3. Dyskusja o systemie i finansowaniu ochrony zdrowia.

4. Ocena systemu edukacji i szkolnictwa wyższego w 2021 roku.
5. Zatrudnianie cudzoziemców.
7. Nowa polityka przemysłowa.
8. Polska polityka energetyczna w kontekście Europejskiego Zielonego Ładu.
9. Dyskusja nad propozycją „nowego polskiego ładu”.

Rok 2022

1. Rynek pracy w Polsce.
2. Transformacja energetyczna Państwa.
3. Wdrażanie Polskiego Ładu (monitoring).
4. Fundusze Europejskie na lata 2021–2027, w tym Krajowy Plan Odbudowy.
5. Zmiany w zakresie finansowania i organizacji ochrony zdrowia.
6. Przegląd ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego.
7. Sytuacja oświaty i jej pracowników w świetle wdrażanych reform.
8. Wzmocnienie dialogu społecznego poprzez realne prawo układowe, efektywne regulacje sporów zbiorowych oraz praktykę systemowych rokowań.

Rok 2023

1. Bezpieczeństwo energetyczne Polski.
2. Raportowanie ESG.
3. Rynek pracy w Polsce.
4. Stan polskiej gospodarki.
5. Spory zbiorowe pracy i rokowania zbiorowe – bieżące wyzwania.
6. System wynagrodzeń i warunków zatrudnienia grup zawodowych reprezentujących sferę finansów publicznych w tym państwową sferę budżetową.
7. Zmiany w prawie pracy z uwzględnieniem BHP, w tym przegląd Konwencji MOP.
8. Reforma zamówień publicznych.
9. Przegląd systemu emerytalnego.
10. Wsparcie budowy potencjału partnerów społecznych w ramach nowej perspektywy finansowej UE.
11. Zmiany w zakresie finansowania i organizacji ochrony zdrowia.

Rok 2024

1. Bezpieczeństwo energetyczne Polski.
2. System kształtowania wynagrodzeń i warunków zatrudnienia grup zawodowych reprezentujących sferę finansów publicznych, w tym państwową sferę budżetową.
3. Wdrożenie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2041 z dnia 19 października 2022 roku w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej, w szczególności wzmocnienie rokowań zbiorowych.
4. Efektywny system ochrony zdrowia – zmiany w zakresie organizacji i finansowania publicznego systemu ochrony zdrowia.
5. Rynek pracy w Polsce, w tym zatrudnianie cudzoziemców.
6. Odporność i konkurencyjność polskiej gospodarki.

Rok 2025

1. System kształtowania wynagrodzeń i warunków zatrudnienia grup zawodowych reprezentujących sferę finansów publicznych, w tym państwową sferę budżetową.
2. Transformacja energetyczna państwa, a bezpieczeństwo socjalne obywateli i konkurencyjność polskiej gospodarki.
3. Polityka przemysłowa państwa – koordynacja działań państwa na rzecz ochrony miejsc pracy i konkurencyjności przemysłu.
4. Układy Zbiorowe Pracy w kontekście implementacji dyrektywy EU w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej.
5. Przyszłość rynku pracy w Polsce – trendy, prognozy i wyzwania.
6. Konkurencyjność oraz bezpieczeństwo gospodarki i obywateli w kontekście rozwiązań polityk Unii Europejskiej.
7. Warunki rozwoju gospodarczego i dobrobytu obywateli – kierunki deregulacji prawa.
8. Luka finansowa systemu ochrony zdrowia na lata 2025–2027 w Narodowym Funduszu Zdrowia – wyzwania i propozycje rozwiązań.

Należy pamiętać, że oprócz członków Rady, reprezentujących poszczególne organizacje społeczne i rząd RP, w pracach zespołów problemowych, podzespołów, zespołów doraźnych czy grup, uczestniczyły i nadal uczestniczą, grupy osób będące ekspertami, wspierającymi swoich przedstawicieli w Radzie. Ich ogromny wkład w pracę wspomnianych gremiów wzbogaca dorobek prawny i merytoryczną jakość dialogu społecznego w Polsce.

Po dziesięciu latach istnienia nowej platformy dla porozumień i negocjacji, słychać coraz częściej, że należy pomyśleć o dalszych zmianach. Coraz

częściej partnerzy społeczni dyskutując nad obecną formułą, zastanawiają się nad koniecznością dokonania małych poprawek lub gruntownych przemian.

Pierwsze, zakończone powodzeniem prace nad tymi zmianami, uwieńczone zostały złożeniem w roku 2023 do Kancelarii Prezydenta RP, projektem ustawy o Radzie Dialogu Społecznego. Zawarte w projekcie propozycje niosły kluczową zmianę, jaką miało być powołanie osobnej Instytucji Rady Dialogu Społecznego, niezależnej od żadnego ministerstwa, reprezentującego przecież jedną ze stron trójstronnego dialogu – stronę rządową. Odtąd Rada Dialogu Społecznego miała być umocowana pod całkowitym patronatem Prezydenta RP, również jej struktura miała podlegać pod Kancelarię Prezydenta RP. W uzasadnieniu do projektu podnoszono konstytucyjną i ustawową rangę Rady, konieczność dysponowania zapleczem Biura, niezależnego od którejkolwiek ze stron dialogu, posiadającego wystarczającą ilość pracowników, ekspertów, aby sprostać przypisanym jej zadaniom ustawowym. Niestety nie zostały podjęte żadne prace nad tym projektem.

W roku 2024, przedstawiciele strony pracodawców podjęli prace nad reprezentatywnością w Radzie Dialogu Społecznego. W chwili pisania tego artykułu, nie są jeszcze znane losy propozycji zapisanych w projektach dotyczących reprezentatywności, a propozycje przedstawione przez stronę rządową, nie do końca odpowiadały dużej części organizacji pracodawców.

Czym zaimponowała partnerom nowa płaszczyzna dialogu, jaką stała się Rada Dialogu Społecznego? Czy spełniły się ich oczekiwania wobec nowych możliwości, mechanizmów i regulacji ustawowych, jakie dostali w 2015 roku? Czy wspomniana na początku artykułu „sinusoida” trójstronności to naturalna zmiana, jaka musi być dokonywana po kilku latach od powstawania coraz to nowej formuły dialogu?

Dobry dialog to kwestia dobrych obyczajów, kultury, poszanowania racji przeciwnych stron, zrozumienia powagi wykonywanych zadań, jakie przypisane są do poszczególnych stron dialogu społecznego. Lata doświadczeń poszczególnych partnerów społecznych niejednokrotnie pokazały, że potrafią ostatecznie wznieść się ponad wszelkimi podziałami, bo wszyscy doskonale pojmowali, że przysłowiowa zgoda może tylko budować. Pomimo, z założenia sprzecznych interesów poszczególnych stron, trzeba chcieć się spotkać i spróbować je rozwiązać. Doprowadzenie do konsensusu zawsze napędza postęp.

Trafne wydaje się określenie sensu prowadzenia dialogu przez ludzi odpowiedzialnych za świadome decyzje podejmowane na rynku pracy, jakie przedstawił K.W. Frieske, w kontekście rozważań na temat wykluczenia społecznego: „Sens dialogu społecznego w zakresie rozumienia mechanizmów rynku pracy wyraża się właśnie w tym, że partnerzy prowadzą stałą refleksję,

która pozwala na ujawnianie różnych niezamierzonych konsekwencji określonych decyzji publicznych. Dzięki swojej przenikliwości i bogatym doświadczeniom mogą moderować czy łagodzić «produkty uboczne» rozwiązań przyjętych w danych politykach publicznych. Istotne jest to, aby dzielili się swoimi uwagami i spostrzeżeniami z tymi, którzy podejmują decyzje publiczne, a ci drudzy słuchali i wyciągali wnioski z doświadczeń tych pierwszych” (Frieske 2008).

Autorka w swoich dotychczasowych publikacjach wielokrotnie podkreślała wagę istnienia, uregulowanego instytucjonalnie i mocno osadzonego w prawie, dialogu społecznego. Spokojne negocjacje, poprzedzone ustaleniem miejsca i wstępnych stanowisk, zawsze sprzyjać będą pokojowemu rozwiązywaniu spraw, a ponad 35 lat wolności i ogromnego postępu udowodniło, że Polacy potrafią się porozumiewać.

Bibliografia:

- Abramowicz B., *Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny*, Rok LXXI, zeszyt 4, 2009.
- Archiwum Sejmu RP, Wypowiedzi na posiedzeniach Sejmu RP I kadencji, 7. posiedzenie Sejmu RP.
- Archiwum Sejmu RP, 20. posiedzenie Sejmu RP, 13 maja 1994 r.
- Archiwum Sejmu RP, 22. posiedzenie Sejmu RP, 10 czerwca 1994 r.
- Archiwum Sejmu RP, 92. posiedzenie Sejmu RP, 9 listopada 1996 r.
- Bridgford J., Carls K., *Dialog społeczny. Podręcznik edukacyjny dla związków zawodowych*, Turin, Italy 2012.
- Bagłajewski A., Bartmiński J., Łaszkiewicz M., Niebrzegowska-Bartmińska S., (2018), *Praca ludzka w perspektywie interdyscyplinarnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Skłodowskiej-Curie, Lublin.
- CBOS – badanie na zlecenie Programu Rozwoju Społeczno-Gospodarczego PHARE, 21–25 listopada 1994 r.
- Czarzasty J., (2012), *Serpentyny dialogu społecznego*, [w:] Polska w dialogu. Tradycja. Zmiany. Porównanie. Perspektywy, (red. nauk.) A. Zybala, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Warszawa.
- Czarzasty J., (2020), *Zejsz z mielizny. Polski dialog u progu drugiej dekady bieżącego wieku*, [w:] Dialog społeczny i jego konteksty, (red. nauk.) K.W. Frieske, I. Zakrzewska, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Warszawa.
- Fandrejewska A., Waszkielewicz B., (1996), *Dobrze zasłużył się Ojczyźnie*, Rzeczpospolita, wydanie 908 (908), 9 listopada 1996.
- Frieske K.W., (1994), *Dialog społeczny: zasady, procedury i instytucje w odniesieniu do podstawowych kwestii społecznych*, IPiSS, Warszawa.
- Frieske K.W., (2008), *Dialog wokół wykluczenia społecznego*, Dialog. Pismo dialogu społecznego, nr 1/2008(18), Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Warszawa.

- Frieske K.W., Machol-Zajda L.M., (1999), *Instytucjonalne ramy dialogu społecznego w Polsce: szanse i ograniczenia*, [w:] K.W. Frieske, L.M. Machol-Zajda, B. Urbaniak, H. Zarychta (red.), *Dialog społeczny. Zasady, procedury i instytucje w odniesieniu do podstawowych kwestii społecznych – opracowania PBZ, zeszyt nr 7*, Warszawa.
- Gardawski J., (2004), *Między negocjacjami a dialogiem społecznym*, [w:] *Demokracja spektaklu? Kondycja polskiego życia publicznego 15 lat po zmianie systemowej*, red. P. Żuk, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa.
- Gardawski J., (2009), *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*, Katedra Socjologii Ekonomicznej, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.
- Gardawski J., Surdykowska B. (red.), (2019), *Ku kulturze dialogu. Geneza i dzień dzisiejszy dialogu społecznego w Polsce*, CPS „Dialog” BRDS, SGH, Warszawa.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Trójstronne Zespoły Branżowe – Informator 2010–2011, Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego, Warszawa 2012.
- Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych, Informator za rok 2012, Biblioteka Dialogu Społecznego, Warszawa 2013.
- Plany nowych ministrów, Rzeczpospolita, wydanie 670 (670), 10 lutego 1996 r. Rzeczpospolita -Archiwum lata 1990.
- Rzeczpospolita, Spróbujmy się porozumieć, wydanie 256 (256), 29 sierpnia 1994 r.
- Strona internetowa MRPiPS, rozdział Dialog społeczny, podrozdział Porozumienia społeczne w Polsce.
- Sroka J., (2006), [w:] M. Błaszczuk, J. Sroka [red.], *Sieci czy struktury. Dialog społeczny na poziomie regionalnym*, ISP, Warszawa.
- Uchwała nr 7/94 Rady Ministrów z dnia 15 lutego 1994 r. w sprawie powołania Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, zmieniona uchwałą nr 69/96 z dnia 18 czerwca 1996 r. oraz uchwałą nr 144/96 z dnia 17 grudnia 1996 r.
- Ustawa o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, Dz.U. nr 2015, poz.1240.
- Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, Dz.U. 2001 nr 100, poz. 1080.
- Ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, Dz.U. z 1999 r. nr 110, poz. 1255.
- Ustawa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. www.lukow.pl, Informacyjna Agencja Radiowa.
- Zakrzewska I., (1999), *Podręczny słownik terminów Unii Europejskiej*, Centrum Integracji Europejskiej, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa.
- Zakrzewska I., (2015), *O dialogu społecznym nigdy zbyt wiele*, Dialog. Pismo dialogu społecznego nr 4\2015, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Warszawa.
- Zakrzewska I., (2016), *Systemowy dialog w wolnej Polsce, w trzech odstępach*, [w:] *Polska w dialogu. Tradycja. Zmiany. Porównanie. Perspektywy* A. Zybała (red.), Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Warszawa.
- Zakrzewska I., (2017), *Podręczny słownik dialogu społecznego i wartości pokrewnych*, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Warszawa.

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

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

<http://archiwum.dialog.gov.pl/dialog-krajowy/trojstronne-zespoly-branzowe/zespoltrojstronny-ds-bezpieczenstwa-socjalnego-gornikow/>

Dorobek i przyszłość dialogu społecznego z perspektywy uczestnika i badacza dialogu społecznego w Polsce

Jacek Męcina

Jest to dla mnie niezwykle zaszczytem i odbieram to jako wyjątkowe wyróżnienie, że mogłem mieć swój wkład w rozwój dialogu społecznego w Polsce. Jako wieloletni członek Konfederacji Lewiatan oraz osoba, która uczestniczy w pracach Rady Dialogu Społecznego od początku jej powstania, a wcześniej Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych chciałbym podzielić się z Państwem swoimi wspomnieniami i doświadczeniem, związanymi zarówno z unikalnym miejscem jakim jest Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego, jak i pozostałymi aspektami mojej aktywności jako uczestnika dialogu społecznego w Polsce.

W 1993 roku obroniłem swoją pracę magisterską na Uniwersytecie Warszawskim i zaproponowano mi, żebym objął stanowisko menadżera w pierwszym projekcie europejskim, który został skierowany pod skrzydła ówczesnego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Projekt dotyczył dziedziny *Social Economic Development*, a ja piastowałem obowiązki menadżera odpowiedzialnego za promocję reform społeczno-gospodarczych. Muszę przyznać, że zawodowo chyba najciekawszym doświadczeniem było osobiste poznanie i współpraca z Ministrem Andrzejem Bączkowskim, którego imię nosi obecnie Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”.

Był to czas, który traktuję jako autentyczne narodziny dialogu społecznego w naszym kraju. Zarówno przedstawiciele związków zawodowych, organizacji pracodawców, jak i strony rządowej, pogłębiali beczenną wiedzę o prowadzeniu dialogu społecznego, toczyły się czasem trudne negocjacje płacowe, restrukturyzacyjne. Następnie, już jako wicedyrektor Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, nawiązałem współpracę z prof. S. Borkowską, wybitną specjalistką w zakresie wynagrodzeń i rokowań zbiorowych i niedawno zmarłym, wybitnym profesorem – Kazimierzem W. Frieske. Nasze projekty

również skupiały się wokół poznawania i pogłębiania dialogu społecznego, kwestii płacowych, rokowań zbiorowych i współpracy z MOP.

Niedługo później zostało utworzone Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”. Współpracowałem z profesorem J.P. Georgicą, który przyciągnął do współpracy między innymi profesora Leszka Gilejkę, profesora Juliusza Gardawski, jak również niektórych liderów związków zawodowych i organizacji pracodawców.

Biorąc pod uwagę moje zainteresowania naukowe, które skupiały się wokół barier prawnych, barier ekonomicznych oraz rozpoczynaniu kariery zawodowej przez młodzież, prawo pracy i stosunki pracy w naturalny sposób związałem się zawodowo z Polską Konfederacją Pracodawców Prywatnych, potem zwaną już Konfederacją Lewiatan. Wiedziałem, jak istotne jest tworzenie miejsc pracy przy współpracy z przedstawicielami organizacji przedsiębiorców oraz byłem świadomy potrzeby zgłębiania mechanizmów tworzenia nowych miejsc pracy. Chciałbym w tym miejscu wskazać na nieoczoną rolę dr Henryki Bochniarz na mój rozwój zawodowy, ale przede wszystkim na rozwój Konfederacji Lewiatan, której dwoma nadrzędnymi wartościami i celami było wspieranie integracji europejskiej i rozwój dialogu społecznego. Wtedy to aktywnie zaczęliśmy starać się o akces do Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych. Na przestrzeni dalszych lat mojej kariery zawodowej, w 2005 roku zostałem Wiceministrem Gospodarki i Pracy, odpowiedzialnym za prawo pracy, rynek pracy i dialog społeczny.

Pomimo trudności związanych z procesem dołączania do Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, przedstawiciele Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych zaczęli włączać Konfederację Lewiatan w dialog dotyczący skutków kryzysu rosyjskiego, którego następstwem był wysoki wzrost bezrobocia. Nasze negocjacje dotyczyły deregulacji prawa pracy, ale też instrumentów ochrony miejsc pracy. Jednym z pierwszych sukcesów tych negocjacji było wypracowanie porozumienia autonomicznego z OPZZ i inicjatywa legislacyjna w tym zakresie. W tym samym czasie profesor Jerzy Hausner zaangażował się w wypracowanie projektu ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, która nie tylko po raz pierwszy wskazała kryteria reprezentatywności związków zawodowych i organizacji pracodawców, ale i pierwszy skład Komisji. Profesor Jerzy Hausner piastował na początku funkcję Ministra Gospodarki i Pracy, następnie piastował stanowisko Wicepremiera i został mianowany Szefem Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych.

Początkowo Komisja Trójstronna ds. Społeczno-Gospodarczych została powołana uchwałą Rządu w 1994 roku. W 2001 roku uchwalono ustawę o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i Wojewódzkich

Komisjach Dialogu Społecznego. Jest ona szczególnie istotna, ponieważ w jej treści pierwszy raz określono zasady reprezentatywności związków zawodowych i organizacji pracodawców. Podczas funkcjonowania Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, warto również zwrócić uwagę na rok 2013, w którym wszystkie organizacje związków zawodowych wystąpiły z prac Komisji. Organ dialogu społecznego w Polsce na przestrzeni lat swojego funkcjonowania spotkał się z różnymi słowami krytyki, jednakże najważniejszy zarzut dotyczył braku równowagi stron w pracach Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, która formalnie zakończyła swoje działanie w 2015 roku.

Analizując funkcjonowanie i dorobek Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych nie sposób pominąć jej osiągnięć takich jak przyjęcie stanowisk i uchwał w następujących sprawach:

- ustalenia maksymalnego rocznego wskaźnika przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w podmiotach gospodarczych oraz orientacyjnych wskaźników przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w III i IV kwartale 1994 roku i w kolejnych kwartałach lat 1995, 1996, 1997;
- dokonywania w ww. latach kwartalnych ocen, kształtowania się przyrostu przeciętnych wynagrodzeń w podmiotach gospodarczych oraz oceny funkcjonowania ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń w podmiotach gospodarczych;
- uzgodnienia wzrostu przeciętnych płac pracowników sfery budżetowej w 1995 roku oraz wysokości prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia i ich relacji międzydziałowych w tej sferze w latach 1996–1997;
- projektu ustawy budżetowej na rok 1996 i określenia przez partnerów społecznych preferencji podziału środków z rezerwy ogólnej Rady Ministrów, zaplanowanej w tym budżecie;
- programu reformy ubezpieczeń społecznych (grudzień 1995 roku i kwiecień 1997 roku);
- rekomendowania Prezesowi Rady Ministrów kandydatów na członków Komitetu Doradczego Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi (maj 1998 roku);
- średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz waloryzacji emerytur i rent w 2003 roku;
- wysokości wskaźnika przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia u przedsiębiorców na rok 2004;
- podsumowania negocjacji prowadzonych w ramach określonych uchwałą nr 17 TKSG (dotyczyła podjęcia negocjacji w węzłowych kwestiach polityki społeczno-gospodarczej);
- wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę na 2010 rok.

W ramach posiedzeń Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych rozważano również kwestie związane z regionalnym zróżnicowaniem cen nośników energii; reformą opieki zdrowotnej; problemami rynku pracy i działaniami zmierzającymi do zmniejszenia bezrobocia; problemami związanymi z finansowaniem likwidacji skutków powodzi z 1997 roku; modelem i mechanizmami kształtowania wynagrodzeń w sferze publicznej; modelem i mechanizmami kształtowania wynagrodzeń u przedsiębiorców; programem aktywizacji zawodowej osób po 50. roku życia; spójnym systemem emerytalnym oraz wzmocnieniem dialogu społecznego poprzez doprecyzowanie zasad reprezentatywności. Warto również napisać o negocjacjach Paktu o Ochronie Miejsc Pracy, który został zwieńczony „ustawą antykryzysową”.

Z przyjęciem ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, wiąże się również przygotowania do integracji z Unią Europejską. W tym samym czasie, w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, powstał istotny program Okrągłego Stołu na Rzecz Integracji Europejskiej.

Jak sięgam pamięcią okres funkcjonowania Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych nie wiązał się jedynie z formalnymi posiedzeniami, ale również z wyjazdowymi posiedzeniami, podczas których budowano integrację i potencjał partnerów społecznych do dalszego działania na rzecz poprawy stanu dialogu społecznego w Polsce, poprawy polskiej gospodarki oraz poprawy sytuacji na rynku pracy w Polsce. Spotkania te kończyły się również korzystnymi efektami, jak w przypadku podatków PIT i CIT 19.

Po kryzysie jaki dotknął Trójstronną Komisję ds. Społeczno-Gospodarczych, aby uniknąć próżni w polskim dialogu społecznym, utworzona została w 2015 roku Rada Dialogu Społecznego. Rada powstała w oparciu o ustawę z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, którą następnie znowelizowano w 2018 roku. Dialog społeczny jest niezwykle istotnym narzędziem, które pozwala nie tylko na poprawę sytuacji społeczno-gospodarczej w danym państwie, ale również zapobiega wielu konfliktom międzynarodowym.

Rada Dialogu Społecznego na przestrzeni blisko 10 lat swojego funkcjonowania, dwukrotnie debatowała nad weryfikacją wysokości kryteriów dochodowych i kwot świadczeń rodzinnych oraz kwot kryteriów dochodowych uprawniających do świadczeń z pomocy społecznej (rok 2021 i 2024); debatowała nad systemem podatkowym i programem „Polski Ład”; podnosiła zagadnienia polityki energetycznej i klimatycznej, między innymi w ramach debat nad „Zielonym Ładem” lub pakietem „Gotowi na 55”; pogłębiała zagadnienia związane z dotacjami unijnymi, np. podczas omawiania Krajowego Planu Odbudowy; prowadziła dyskusje w zakresie problemów społecz-

no-gospodarczych związanych z „Umową Społeczną” (2021 r.), „okrągłym stołem w oświacie” i negocjacjami strajku nauczycieli (2019 r.); dokumentami pt.: „Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – Uczestnictwo – Solidarność” oraz „Biznes dla szkół – szkoły dla biznesu” (2018 r.); protestem lekarzy rezydentów (2017 r.). Ponadto w 2017 roku przeprowadzono debatę z udziałem przedstawicieli EKES na temat przyszłości polityki spójności UE oraz roli partnerów społecznych w promocji polskiego stanowiska w sprawie przyszłego budżetu UE, jak również sprawami włączenia Rady Dialogu Społecznego w Semestr Europejski.

Pragnę położyć duży nacisk na to, jaką istotną rolę pełni obecnie Rada Dialogu Społecznego oraz na kwestie, które wpływają na niemożność wykorzystania pełnego jej potencjału – niewystarczająca liczba ekspertów oraz zaplecza pracowników obsługujących Radę Dialogu Społecznego. W odpowiedzi na zastrzeżenia dotyczące współpracy ze stroną rządową i problemy wewnętrzne Rady Dialogu Społecznego, strona społeczna przygotowała na przestrzeni 2022 i 2023 roku projekt nowelizacji ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, który ma na celu zwiększenie autonomii dialogu społecznego w Polsce oraz ma za zadanie poprawę stanu ekspercko-kadrowego związanego z obsługą pracy Rady Dialogu Społecznego. Osobiście włączyłem się w prace nad projektem nowelizacji ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego. Między innymi napisałem uzasadnienie do projektu, w którym transparentnie przedłożyłem argumenty popierające zmiany w zakresie przeciwdziałania złym praktykom dotyczącym konsultacji projektów aktów prawnych przez stronę rządową; zapewnienia Radzie Dialogu Społecznego realnych warunków dla systematycznej i merytorycznej działalności, dzięki powołaniu urzędu Generalnego Dyrektora Dialogu Społecznego; zwiększenia finansowania dialogu społecznego w Polsce, co pozwoliłoby rozwiązać kwestie organizacyjno-kadrowe; ustalania liczby członków Rady z ramienia związków zawodowych i organizacji pracodawców.

Krótką diagnoza stanu dialogu społecznego w Polsce, wskazuje, że mimo obowiązywania stosunkowo dobrej ustawy, regulującej funkcjonowanie Rady Dialogu Społecznego, dialog w ostatnich latach zszedł do poziomu fasadowego i pozorowanego. Strona rządowa nie tylko nie uczestniczy regularnie w pracach Rady, ale proces legislacyjny, który jest podstawowym zobowiązaniem współpracy rządu z partnerami społecznymi pomija Radę.

Ustawa o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego została uchwalona w 2015 roku i znowelizowana w 2018 roku, a partnerzy społeczni dostrzegając dynamikę rozwoju sytuacji społecznej i gospodarczej oraz niedoskonałości i problemy, jakie pojawiały się w reali-

zacji zadań Rady Dialogu Społecznego i jej funkcjonowaniu, przewidzieli cykliczny przegląd przepisów i możliwość zgłoszenia propozycji zmian w ustawie.

Prace nad zmianami rozpoczęły się w praktyce w 2020 roku i trwały do września 2022 roku. W pracach tych uczestniczyły wszystkie strony dialogu i przedstawiciele organizacji reprezentowanych w Radzie. W ich efekcie wypracowano wstępną propozycję zmian, która podlegać będzie uzgodnieniu ze stroną rządową. Na tym etapie strona społeczna organizacji pracodawców i związków zawodowych zastrzegła sobie możliwość dodania kilku regulacji, które dziś na etapie rozmów ze stroną rządową i przed konsultacjami z przedstawicielami Prezydenta RP, mogą jeszcze budzić wątpliwości i kontrowersje lub wymagają dalszych ustaleń strony społecznej.

1) Kluczową przesłanką do zmian zaproponowanych w ustawie było przeciwdziałanie złym praktykom w konsultacjach projektów aktów prawnych przez stronę rządową, a jeszcze w większym stopniu uregulowanie obowiązku i procedury konsultacji innych projektów, w szczególności poselskich, których procedowanie w ostatnich latach z dużym natężeniem, w rzeczywistości pozbawiało Radę Dialogu Społecznego i organizacje reprezentatywne możliwości faktycznego udziału w procesie legislacyjnym.

Takie praktyki łamią zasady dialogu społecznego, jako ważnego elementu państwa prawa, mogą również świadczyć o niekonstytucyjności takiego procesu legislacyjnego. Na takie zagrożenia zwracał niedawno uwagę w swoim orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny jak również raporty i dokumenty instytucji europejskich. Dlatego proponowana zmiana ma kluczowe znaczenie dla realizacji zasady dialogu społecznego i zapewnienia realizacji obowiązku konsultacji wszystkich projektów aktów prawnych.

2) Ważną zmianą proponowaną przez wszystkie reprezentatywne organizacje pracodawców i organizacje związkowe jest zapewnienie Radzie Dialogu Społecznego realnych warunków dla systematycznej i merytorycznej działalności, dzięki powołaniu niezależnego urzędu Generalnego Dyrektora Dialogu Społecznego.

Wskazane powyżej problemy z monitorowaniem i konsultacjami projektów aktów prawnych, których każdego roku Rada rozpatruje kilkaset, w tym negocjacje minimalnego wynagrodzenia, wynagrodzeń w sferze budżetowej i wskaźnika waloryzacji, wreszcie opiniowanie ustawy budżetowej oraz wielu kluczowych dokumentów programowych i strategicznych – to zadania merytoryczne i eksperckie, które realizowane są obecnie przy bardzo skromnym wsparciu zespołu pra-

owników administracyjnych CPS „Dialog”, przez pracowników i ekspertów związkowych i organizacji pracodawców. To na organizacjach partnerów społecznych spoczywa cały ciężar zadań związanych z monitorowaniem, konsultowaniem i opiniowaniem projektów legislacyjnych. Dlatego, biorąc także pod uwagę tak szczodre finansowanie wielu innych organizacji i instytucji partnerzy społeczni podjęli wyzwanie głośnego upominania się o finansowanie i organizację na właściwym poziomie ważnych zadań publicznych jakimi są dialog społeczny w tym konsultacje społeczne. Efektem zmian będzie wzmocnienie i profesjonalizacja działań Rady, a także niektórych zadań realizowanych bezpośrednio przez partnerów społecznych.

Zaproponowano w projekcie powołanie urzędu i finansowanie, w szczególności zadań w zakresie:

- zapewnienia warunków organizacyjno-administracyjnych, finansowych i technicznych, związanych z realizacją zadań Rady;
- monitorowania realizacji przez organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego obowiązków związanych z opiniowaniem założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych oraz organizacji pracodawców;
- informowania właściwych organów o dostrzeżonych barierach i utrudnieniach ograniczających prowadzenie dialogu społecznego;
- informowania właściwych organów nadzoru lub kontroli o dostrzeżonych nieprawidłowościach w funkcjonowaniu dialogu społecznego;
- wyjaśniania na wniosek zainteresowanych podmiotów przepisów prawa regulujących prowadzenie dialogu społecznego;
- promocji wiedzy o dialogu społecznym w tym prowadzenie działalności informacyjno-wydawniczej;
- monitorowania, przygotowywanie analiz, ekspertyz z zakresu dialogu społecznego oraz badań naukowych i kształcenia w tym zakresie;
- tworzenia przestrzeni wymiany doświadczeń oraz współpracy pomiędzy RDS i WRDS oraz upowszechniania dobrych praktyk w obszarze działań mających wpływ na procesy społeczne w zakresie dialogu społecznego;
- organizowania i prowadzenia krajowych i międzynarodowych konferencji, seminariów;
- współpraca z krajowymi, zagranicznymi i międzynarodowymi instytucjami naukowymi i organizacjami mającymi w swym obszarze zainteresowań dialog społeczny;

- upowszechnianie w społeczeństwie polskim wiedzy z zakresu dialogu społecznego.
- 3) W projekcie znalazły się także regulacje dotyczące zasad funkcjonowania Rady Dialogu Społecznego, uregulowania zasad poszerzania składu Rady oraz zasad powoływania przewodniczącego Rady, a więc kwestii, które w przeszłości generowały problemy i utrudniały funkcjonowanie Rady. W projekcie znajdują się też przepisy regulujące obowiązki lustracyjny członków Rady Dialogu Społecznego.
 - 4) Kolejną zmianą proponowaną w projekcie jest dookreślenie mechanizmów rozpatrywania opinii i stanowisk Wojewódzkich Rad Dialogu Społecznego (WRDS) przez Radę Dialogu Społecznego oraz organy i instytucje powołane do ich merytorycznego rozpatrywania. Ta zmiana ma zapewnić realny wpływ dialogu regionalnego, na kwestie, zwłaszcza o znaczeniu horyzontalnym, rozpatrywane i zgłaszane przez WRDS. Zaproponowano też w projekcie kilka zmian związanych z zasadami funkcjonowania Rady Dialogu Społecznego i Wojewódzkich Rad Dialogu Społecznego w tym dotyczących trybu i sposobu pracy, trybu zwoływania posiedzeń WRDS oraz Prezydium WRDS w tym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej, trybu powoływania i sposobu funkcjonowania zespołów problemowych oraz przygotowania, zatwierdzania planów finansowych WRDS i przyjmowania sprawozdań z ich wykonania a także finansowania przez marszałka województwa kwartalnych diet dla członków WRDS.
 - 5) Strona pracodawców pracuje też nad zmianami w ustalaniu zasad reprezentatywności, w tym znalezienia formuły złagodzenia zasad reprezentatywności w stosunku do samorządu rzemiosła, które reprezentując prawie wyłącznie mikro firmy ma problemy z wypełnianiem zasad reprezentatywności odnoszących się do pozostałych organizacji. Wzmocnienie zasady reprezentatywności organizacji pracodawców, a w konsekwencji także związków zawodowych musi dotyczyć uregulowania zasad spełniania kryteriów ilościowych i jakościowych (proponowane jest m.in. podwyższenie progu reprezentatywności, zapewnienie transparentności wyboru władz i finansowania ze składek członkowskich).
 - 6) Lepsza organizacja i warunki do rzeczywistego monitorowania procesu legislacyjnego muszą też oznaczać inną formułę funkcjonowania Rady i wzmocnienie pozycji dialogu autonomicznego. Dlatego warto rozważyć ograniczenie bezpośredniego udziału strony rządowej w procesie konsultacji na rzecz upoważnionych wysokich urzędników państwowych, ale tylko pod warunkiem wzmocnienia reprezentacji

rządowej i merytorycznych negocjacji na początkowym i końcowym etapie konsultacji. Dodatkowo uchwała RDS i wspólne wystąpienie strony społecznej byłoby zobowiązaniem do podjęcia negocjacji w ramach Rady Dialogu Społecznego szczegółowych regulacji. Takie zmiany z jednej strony złagodzą zobowiązania absorbujące ministrów na każdym etapie pracy, z drugiej powinny wpływać na efektywność i rzetelność procesu negocjacji. Kwestie te wymagać będą jeszcze szczegółowych uzgodnień.

- 7) Ostatnią proponowaną zmianą jest uregulowanie zasad zawierania na poziomie RDS ramowych układów zbiorowych pracy i porozumień zbiorowych, które dawałyby szansę na nowe zasady dialogu na poziomie zakładowym i branżowym, ale na nowych zasadach i pod ścisłą kontrolą partnerów społecznych. Przystąpienie do takich regulacji ramowych byłoby autonomiczną decyzją firm, a po stronie państwa muszą pojawić się elementy zachęt związanych z deregulacją zobowiązań, większą elastycznością prawa pracy, wreszcie zachęt fiskalnych i finansowych, dających gwarancje dostępu do środków publicznych na inwestycje w rozwój technologiczny i inwestycje w kapitał ludzki.

Zmiany w regulacjach zasad funkcjonowania dialogu społecznego są gwarantem przywrócenia skutecznych zasad zarządzania publicznego i realizacji zobowiązań państwa w zakresie dialogu społecznego z partnerami społecznymi, powinny też wpłynąć na poprawę jakości procesu legislacyjnego i jakości stanowionego prawa.

W tym miejscu należałoby wyrazić głębokie wyrazy uznania dla osób, z którymi i dzięki którym można było budować oraz pogłębiać dialog społeczny w Polsce. Dialog społeczny zrzeszył wspaniałą grupę ludzi, którzy są aktywni i wspierają się z różnych miejsc oraz dzielą się swoim doświadczeniem. Moim marzeniem, które stale próbuję realizować jest to, aby dialog stał się nowoczesną metodą zarządzania publicznego. Dzięki tej metodzie będzie wzmacniana demokracja oraz będzie można przeciwdziałać populizmowi, a także wspierać kapitał społeczny z zachowaniem pokoju społecznego.

Chciałbym również podkreślić istotność tego niezwykłego miejsca, jakim jest Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”. Jest to dom dialogu, którego mury były świadkami wielu istotnych społeczno-gospodarczych wydarzeń i jest to miejsce, w którym zawsze możemy prowadzić wysokojakościowe merytoryczne debaty. Ten punkt na mapie Polski zawsze przyciąga nas z najdalszych zakątków naszego pięknego kraju, abyśmy mogli troszczyć

się o jego przyszłość i wypracowywać konsensus w każdym, nawet najtrudniejszych kwestiach.

Bibliografia:

- Czarzasty J., Męcina J., (2009), *Prawo pracy i stosunki pracy* [w:] Polacy Pracujący a kryzys fordyzmu J. Gardawski (red. nauk.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Księżopolski M., Rysz-Kowalczyk B., Żołądowski C. (red. nauk), (2009), *Polityka społeczna w kryzysie*, IPS UW, Warszawa.
- Męcina J., (2009), *Dialog społeczny na poziomie zakładu pracy. Między zasadami a realiami*, Raport z badań, MPiPS, Warszawa.
- Męcina J., (2011), *Wpływ dialogu społecznego na kształtowanie stosunków pracy w III Rzeczypospolitej*, IPS, Warszawa.
- Męcina J., (2017), *Social Dialogue in face of Changes on the labour market in Poland. From Crisis to Breakthrough*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Budapeszt-Warsaw.
- Męcina J., (2018), *Komentarz do ustawy z dnia 24 lipca 2015 o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego*, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. A. Bączkowskiego – Biuro Rady Dialogu Społecznego, Warszawa.
- Męcina J., (2018), *Polityka społeczna a dialog społeczny*, [w:] *Polityka społeczna*, G. Firlit-Fesnak, J. Męcina (red. nauk.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Męcina J., (2018), *Zmiany instytucjonalne na rynku pracy – od modelu welfare state do workfare state a inwestycje w jakość pracy*, [w:] Świat (bez) pracy. Od fordyzmu do czwartej rewolucji przemysłowej. Monografia dedykowana Profesorowi Juliuszowi Gardawskiemu, J. Czarzasty, Cz. Kliszko (red. nauk.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.

Dialog społeczny w czasach wielokryzysu

Jan Czarzasty

Wstęp

W niniejszym rozdziale prowadzona jest analiza dynamiki dialogu społecznego w Polsce na tle zmian społeczno-gospodarczych, jakie miały miejsce w naszym kraju po 1989 roku, ze szczególnym uwzględnieniem ich źródeł i przebiegu. Punktem wyjścia jest obserwacja, że dialog społeczny, szczególnie w postaci trójstronnej, ulegał ożywieniu w okresach napięć oraz realnych i potencjalnych konfliktów społecznych, natomiast w okresach względnej stabilizacji następowało jego osłabienie. Oznacza to tyle, że kryzysy – o różnym obliczu, nasileniu, a także źródłach (czy to endo-, czy egzogenne) – działały jak czynnik pozytywnie stymulujący dialog społeczny. Jednak prawidłowość ta została złamana w przypadku obecnego wielokryzysu, ponieważ mimo jego wystąpienia aktywizacja ani dialogu trójstronnego, ani autonomicznego nie nastąpiła. Analiza ta jest prowadzona na podstawie źródeł zastanych, pośród których znajdują się również publikacje oparte na wynikach badań, w których autor na przestrzeni lat miał okazję uczestniczyć.

Instytucjonalny dialog społeczny w demokratycznej Polsce ma długą historię, której początki sięgają 1993 roku. Dialog poza instytucjami trwa jeszcze dłużej, jego korzenie sięgają do czasów autorytarnego socjalizmu państwowego, kiedy cyklicznie dochodziło do wybuchów społecznego niezadowolenia, w których głównym protagonistą była klasa pracownicza (1956, 1970, 1980–1981). Te żywiołowe ruchy społeczne spotykały się wprawdzie z ostrzejszymi bądź słabszymi represjami ze strony władzy, ale te hamowane były obawą przed wielką siłą protestów stanowiącą potencjalne zagrożenie egzystencjalne dla ustroju politycznego. W rezultacie skonfliktowane strony *angażowały* się w rozmaite formy negocjacji, które niekiedy materializowały się w postaci instytucji o mniej lub bardziej trwałym charakterze. W 1956 roku w Polsce ukonstytuował się samorząd robotniczy, który został stosun-

kowo szybko spacyfikowany i ubezwłasnowolniony przez władzę i nigdy nie dorósł do roli, jaką pełnił w ówczesnej Jugosławii (stanowiącej zresztą źródło inspiracji dla poczynań w Polsce), ale przez krótki czas stanowił żywy przykład niezależnego przedstawicielstwa pracowniczego (zob. Balcerek, Gilejko 1961). W 1980 roku narodził się bezprecedensowy na światową skalę ruch społeczny w postaci „Solidarności”, a Porozumienia Sierpniowe można śmiało porównywać do wielkich paktów społecznych zawieranych w drugiej połowie XX wieku w państwach demokratycznych i budujących fundamenty społecznego korporatyizmu. Mimo stłumienia w 1981 roku „karnawału Solidarności”, pewne jego osiągnięcia w zakresie dialogu społecznego na szczeblu zakładu pracy poprzez partycypację pracowniczą pozostały. Chodzi tu przede wszystkim o ustrój przedsiębiorstwa państwowego, gdzie pracownicy utrzymywali znaczący stopień sprawczości, działając poprzez instytucję rady pracowniczej, a także ogólnego zebrania załogi, z prawem wyboru dyrektora przedsiębiorstwa włącznie. Początek transformacji, zanim jej charakter się skryształizował i nabrał cech zmiany „imperatywno-radykalnej” miast „interakcyjno-ewolucyjnej” (Morawski 1998), był okresem wysokich napięć społecznych, czego ilustracją jest ogromna liczba strajków w latach 1992–1993. Remedium na nie miał stać się „Pakt o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania”, który określając warunki brzegowe przekształceń prawnych, organizacyjnych, a w dalszej perspektywie także własnościowych przedsiębiorstw państwowych, wówczas wciąż dominującego w rodzimej gospodarce typu firm, miał zredukować zbiorową niepewność, a tym samym potencjał konfliktowy. Preludium podpisania w 1993 roku Paktu było powołanie do życia w roku poprzednim Zespołu Trójstronnego ds. Bezpieczeństwa Socjalnego Górników. Ciało to stało się prototypem tzw. Trójstronnych Zespołów Branżowych (w 2025 roku działa ich 20). W 1994 roku powstała z mocy uchwały RM Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych, potocznie zwana Komisją Trójstronną. Obraz powstania dialogu trójstronnego byłby pokazany jednak jednostronnie, gdyby pominąć okoliczności zewnętrzne. Nie tylko gęsta atmosfera konfliktu przemysłowego w kraju, ale i oczekiwania ze strony Unii Europejskiej, co do implementacji trójstronności w polskich zbiorowych stosunkach pracy odgrywały znaczącą rolę. Dążąc do integracji z UE, co znalazło wyraz w podjęciu negocjacji akcesyjnych i uzyskaniu statusu państwa kandydującego, Polska zobowiązała się do realizacji *acquis communautaire*, a jego częścią – mimo że niewskazywaną wprost – było uruchomienie trójstronnych procesów i instytucji. Ten warunek został spełniony, choć na tle innych państw-kandydatów z Europy Środkowo-Wschodniej bardzo późno. Przez następne siedem lat,

do 2001 roku Komisja Trójstronna funkcjonowała bez podstaw ustawowych. W tym okresie potencjał konfliktu przemysłowego nie był wysoki, co obrazują m.in. statystyki strajków, a sytuacja ekonomiczna ulegała systematycznej poprawie (symbolem opanowania inflacji stała się denominacja złotych), a polityczna stabilizowała się, co nie pozostało niezauważone na świecie, skutkując m.in. przyjęciem naszego kraju do NATO, postęпами negocjacji akcesyjnych, a także bardzo wysokiej od połowy lat 90. dynamice Bezpośrednich Inwestycji Zagranicznych (BIZ) (zob. Kosztowniak 2018). Wszystko to bywa interpretowane w kategoriach wskaźników malejącego ryzyka: Polska w oczach Zachodu przestawała być nieprzewidywalnym państwem postkomunistycznym, dostrzegano także z uznaniem fakt, iż w naszym kraju – odmiennie niż w niektórych innych w regionie – formujący się kapitalizm nie nabierał oligarchicznego charakteru. Innymi słowy, można ten okres swoistej „małej stabilizacji” uznać za niesprzyjający rozwojowi dialogu społecznego, ponieważ brak było odpowiednio silnego katalizatora, konfliktu lub jego groźby. Mało tego, był to okres, kiedy podjęto kroki na rzecz ożywienia rokowań zbiorowych, a nadzieje na ukształtowanie się autonomicznej regulacji zbiorowych stosunków pracy – z perspektywy czasu, jak się okazuje – płonne, były wysokie.

Zwrot nastąpił w 2001 roku, a głównym architektem tego procesu był ówczesny wicepremier i minister pracy (później także gospodarki), Jerzy Hausner. Komisja Trójstronna zyskała trwałe prawne podstawy egzystencji w postaci ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego. Nowa regulacja rozszerzyła także trójstronny dialog społeczny o kolejny wymiar: regionalny, wraz z powołaniem do życia wojewódzkich komisji dialogu społecznego (WKDS). Niemniej, poza strukturami Komisji Trójstronnej pozostały (po dzień dzisiejszy) Trójstronne Zespoły Branżowe (TZB), mimo początkowych planów wicepremiera Hausnera, aby włączyć je w skład Komisji. Komisja Trójstronna była ciałem, na którym silne piętno odciskało przez lata upolitycznienie (w pewnym stopniu historycznie determinowane) głównych central związków zawodowych. Ujmując rzecz prosto, zainteresowanie udziałem w pracach Komisji i chęć jej wykorzystania słabła, kiedy obóz polityczny, z którym jedna, bądź druga centrala były powiązane, dochodził do władzy. Taki scenariusz zaistniał w latach 1994–1997, kiedy OPZZ stawiał na kontakty bilateralne z rządem Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Polskiego Stronnictwa Ludowego (przypadek reformy Kodeksu pracy w 1996 r.). W latach 1997–2001, za czasów rządów AWS, „Solidarność” bezpośrednio wywierała wpływ na władzę w celu promowania swoich postulatów. Z kolei centrale

związkowe tracące na skutek wymiany władzy w państwie bezpośredni dostęp do organów administracji centralnej i parlamentarnej większości nieufnie odnosiły się do przedstawianych przez rząd na forum Komisji Trójstronnej inicjatyw, nie chcąc ani firmować swoim autorytetem potencjalnie niepopularnych społecznie decyzji, ani dokładać się do cudzych sukcesów (Gardawski 2009).

Mało tego, próby zawarcia ogólnokrajowego paktu społecznego podejmowane w latach 2003–2004 i 2006 nie powiodły się z tych samych przyczyn. Pierwsze podejście, wykonane w 2003 roku, kiedy rząd przedstawił projekt „Paktu dla Pracy i Rozwoju” zakończyło się niepowodzeniem, głównie za sprawą niechęci ze strony „Solidarności”. W drugim przypadku rząd Jarosława Kaczyńskiego adresował projekt umowy społecznej „Gospodarka. Praca. Rodzina. Dialog” właśnie do „Solidarności”, poza forum Komisji Trójstronnej, co spotkało się z niechęcią pozostałych ogólnopolskich partnerów społecznych (Gardawski 2009). Analizując tę sprawę, nie sposób oprzeć się wrażeniu, że idea paktu podpisywanego z jednym tylko związkiem zawodowym wyłączała konsensus, więc nawet gdyby porozumienie takie zostałyby zawarte, to trudno byłoby przydawać mu rangę paktu. Co warte podkreślenia, zacieranie się „podziału postkomunistycznego” (Grabowska 2003) nie przyczyniło się depolityzacji dialogu społecznego. Po pierwsze dlatego, że jak wskazuje przypadek opisany wyżej, szczególne relacje bilateralne między jednym z partnerów społecznych oraz jednym z głównych aktorów sceny politycznej zostały utrzymane, na linii „Solidarność” – PiS. Po drugie depolityzacja w warunkach ogromnej dysproporcji sił między partnerami społecznymi a rządem mogłaby oznaczać zanik dialogu lub co najwyżej sprowadzenie go do wyłącznie rytualnej formy.

Pierwszy epizod u władzy Prawa i Sprawiedliwości (lata 2005–2007) zapoczątkował pat w trójstronnym dialogu społecznym w Polsce, który pomimo rotacji władzy i przejęcia jej przez koalicję Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego w 2007 roku nie tylko nie został przełamany, ale utrwalił się, pogłębił, aż wreszcie doprowadził do zapaści trójstronności. Stało się tak wbrew sytuacji, która została początkowo odebrana jako zapowiedź nie tylko renesansu trójstronności, ale i podjęcia po raz pierwszy od zarania instytucjonalnego dialogu społecznego w Polsce poważnego, produktywnego dialogu autonomicznego, mianowicie podpisania Pakietu Antykryzysowego.

Wielokryzys: czym jest i jak przebiega?

Wielokryzys jest pojęciem stosowanym zamiennie z polikryzysem, a także splotem kryzysów (Mrozowicki 2025 w przygotowaniu). Po raz pierwszy terminu tego użyli Morin i Kern, (1999), wskazując na zagrożenie światowym kataklizmem mogącym dotknąć całej ludzkości. W węższym, społeczno-ekonomicznym kontekście pojęcie wielokryzysu zaczęło być stosowane po wybuchu światowego kryzysu finansowego w 2008 roku, który zresztą stosunkowo szybko przepoczwarzył się w serię powiązanych ze sobą strukturalnie i na swój sposób wzajemnie napędzających się kryzysów, które zdawały się nie mieć końca, co zresztą zaowocowało na poziomie symbolicznym etykietą 2008+. Wśród nich szczególną wagę miały kryzysy takie, jak zadłużeniowy, usług publicznych, jak również polityczny, związany z erozją zaufania do UE (zwłaszcza w kontekście działań tzw. Trojki skutkujących polityką austerity tj. oszczędności), a także porządku (neo)liberalnego i zarysowaniem się na horyzoncie fali populizmu, która wezbrała i uderzyła z impetem w następną dekadzie. Nie bez przyczyny na określenie tego zjawiska przeplatających się kryzysów zapożyczono termin wielokryzysu. Już wówczas wydawał się on poręczny, jeśli chodzi o opis i wyjaśnienie równoczesnego wpływu na społeczeństwo wielu negatywnych zjawisk w skali makro. Jean-Claude Juncker, wypowiadając się o problemach grożących destabilizacją Europy, stwierdził: „Różne wyzwania – od zagrożeń dla bezpieczeństwa w naszym sąsiedztwie i w kraju, przez kryzys uchodźczy, po referendum w Wielkiej Brytanii – nie tylko pojawiły się w tym samym czasie. Wzajemnie się one napędzają, tworząc poczucie wątpliwości i niepewności w umysłach naszych obywateli” (Juncker 2016). Jednak dopiero nadejście pandemii Covid-19 uczyniło termin „wielokryzys” tak popularnym, że zagościł on w szerokim dyskursie medialnym. Pandemia, sama w sobie tworząca kryzys zdrowia publicznego stała się bowiem katalizatorem, który mieszanek kryzysów już wcześniej obecnych – a w drugiej dekadzie XXI wieku do wyżej wspomnianych dołączył migracyjny – wzbogacił i wzmocnił na tyle, że jej wybuch wypalił nie tylko na świadomości społecznej, ale także codziennym życiu ślad na tyle głęboki, że zaczęto dostrzegać, iż odmienne wstrząsy „oddziałują na siebie tak, że całość jest jeszcze bardziej przytłaczająca niż suma części” (Tooze 2022). Czy dialog społeczny może pomóc w podjęciu tak poważnego wyzwania i jak sobie z nim dotąd radził?

Kontekst historyczny: poprzedni wielki kryzys

Układem odniesienia dla analizy znaczenia i dynamiki dialogu społecznego podczas obecnego wielokryzysu jest poprzedni wielki kryzys, wstępnie opisany wyżej pod etykietą 2008+. Można go uznać za swoiste socjopolityczne laboratorium bieżącego wielokryzysu, ponieważ społeczne mechanizmy i zbiegi procesów, jakie wówczas zaistniały wystąpiły ponownie kilkanaście lat później, tyle że wyraźniej i z większą siłą, co zresztą zauważają Tooze oraz inni zwolennicy perspektywy wielokryzysowej.

Szczególnym przypadkiem roli dialogu społecznego w pozytywnym i negatywnym sensie, jeśli chodzi o kształtowanie polityki publicznej jest formułowanie polityki antykryzysowej po 2008 roku. Pozytywnym epizodem, który zostanie tu omówiony jest przyjęcie przez ogólnopolskich reprezentatywnych partnerów społecznych tzw. autonomicznego pakietu antykryzysowego, który stał się niedługo później fundamentem pierwszej ustawy antykryzysowej w 2009 roku.

Po wybuchu w 2008 roku globalnego kryzysu finansowego, który wkrótce rozwinął się w recesję rozlewającą się po całym świecie rozwiniętym, także w Polsce zapanowało przekonanie, że zapaść gospodarcza jest tylko kwestią czasu. Rząd jednak początkowo przyjął postawę wyczekującą i nie kwapił się do przedstawienia strategii przeciwdziałania skutkom oczekiwanego kryzysu. Spotkało się z to silną i, co ważne, solidarną krytyką ze strony partnerów społecznych. Każda ze stron zbiorowych stosunków pracy miała bowiem swoje powody, by obawiać się ekonomicznego załamania: pracodawcy spodziewali się fali bankructw przedsiębiorstw, zaś związki zawodowe przeczynały gwałtowny wzrost bezrobocia. Interesy pracodawców i pracowników były więc zbieżne. Kunktatorska postawa rządu doprowadziła do tego, że partnerzy społeczni uzgodnili potrzebę rozpoczęcia rokowań nad możliwą do wdrożenia polityką antykryzysową nawet bez udziału władzy. Deklaracja ta została podchwycona przez premiera, który ogłosił, że rząd będzie respektował wyniki negocjacji partnerów społecznych i weźmie je pod uwagę jako podstawę sformułowania ustawodawstwa antykryzysowego (Czarzasty, Owczarek 2012). Otworzyło to drogę do podjęcia rozmów dwustronnych z udziałem ogólnopolskich partnerów społecznych z obu stron rynku pracy, ale w ramach instytucji Komisji Trójstronnej. Negocjacje przebiegały bardzo sprawnie: rozpoczęto je w lutym 2009 roku i zakończono w następnym miesiącu. Ich rezultatem był tzw. Autonomiczny Pakiet Antykryzysowy, obejmujący 13 punktów, w których zawierały się kluczowe postulowane działania mające na celu pobudzenie gospodarki i łagodzenie skutków złej koniunktury (Męcina 2009). Pakiet przekazano rządowi jako podstawę

do przygotowania projektów ustaw antykryzysowych. W lipcu 2009 roku uchwalone zostały dwie ustawy: ustawa o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców (nazywana powszechnie ustawą antykryzysową) oraz, mająca znaczenie drugorzędne, ustawa o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Już jednak treść samych ustaw zapowiadała zmianę nastawienia rządu do dialogu społecznego jako kanału negocjacyjnego kształtowania polityki antykryzysowej. Przede wszystkim ustawodawca odszedł od postanowień Pakietu Autonomicznego w dwóch ważnych kwestiach: po pierwsze dopuszczania zawierania nieograniczonej liczby umów o pracę na czas określony w okresie 24 miesięcy, co było równoznaczne z zawieszeniem przepisów art. 25/1 Kodeksu pracy (z niego wynika zasada „trzecia umowa na stałe”) na czas obowiązywania ustawy tj. do końca 2011 roku, zaś po drugie w ustawie nie znalazły się przepisy dotyczące wzrostu minimalnego wynagrodzenia w kierunku poziomu 50 proc. średniego wynagrodzenia. W obu przypadkach były to postulaty wpisane do Pakietu z inicjatywy związków zawodowych. Arbitralny krok rządu oraz obojętny stosunek strony pracodawców wobec tego postępowania zostały odebrane przez związki zawodowe jako nadużycie ich zaufania i nielojalność. Należy bowiem także wspomnieć, że dając partnerom społecznym *carte blanche* do rozmów dwustronnych, rząd deklarował, iż przyjmie wypracowane propozycje w całości, a nie selektywnie. Charakterystyczne, że ustawa antykryzysowa dotyczyła przedsiębiorców, a więc na płaszczyźnie zbiorowych stosunków pracy, tylko pracodawcy mogli korzystać z instrumentów wsparcia, jakie ustawa wprowadzała (Czarzasty, Owczarek 2012). Koncentracja na podażowej stronie gospodarki była zresztą stałym elementem polityki makroekonomicznej w Polsce od lat 90. Poszukując wyjaśnień zmiany stanowiska strony rządowej i pierwszych widocznych oznak dystansowania się przez nią od dialogu społecznego, trzeba zwrócić uwagę na szeroki kontekst gospodarczy: od czasu podjęcia negocjacji, do momentu uchwalenia ustawy antykryzysowej uległ on zmianie, gdyż nie zmaterializował się scenariusz pesymistyczny, zakładający recesję, falę bankructw przedsiębiorstw i gwałtowny wzrost bezrobocia. Polska gospodarka okazała się zresztą odporna na wpływy globalnej zapaści, o czym świadczy fakt, że w naszym kraju nie wystąpiła, technicznie rzecz biorąc, recesja, a to z kolei znalazło swój wyraz w rozwijanej w następnych latach przez koalicję rządzącą narracji o „zielonej wyspie”. Względna stabilizacja gospodarki, przy równoczesnej trudnej sytuacji na rynku pracy i postępującej prekaryzacji, jak również wprowadzania przez rząd rodzimego wariantu *austerity*, czyli polityki oszczędności zorientowanej na równoważenie finansów publicznych, zamykały przestrzeń do dialogu, otwierając zarazem nowe pola sporów

i konfliktów. Z perspektywy związków zawodowych, były one spychane do coraz głębszej defensywy, a czarę goryczy przelała reforma wieku emerytalnego, wprowadzona przy powierzchownych konsultacjach społecznych i wbrew czytelnemu sprzeciwowi nie tylko świata pracy, ale i wielu innych środowisk opiniotwórczych. Aby obraz był pełny, należy dodać, że i strona pracodawców spotykała się z lekceważeniem, czego dowodem był przebieg reformy systemu emerytalnego i *de facto* likwidacja II filara (OFE). Głosy krytyczne ze strony organizacji reprezentatywnych zostały w większości zignorowane. Przypieczętowaniem uwiądu negocjacji trójstronnych okresu „spowolnienia gospodarczego” była porażka rozmów nad wznowieniem ustawodawstwa antykryzysowego wobec pogorszenia się sytuacji gospodarczej w 2013 roku. Jej treści nie udało się uzgodnić, głównie z powodu nieuwzględnienia zastrzeżeń związków zawodowych do niektórych propozycji przepisów, co poskutkowało bezpośrednio odmową poparcia projektu z ich strony, a następnie wspólną decyzją trzech organizacji reprezentatywnych o bezterminowym zawieszeniu ich uczestnictwa w Komisji Trójstronnej latem 2013 roku. Kontynuacją twardego kursu związków zawodowych jesienią tegoż roku były wspólne akcje protestacyjne podczas „Ogólnopolskich Dni Protestu”, które spotkały się z szerokim oddźwiękiem i sympatią opinii publicznej.

Dialog społeczny w wielokryzysie

Wybuch pandemii Covid-19 wiosną 2020 roku spowodował poważne zawirowania organizacyjne w pracach ciał trójstronnych na czele z RDS, głównie z powodu wprowadzenia lockdownu, a co za tym idzie odcięcia możliwości obradowania w zwykłym, z ówczesnej perspektywy oczywistym, trybie tj. spotkań osobistych. Adaptacja do zdalnej komunikacji zajęła stosunkowo długi, kilkumiesięczny okres. Aspekt techniczny nie był jednak jedyną przeszkodą na drodze prowadzenia dialogu w nowych warunkach, co należy podkreślić bezprecedensowych. Poważniejszym problemem wydawał się ruch strony rządowej, która w pierwszym ważnym akcie legislacyjnym, znanym szerzej jako Tarcza Antykryzysowa 1.0¹ dążyła początkowo do wprowadzenia zapisu ograniczającego autonomię partnerów społecznych. Mianowicie, art. 46 ustawy wyposażał premiera w prerogatywę odwołania

¹ Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw.

członka RDS w przypadku jego/jej „sprzeniewierzenia się działaniom Rady doprowadzając do braku możliwości prowadzenia przejrzystego, merytorycznego i regularnego dialogu organizacji pracowników i pracodawców oraz strony rządowej.” Spotkało się to z twardym sprzeciwem przedstawicieli partnerów społecznych. Jakkolwiek alarmistyczny ton krytyki partnerów mógł wydawać się przesadzony, choćby w świetle późniejszego wniosku do TK i jego uzasadnienia, to znalazł zrozumienie w oczach organizacji międzynarodowych (EKZZ, MKZZ, MOP). Strona rządowa wycofała się ostatecznie z tego rozwiązania, ale ów epizod nie poprawił i tak chwiejnego stanu zaufania pomiędzy władzą a partnerami społecznymi. Ponadto kolejne projekty ustaw antykryzysowych (Tarcz) były przedkładane partnerom społecznym w formie gotowych propozycji, nie było ze strony rządu woli, ani tym bardziej realnych działań na rzecz włączenia organizacji reprezentatywnych w proces kształtowania polityk publicznych ukierunkowanych na walkę z pandemią i jej społeczno-gospodarczymi skutkami.

Na kondycję trójstronności, wpływ miało także utrzymywanie szczególnej bilateralnej relacji między rządem a „Solidarnością”. O ile w wymiarze substancjalnym przynosiły one nieraz pozytywne, dla całej strony pracowniczey, efekty, czego ilustracją może być proces przygotowywania Tarczy Antykryzysowej 3.0². W projekcie znalazło się kilka zapisów o dość mocno antyzwiązkowym i antypracowniczym wydźwięku (np. zawieszanie układów zbiorowych pracy i zakładowych funduszy świadczeń socjalnych z powodu „trudności ekonomicznych” pracodawcy), ale ostatecznie w wyniku nieformalnych negocjacji między rządem a „Solidarnością” w kwietniu 2020 roku nie znalazły się one w przyjętym akcie prawnym (Surdykowska 2020). Innym ważnym wydarzeniem na polu tej współpracy było dwustronne porozumienie NSZZ „Solidarność” i rządu z czerwca 2023 roku.

Nie bez znaczenia w pierwszych miesiącach pandemii były problemy związane z koniecznością pracy w trybie online. Dopiero w sierpniu 2020 roku RDS spotkała się na posiedzeniu plenarnym po raz pierwszy od wybuchu pandemii. Lata 2021–2022 przyniosły pewne ożywienie: w 2021 roku odbyło się 78 spotkań różnych ciał trójstronnych w porównaniu z 39 w 2020 roku (z czego 27 po marcu 2020 roku), natomiast w 2022 roku doszło do ponad 90 spotkań. Koncentrowały się one jednak głównie na informacjach przekazywanych przez przedstawicieli rządu, po których następowały dyskusje z partnerami społecznymi.

² Ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2.

Jesienią 2021 roku rząd przedstawił projekt „Polskiego Ładu”, czyli głębokiej reformy podatkowej, utrzymując widoczną już wcześniej postawę izolowania partnerów społecznych. Przeprowadzono z nimi jedynie ogólnikowe konsultacje.

Nieliberalny rząd obrał centralistyczny kurs, w którym interferencja ze strony innych ośrodków wpływu była niepożądana. Ilustracją tego jest postawa rządu wobec podwyższania płacy minimalnej. Od 2015 roku była ona rokrocznie podnoszona, zawsze na mocy jednostronnej decyzji rządu, a w 2016 roku i 2019 roku finalna decyzja o podwyżce podjęta przez rząd wobec braku porozumienia strony związkowej i pracodawców w RDS przekroczyła pułap propozycji przedstawionej przez związki zawodowe. Hojne podwyżki płacy minimalnej, a zwłaszcza brak oporów w łonie rządu przed przelicytowaniem propozycji związków zawodowych dotyczących corocznej podwyżki, wyraźnie sugerują, że płaca minimalna stała się dla ówczesnego obozu rządzącego kolejnym narzędziem paternalistycznej polityki społecznej, obok świadczenia „500+” (obecnie „800+”) oraz tzw. 13. i 14. emerytury, będących również *de facto* świadczeniem socjalnym, a nie emeryturą *per se*. Należy zauważyć, że w tego typu polityce społecznej kryje się potencjalne zagrożenie dla związków zawodowych, ponieważ ich program jest niejako anektowany przez państwo. Opinia publiczna w ogólności, a klasa pracownicza w szczególności otrzymują ukryty, lecz czytelny komunikat, którego treść można by opisać tak: „nie potrzebujesz związków zawodowych”. W rezultacie jeden z pesymistycznych scenariuszy dla związków zawodowych na całym świecie, o którym mówi Visser (2019), a mianowicie zastępowanie związków zawodowych przez partie polityczne przesuujące się na pozycje populistyczne, rozwija się w Polsce.

Tym samym płaca minimalna stała się kolejnym, obok świadczenia „500/800+” i wieku emerytalnego elementem polityki publicznej zinstrumentalizowanym politycznie. Pomimo propracowniczej retoryki, porozumień między NSZZ „Solidarność” i kandydatem PiS w wyborach prezydenckich, Andrzejem Dudą w 2015 roku i 2020 roku oraz dwustronnego porozumienia NSZZ „Solidarność” i rządu z czerwca 2023 roku, rządy Zjednoczonej Prawicy w latach 2015–2023 nie przyniosły wzmocnienia instytucjonalnego zbiorowych stosunków pracy: nie doszło do poszerzenia praw pracowniczych, nie nastąpiło wzmocnienie rokowań zbiorowych, widoczny był także brak wsparcia, i to na wielu poziomach (politycznym, materialnym i organizacyjnym) dla Rady Dialogu Społecznego (Czarzasty, Mrozowski 2023; Surdykowska 2020).

Mało tego, jeszcze przed wybuchem pandemii Covid-19 wolontaryzm rządu, który już obejmując władzę miał precyzyjny plan doprowadzenia do poważnych zmian instytucjonalnych był wyrazisty i silny. Poza płacą minimalną, kolejne przykłady, które to potwierdzały obejmowały reformy o newralgicznym społecznym znaczeniu, zmiany w systemie edukacji, skutkujące m.in. wygaszeniem gimnazjów, czy przywracające wiek emerytalny do poziomu 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Obie te zmiany zostały wprowadzone przy płytkich, *de facto* dekoracyjnych konsultacjach społecznych. Ponadto, nawet reformy przyjazne dla świata pracy, takie jak wprowadzenie minimalnej stawki godzinowej na kontraktach freelancerskich, czy program „500+”, nie były przedmiotem trójstronnych negocjacji, ale skutkiem jednostronnych decyzji politycznych.

Po wybuchu pandemii, oprócz kontrowersyjnej próby przekazania premierowi uprawnień do odwoływania członków RDS, miał miejsce przypadek podobny w swoim charakterze próby „przemycenia” pośród innych przepisów antykryzysowych rozwiązania pozwalającego rządowi na faktycznie uznaniowe decyzje skutkujące zwolnieniami w administracji publicznej. Zgodnie z przepisami art. 15zzzzzo i art. 15zzzzzp³ Ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19, w „przypadku gdy negatywne skutki gospodarcze Covid-19 spowodują stan zagrożenia dla finansów publicznych państwa, w szczególności wyższy od zakładanego w ustawie budżetowej wzrost deficytu budżetu państwa lub państwowego długu publicznego, Rada Ministrów, na wniosek Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, zaopiniowany przez Szefa Służby Cywilnej, może, w drodze rozporządzenia (...) nałożyć obowiązek zmniejszenia zatrudnienia lub wprowadzić, mniej korzystne warunki zatrudnienia pracowników w urzędach i organach administracji państwowej”. Spotkało się to z ostrą, potępiającą reakcją partnerów społecznych w Uchwale nr 89⁴. Kontrowersyjne przepisy nie zostały mimo to wykreślone z ustawy, ale też nigdy nie zostały przez rząd użyte.

Przypadkiem wartym przenieślenia są także negocjacje nad przepisami dotyczącymi pracy zdalnej. „Praca zdalna” jako pojęcie prawnie unormowane pojawiła się w Tarczy Antykryzysowej 1.0. Na podstawie krótkiego przepisu, niedefiniującego pojęcia, praca na odległość stała się w warun-

³ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.

⁴ Uchwała nr 89 strony pracowników i strony pracodawców Rady Dialogu Społecznego z dnia 30 września 2020 r. w sprawie redukcji zatrudnienia w administracji rządowej oraz możliwości wprowadzenia ograniczeń skutkujących mniej korzystnymi warunkami zatrudnienia pracowników niż wynikające z podstawy nawiązania stosunku pracy.

kach lockdownów powszechnym fenomenem. Było to zjawisko ciekawe pod wieloma względami, również jeśli chodzi o wzajemne oddziaływanie sfery regulacyjnej i sfery realnej gospodarki oraz rynku pracy i porównania utrzymującego się przez kilkanaście lat stanu, w którym formalnie funkcjonowała instytucja „telepracy”, natomiast zasięg pracy świadczonej na podstawie przepisów rozdziału 2B Kodeksu pracy był znikomy, do stanu po marcu 2020 roku, kiedy mimo istnienia zaledwie jednozdaniowego, ogólnikowego przepisu w ustawie o tymczasowym w założeniu charakterze nastąpiła eksplozja pracy na odległość z użyciem środków telekomunikacyjnych. Jednocześnie jednak rzeczą oczywistą było, że prowizoryczne rozwiązania muszą zostać docelowo zastąpione trwałymi uregulowaniami. Ze względu na swój przedmiot, sprawa pracy zdalnej wydawała się naturalnym tematem dyskusji trójstronnych. Te miały jednak długi i zawiły przebieg: jesienią 2020 roku ministerstwo pracy, udostępniło członkom Rady Dialogu Społecznego wstępny roboczy projekt dotyczący pracy zdalnej. Poza oficjalnym schematem pracy RDS przez kilka miesięcy toczyły się rozmowy trójstronne w układzie ministerstwo, organizacje pracodawców i związki zawodowe, którym towarzyszyły dwustronne kontakty partnerów społecznych. Te rozmowy zakończyły się impasem. Sprawa uregulowania pracy zdalnej powróciła u schyłku 2020 roku i zyskała dodatkowy lewar, kiedy niedługo później ówczesny wicepremier J. Gowin przedstawił ideę paktu społecznego, którego praca zdalna miała być jednym z elementów. Negocjacje nad tym porozumieniem w naturalny sposób wygasły, w związku z przesileniem wewnątrz obozu rządzącego, które znalazło finał w usunięciu promotora paktu z rządu. W konsekwencji, sprawa zdalna stała się przedmiotem rządowego projektu, który także poddany został konsultacjom, zgodnie z wymogami procesu legislacyjnego. W maju 2021 roku związki zawodowe wycofały się z negocjacji, twierdząc, że projekt rządowy ignorował ich postulaty. Sprawa znalazła się w długotrwałym zawieszeniu i dopiero w styczniu 2023 roku przepisy dotyczące pracy zdalnej, w znacznej mierze odzwierciedlające preferencje strony rządowej zostały ostatecznie uchwalone jako nowelizacja Kodeksu pracy.

Kryzys wojenny, toczący się od lutego 2022 roku jest kolejnym wartym uwagi zjawiskiem. Dialog społeczny w okresie bezpośrednio następującym po inwazji i wywołanej przez nią masowej fali uchodźczej (do wiosny 2022 roku uciekło z Ukrainy do Polski około 2,5 mln ludzi (UNHCR 2024)) odbywał się niejednokrotnie w sposób spontaniczny i improwizowany. Konsultacje wielu rozpatrywanych rozwiązań odbywały się poza RDS, często poprzez punktowe, incydentalne interwencje u konkretnych ministrów czy polityków partii rządzącej.

Wreszcie, należy zwrócić uwagę na kryzys inflacyjny. Partnerzy społeczni nie byli włączani przez stronę rządową w kształtowanie polityki antyinflacyjnej. Trzeba dodać, że perspektywa ochrony płac realnych była w polityce publicznej Polski praktycznie nieobecna, nawet w latach apogeum wzrostu cen, kiedy płace realne obniżyły się o 0,5 proc. w 2021 roku oraz doznały stagnacji w 2022 roku (Janssen, Lübker 2023). Nie stała się ona także przedmiotem negocjacji trójstronnych, mimo iż zarówno strona pracownicza, jak i pracodawców odnosiły się do wyzwania inflacyjnego.

Cieniem na dialogu społecznym, przede wszystkim w kontekście wyplukiwania i tak nadwężonego kapitału społecznego, jakim jest zaufanie położyło się także zatrzymanie przez policję szefa Konfederacji Lewiatan, pełniącego obowiązki wiceprzewodniczącego RDS, Macieja Wituckiego w październiku 2022 roku podczas wyjazdowego posiedzenia RDS w Gdańsku, tym bardziej, że decyzją sądu nie został on w następstwie zatrzymania aresztowany.

Znamienne, że rotacja władzy po wyborach parlamentarnych w 2023 roku nie stała się czynnikiem sprzyjającym ożywieniu dialogu społecznego. Obrady RDS odbywały się lecz nie miały miejsca żadne substancjalne negocjacje trójstronne. Co więcej, partnerzy społeczni przyjęli pod koniec roku wspólne stanowisko, ujęte w uchwale nr 133⁵, w którym wyrażają sprzeciw wobec „naruszania norm dotyczących dialogu społecznego w procesie stanowienia prawa”, za którym to sformułowaniem kryje się arbitralne skracanie terminów opiniowania projektów aktów prawnych. Zarzut ów dotyczy praktyki, którą partnerzy społeczni krytykowali u strony rządowej zarówno w latach 2015–2023, jak i już wcześniej, w latach 2007–2015.

Co dalej?

Historia polskiego dialogu społecznego przez wiele lat układała się w linię przypominającą sinusoidę. Dialog ożywał się w okresach, kiedy kiełkował kryzys. Należy podkreślić, że były to wczesne fazy załamania, kiedy jeszcze nie było ostatecznie wiadomo, jak zaobserwowane, postrzegane jako potencjalnie groźne, procesy się rozwijają. Inaczej mówiąc, rząd (jakikolwiek, reprezentujący aktualną konfigurację dominujących sił politycznych), przeczując nadchodzące „trudne czasy” stawał się skłonny, przynajmniej w warstwie deklaracji, inkorporować innych aktorów zbiorowych – w tym

⁵ Uchwała nr 133 strony pracowników i strony pracodawców Rady Dialogu Społecznego z dnia 22 listopada 2024 r. w sprawie sprzeciwu wobec naruszania norm dotyczących dialogu społecznego w procesie stanowienia prawa.

wypadku partnerów społecznych – do mechanizmów podejmowania decyzji kształtujących politykę publiczną. Tym samym instytucje trójstronne bywały w takich okolicznościach traktowane na sposób, który w ślad za określeniem, którego użył Perez-Diaz (1986) można opisać jako „mezzo-rząd”. Były to jednak, jak dobitnie pokazuje kasus Autonomicznego Pakietu Antykryzysowego z 2009 roku, sytuacje nietrwałe. Kiedy widmo kryzysu bladło, rząd tracił zainteresowanie angażowaniem się w trójstronność. Innymi słowy, jeśli rząd potrzebuje dodatkowej dźwigni lub chce doprowadzić, reaktywnie lub wyprzedzająco do dyfuzji odpowiedzialności za swoją politykę, angażuje instytucje trójstronne. W ten sposób zharmonizowane działania trójstronne odbywają się w „cieniu” silnego państwa. Jest to jednak możliwe tylko wtedy, gdy rząd potrzebuje z różnych powodów partnerów społecznych, ale zachowuje prawo weta wobec propozycji związków zawodowych i organizacji pracodawców.

Potwierdza to przypadek reanimacji dialogu trójstronnego w 2015 roku jego „nowe otwarcie” wraz z przyjęciem ustawy o RDS było w dużym stopniu możliwe ze względu na układ kalendarza wyborczego oraz rysujący się – z perspektywy ówczesnego obozu rządzącego – kryzys polityczny związany ze zużyciem władzy sprawowanej przez dwie kadencje z rządu (co było ówczesnie sytuacją bezprecedensową po 1989 roku) spotęgowany niespodziewaną porażką urzędującego i ubiegającego się o reelekcję Bronisława Komorowskiego w wyborach prezydenckich w maju 2015 roku. Warto dodać, że w głosowaniu sejmowym ustawa została przyjęta niemal przez akklamację, przy trzech (sic!) głosach sprzeciwu, co w warunkach już silnie ugruntowanej polaryzacji sceny politycznej było wydarzeniem absolutnie wyjątkowym. Konsolidacja władzy przez obóz PiS w 2015 roku, utrzymana aż do 2023 roku, spowodowała jednak, że polityczna użyteczność nowopowstałych ciał trójstronnych zanikła. Losy RDS i brak jej uchwał trójstronnych dotyczących spraw innych niż formalne są do dnia dzisiejszego wymowną tego ilustracją.

Na tle wydarzeń z poprzednich cykli kryzysowych, przypadek obecnego wielokryzysu wydaje się jednak w kontekście dialogu społecznego unikatowy, ponieważ kryzys nie zadziałał w jego przypadku jako czynniki aktywizujący, choćby krótkookresowo dialog społeczny, zarówno w wymiarze dwujak i trójstronnym. Otwarte pozostaje pytanie, dlaczego tak się stało.

Można postawić kilka hipotez. Po pierwsze, sama natura wielokryzysu, który zdaje się nie mieć ani jasno określonego początku, ani końca, więc przez swoją niedookreśloność i płynność nie dostarcza jasnych i silnych bodźców do podejmowania działań o szeroko zakrojonym charakterze, dążących do budowania konsensualnych, a zarazem obejmujących duże spektrum aktorów, interesów i wartości koalicji poparcia społecznego dla realizacji

trudnych, ale jednocześnie czytelnych dla społeczeństwa celów polityki publicznej. Inaczej mówiąc, hasło „wszystkie ręce na pokład” traci swój mobilizujący efekt, kiedy rozbrzmiewa zbyt często, a do tego, jeśli już zadziała, to szybko się wyczerpuje, ponieważ na horyzoncie pojawia się kolejny specyficzny kryzys i na nim koncentruje się uwaga opinii publicznej. Po drugie, nasilająca się globalnie tendencja do stosowania tzw. autorytarnych innowacji, czyli „nowatorskich praktyk zarządzania mających na celu zmniejszenie przestrzeni dla znaczącego udziału społeczeństwa w polityce” (Curato, Fossati 2020), czego znaczącym przykładem może być chociażby zmiana we Francji wieku emerytalnego dekretem prezydenckim, decyzje prezydenta USA dotyczące zobowiązań międzynarodowych jego państwa podejmowane na początku 2025 roku, czy mające znacznie dłuższą historię praktyki budowy systemów sprawowania władzy nurtu „demokracji nieliberalnej” w Europie Środkowo-Wschodniej. W naszym kraju w wymiarze dialogu społecznego zbiegają się one z długotrwałym trendem unilaterальной i woluntarystycznej polityki państwa, a dokładniej politycznych grup interesów okresowo kontrolujących jego instytucje (Mrozowicki 2024). Po trzecie, ożywianie – nawet periodyczne i animowane przez rząd w sposób instrumentalny – dialogu społecznego staje się coraz trudniejsze w realizacji wobec systematycznego słabnięcia partnerów społecznych, których zasoby – rozumiane w kategoriach liczebności, siły strukturalnej i instytucjonalnej, a także symbolicznej, przekładającej się na posłuch społeczny – się kurczą, a co za tym idzie, nie są one w stanie ani skutecznie przeciwstawiać się stronie rządowej, ani mobilizować poparcia społecznego (zob. Czarzasty, Mrozowicki 2022; Czarzasty, Mrozowicki 2023).

Bibliografia:

- Balcerek J., Gilejko L., (1961), *Problemy samorządu robotniczego*. Warszawa, Wydawnictwo Związkowe.
- Curato N., Fossati D., (2020), Authoritarian innovations. *Democratization*, 27(6), 1006–1020.
- Czarzasty J., Owczarek D., (2012), *Kryzys gospodarczy i dialog społeczny w Polsce*. Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
- Czarzasty J., Mrozowicki, A., (2022), Unilateral crisis prevention and crumbling social partnership in Poland. [in:] B. Ebbinghaus, T. J. Weishaupt (eds.), *The Role of Social Partners in Managing Europe's Great Recession. Crisis Corporatism or Corporatism in Crisis*. Routledge, 121–143.
- Czarzasty J., Mrozowicki A., (2023), Poland: trade unions developing after a decline. [in:] J. Waddington, T. Müller, & K. Vandaele (eds.), *Trade unions in the European Union*. Peter Lang.

- Gardawski J., (2009), *Dialog społeczny w Polsce – teoria, historia, praktyka*, Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej/Katedra Socjologii Ekonomicznej SGH.
- Grabowska M., (2004), *Podział postkomunistyczny: społeczne podstawy polityki w Polsce po 1989 roku*, Warszawa, Scholar.
- Janssen T., Lübker M., (2023), WSI European Collective Bargaining Report 2022/2023. https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-008657
- Juncker J-C., (2016), Speech by President Jean-Claude Juncker at the Annual General Meeting of the Hellenic Federation of Enterprises (SEV), 21 June, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_16_2293
- Kosztowniak A., (2018), *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie a wzrost gospodarczy w Polsce i wybranych krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa, CeDeWu.
- Męcina J., (2009), Rola dialogu społecznego w łagodzeniu ekonomicznych i społecznych skutków kryzysu, [w:] M. Księżpolski, B. Rysz-Kowalczyk, C. Żołędowski, *Polityka społeczna w kryzysie*, Warszawa, Instytut Polityki Społecznej UW, s. 123–135.
- Morawski W., (1998), *Zmiana instytucjonalna, społeczeństwo, gospodarka, polityka*. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Morin E., Kern, A.B., (1999), *Homeland Earth. A Manifesto for the New Millenium*. Hampton Press.
- Mrozowski A., (2024), Authoritarian innovations in the Polish industrial relations: from liberal to illiberal illusory corporatism? *Journal of Industrial Relations*, 66(4), 558–577.
- Mrozowicki A., Burski J., Czarzasty J., Gardawski J., Drabina-Rózewicz A., Karolak M., Krasowska A., Pałęcka A., Pilch S., (2025 w druku) *Kryzys (nie)zwyczajny. Wielokryzys w świecie pracy w Polsce*, WN „Scholar”.
- Pérez-Díaz V., (1986), Economic policies and social pacts in Spain during the transition: The two faces of neo-corporatism. *European Sociological Review*, 2(1), 1–19.
- Surdykowska B., (2020), Social Dialogue Council: the Shifting Sands of Tripartite Social Dialogue. *Warsaw Forum of Economic Sociology*, 1(August), 41–61.
- Tooze A., (2022), Welcome to the world of polycrisis. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/498398e7-11b1-494b-9cd3-6d669dc3de33>
- UNHCR, (2024), Ukraine refugee situation – Poland. Operational Data Portal UNHCR. <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine/location/10781>
- Visser J., (2019), Trade unions in the balance. ILO ACTRAV working paper

Przyszłość dialogu społecznego w Polsce: uwzględnienie nowych wyzwań związanych z wielokryzysem oraz zmianami globalnymi

Jan Klimek

Wprowadzenie

Wielokryzys, obejmujący wyzwania demograficzne, energetyczne, inflacyjne i migracyjne oraz zmiany globalne, takie jak dekarbonizacja i cyfryzacja, stawia przed społeczeństwem polskim szereg nowych wyzwań. Zachodzące dynamicznie zmiany konsekwentnie wpływają na wszystkie aspekty naszego życia gospodarczego i są ze sobą ściśle powiązane. Skuteczna adaptacja do tych zmian wymaga komunikacji, współpracy oraz wdrażania innowacyjnych i zrównoważonych rozwiązań. Wspomniana komunikacja oraz współpraca są ważne na różnych poziomach, od lokalnych społeczności po międzynarodowe instytucje, a dialog społeczny otwiera możliwości dla konstruktywnej dyskusji i wymiany doświadczeń. Wzmacnianie udziału społecznego w dialogu jest ważne dla wspierania dobrobytu i produktywności w różnych sektorach. Zwiększając siłę głosów interesariuszy poprzez aktywne uczestnictwo i udział w procesach decyzyjnych, Polska może dążyć do bardziej włączającego i zrównoważonego rozwoju.

Dialog społeczny jest procesem stałej dyskusji pomiędzy jego uczestnikami, czyli m.in. organizacjami pracowników, pracodawców i rządem, w celu osiągnięcia porozumienia w sprawach kontroli nad zmiennymi czynnikami społeczno-ekonomicznymi w skali makro i mikro¹. Można powiedzieć, że dialog społeczny jest procesem współpracy między różnymi podmiotami społecznymi, włączając w to rząd, organizacje pozarządowe,

¹ *Dialog społeczny – czym jest*, <http://archiwum.dialog.gov.pl/czym-jest-dialog-spoeczny/podstawowe-pojecia/>

przedsiębiorstwa, społeczności lokalne oraz obywatele. To istotny element demokratycznego funkcjonowania społeczeństwa, który umożliwia porozumienie i wypracowanie rozwiązań na rzecz wspólnych interesów w celu rozwiązywania problemów społecznych. Dialog ten przynosi pozytywne efekty, jeśli jest szczery, uczciwy i otwarty. Aktywne uczestnictwo w dialogu społecznym wymaga wejścia w jego struktury. Dla pracownika, najlepszym sposobem na włączenie się w dialog jest działalność w związku zawodowym lub radzie pracowników. Na wyższych poziomach uczestnictwo to zależy od aktywności i pozycji w strukturach związkowych. Natomiast pracodawca, który chce się włączyć w dialog społeczny, może to uczynić na dwa sposoby – dialogując bezpośrednio ze swoimi pracownikami i ich reprezentacją lub wstępując do organizacji pracodawców.

Dzisiaj coraz większą rolę przypisuje się rozszerzaniu przestrzeni dialogu społecznego poza tradycyjną domenę. Celem dialogu społecznego jest wynegocjowanie konkretnych rozwiązań, bądź polityk, zmierzających do rozwiązania określonych problemów (Męcina 2009). Podsumowując, dialog społeczny:

- umożliwia skuteczną demokrację;
- umożliwia rozwiązywanie konfliktów;
- prowadzi do tworzenia bardziej przemyślanych i efektywnych polityk publicznych;
- sprzyja włączaniu i uwzględnianiu głosów grup marginalizowanych i mniejszości, co pomaga w budowaniu bardziej sprawiedliwego społeczeństwa;
- buduje zaufanie i stabilność społeczną oraz gospodarczą;
- pozwala na elastyczne i szybkie reagowanie na zmieniające się warunki.

Jak pokazują aktualne wydarzenia, m.in. w naszym kraju, brak dialogu społecznego prowadzi do napięć i niepokojów społecznych, strajków, czy też protestów, a całkowite jego ignorowanie może doprowadzić do destabilizacji i poważnych kryzysów społeczno-gospodarczych.

Celem artykułu jest przedstawienie wyzwań, które stoją przed dialogiem społecznym w kontekście wielokryzysu i globalnych zmian, a także odpowiedź na pytanie, czy dialog ten stanowi trwałą potrzebę, czy jest tylko chwilowym trendem. Artykuł zwraca również uwagę na kierunki rozwoju dialogu społecznego w Polsce. Opracowanie opiera się na analizie literatury, obejmującej artykuły naukowe i prasowe, raporty oraz relacje z konferencji.

Wyzwania dialogu społecznego związane z wielokryzysem

Kryzys demograficzny

Z danych GUS wynika, że „przyspieszeniu ulega (...) proces starzenia się ludności Polski. Wskazują na to tendencje zmian dotyczące udziału ludności w wieku poprodukcyjnym (kobiety – 60 lat i więcej, mężczyźni – 65 i więcej). W latach 2000–2023 liczebność tej zbiorowości zwiększyła się o ponad 3 mln do wielkości 8,8 mln, a jej odsetek wzrósł w tym okresie z niespełna 15 proc. do ponad 23 proc. (GUS 2024). Jak czytamy w raporcie GUS „wskaźnik obciążenia dla osób w wieku przedprodukcyjnym od kilku lat pozostaje praktycznie bez znaczących zmian, natomiast rośnie dla wieku poprodukcyjnego” (GUS 2024).

Tabela 1. Współczynnik obciążenia demograficznego w wybranych latach

| Wyszczególnienie | 1990 | 1995 | 2000 | 2010 | 2022 | 2023 |
|-----------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Ogółem | 74 | 68 | 64 | 55 | 70 | 71 |
| Przedprodukcyjny (0–17 lat) | 52 | 45 | 40 | 29 | 31 | 31 |
| Poprodukcyjny (60/65 lat+) | 22 | 23 | 24 | 26 | 39 | 40 |

Źródło: *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2023 r. Stan w dniu 31 grudnia*, GUS, Warszawa 2024, s. 19.

Z danych tych wynika, że w przyszłości problem braku ludzi opłacających składki ZUS może się nasilać, a polskie społeczeństwo będzie coraz starsze, co doprowadzi do zwiększenia obciążenia systemu emerytalnego i opieki zdrowotnej. Pod kątem wyzwań demograficznych dialog społeczny w Polsce musi więc ewoluować, aby sprostać problemom związanym przede wszystkim ze starzejącym się społeczeństwem. Możliwe kierunki działań w ramach dialogu społecznego powinny skupiać się głównie na promowaniu edukacji i świadomości korzyści płynących z różnorodności oraz potrzeb starzejącego się społeczeństwa. Zadania, które muszą być przedmiotem dialogu są zatem następujące:

1. Polityki wspierające seniorów, a w ich ramach m.in.:
 - *powstanie lub wzmocnienie Rad seniorów*, które będą doradzać w różnych aspektach życia, od polityki społecznej (tj. aktywność społeczna, usługi opiekuńcze i finansowe), zdrowotnej (tj. dostęp do opieki zdrowotnej, telemedycyna, e-zdrowie, programy rehabilitacyjne), rynku pracy (tj. przekwalifikowanie i edukacja dorosłych, aktywność zawodowa seniorów) do edukacyjnej (tj. edukacja zdrowotna czy cyfrowa);

- *tworzenie programów aktywizacyjnych*, promujących aktywność fizyczną, społeczną i zawodową seniorów. Kluczowa jest tutaj współpraca na szczeblu lokalnym i krajowym między rządem, samorządami, organizacjami pozarządowymi oraz sektorem prywatnym, organizacjami senioralnymi i pracodawcami.
2. Dialog międzypokoleniowy, a w nim:
- *projekty międzypokoleniowe*, czyli wspieranie inicjatyw, które łączą młodsze i starsze pokolenia, np. mentorstwo, wspólne projekty społeczne i kulturalne;
 - *edukacja i świadomość*, czyli kampanie społeczne i edukacyjne promujące zrozumienie i współpracę między pokoleniami.

Kryzys migracyjny

Dialog społeczny na temat migracji wymaga uwzględnienia różnorodnych perspektyw oraz poszukiwania rozwiązań, które uwzględniają zarówno interesy lokalnych społeczności, jak i potrzeby migrantów czy uchodźców. Zadaniem dialogu społecznego jest integracja rosnącej liczby obcokrajowców w celu wykorzystania potencjału migracji do wspierania gospodarki, wypełniania luk na rynku pracy oraz wzbogacania społeczeństwa o nowe umiejętności i doświadczenia. Mając na uwadze kryzys migracyjny należy położyć nacisk na:

1. Zrównoważone polityki migracyjne, w tym:
- *konsultacje z migrantami* i włączenie migrantów w proces tworzenia polityk migracyjnych, poprzez konsultacje publiczne, które uwzględniają ich doświadczenia w celu lepszego zrozumienia ich potrzeb i wyzwań (np. nauki języka polskiego oraz dostępu do informacji w językach obcych);
 - *współpracę międzynarodową*, czyli dialog społeczny na poziomie międzynarodowym, zwłaszcza z krajami pochodzenia migrantów, w celu wypracowania spójnych i humanitarnych polityk migracyjnych;
 - *współpracę międzysektorową*, w ramach której instytucje rządowe i samorządowe będą musiały aktywnie współpracować z organizacjami pozarządowymi oraz społecznościami imigrantów w celu tworzenia polityk integracyjnych. Kluczową rolę w dostarczaniu wsparcia dla obcokrajowców będą odgrywać organizacje pozarządowe, oferując kursy językowe, doradztwo zawodowe czy pomoc prawną.
2. Integracja na rynku pracy, w tym:
- *programy wsparcia zawodowego*. Tworzenie programów szkoleniowych i doradczych, które pomogą migrantom w integracji

na rynku pracy, organizowanych we współpracy z pracodawcami i związkami zawodowymi;

- *równe szanse zatrudnienia*. Dialog na temat eliminowania dyskryminacji w miejscu pracy i promowania różnorodności jako wartości;
 - *promowanie modeli integracji*, które uwzględniają potrzeby zarówno migrantów, jak i lokalnych społeczności.
1. Prowadzenie badań i analiz nad migracją i jej wpływem na różne aspekty życia społecznego i gospodarczego w Polsce.
 2. Tworzenie zintegrowanych platform dialogu, które umożliwią regularną i otwartą wymianę poglądów między różnymi grupami społecznymi. W ramach tych platform można byłoby:
 - *zakładać fora integracyjne* – lokalne i regionalne fora będą mogły organizować regularne spotkania, aby umożliwić dialog między obcokrajowcami a społecznościami przyjmującymi.

Kryzys energetyczny

Istotnym problemem dla Polski jest kryzys energetyczny. Kryzys energetyczny wymaga wspólnego planowania transformacji energetycznej, zapewnienia stabilności energetycznej oraz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Aby skutecznie sprostać wyzwaniom energetycznym, niezbędny jest otwarty i konstruktywny dialog. Dialog społeczny może pomóc w wypracowaniu strategii adaptacyjnych, które uwzględniają potrzeby różnych sektorów społecznych i gospodarczych. Aby skutecznie sprostać wyzwaniom energetycznym powinno się wziąć pod uwagę kluczowe aspekty, takie jak np.:

1. Aktywne zaangażowanie do rozmów dotyczących polityki energetycznej wszystkich kluczowych podmiotów, takich jak przedsiębiorstwa energetyczne, organizacje ekologiczne, przedstawiciele lokalnych społeczności oraz decydenci polityczni.
2. Zwiększenie świadomości społecznej i edukacja na temat kryzysu energetycznego i jego konsekwencji.
3. Dążenie do dywersyfikacji źródeł energii.
4. Zapewnienie równego dostępu do energii dla wszystkich grup społecznych.
5. Aktywne uczestnictwo Polski w międzynarodowych inicjatywach dotyczących energii.
6. Promowanie lokalnych inicjatyw i projektów, które angażują społeczność w działania na rzecz zrównoważonego rozwoju energetycznego.

Kryzys inflacyjny

W obliczu kryzysu inflacyjnego, dialog społeczny w Polsce staje się kluczowym narzędziem zarządzania sytuacją gospodarczą oraz budowania zaufania i zrozumienia między różnymi grupami społecznymi. Mając na uwadze kryzys inflacyjny w ramach dialogu społecznego należy rozmawiać na temat:

1. Programów pomocowych i wsparcia finansowego, które mogą pomóc w złagodzeniu negatywnych konsekwencji kryzysu inflacyjnego dla osób najbardziej narażonych na skutki inflacji.
2. Współpracy w celu znalezienia równowagi pomiędzy utrzymaniem konkurencyjności firm a zapewnieniem godziwych warunków pracy i wynagrodzenia dla pracowników.
3. Wsparcia dla przedsiębiorczości sektora małych i średnich przedsiębiorstw, który może stymulować tworzenie miejsc pracy i wzrost gospodarczy.
4. Strategii przeciwdziałania inflacji – regularne konsultacje społeczne i debaty publiczne.
5. Doświadczeń innych krajów i międzynarodowych instytucji finansowych w zakresie zarządzania inflacją.

Wyzwania dialogu społecznego związane ze zmianami globalnymi

Dekarbonizacja

Cały świat stanął w obliczu globalnych zmian klimatycznych. Ze względu na konieczność dekarbonizacji, czyli redukcji emisji dwutlenku węgla (CO₂) i innych gazów cieplarnianych, Polska stoi przed jednym z najważniejszych wyzwań środowiskowych i gospodarczych. Proces ten jest kluczowy dla przeciwdziałania zmianom klimatycznym i realizacji międzynarodowych zobowiązań klimatycznych. Jednak przejście na gospodarkę niskoemisyjną może mieć również dalekosiężne konsekwencje dla różnych grup społecznych, w tym społeczności pracowników branż wysokoemisyjnych oraz regionów w dużym stopniu uzależnionych od paliw kopalnych. Dialog społeczny stanowi więc platformę do dyskusji i łagodzenia tych skutków poprzez rozwój środków promujących równość społeczną.

Jak czytamy w raporcie Konfederacji Lewiatan – wśród mikro i małych firm ponad 64 proc. ocenia, że wykorzystuje energię z OZE zaledwie

w 1 proc.² Dekarbonizacja staje się niezbędnym celem dla całego społeczeństwa, a rozmowy na ten temat są kluczowym elementem dialogu społecznego w Polsce. W tym kontekście powinno się:

1. Organizować kampanie edukacyjne na temat znaczenia dekarbonizacji, jej korzyści dla środowiska, zdrowia publicznego i gospodarki.
2. Angażować przedstawicieli biznesu, związków zawodowych, organizacji pozarządowych i innych instytucji w dialog na temat strategii dekarbonizacji.
3. Tworzyć partnerstwa publiczno-prywatne w celu opracowania i wdrożenia projektów dotyczących efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii.
4. Zapewnić wsparcie dla społeczności lokalnych dotkniętych transformacją energetyczną, poprzez inwestycje w nowe miejsca pracy, reedukację pracowników sektorów dotkniętych dekarbonizacją oraz rozwój infrastruktury społecznej.
5. Wspierać badania naukowe i innowacje technologiczne w dziedzinie odnawialnych źródeł energii, efektywności energetycznej i zrównoważonego rozwoju.

Cyfryzacja

Dialog społeczny w Polsce musi odzwierciedlać zmieniającą się rzeczywistość (np. zanikanie tradycyjnych miejsc pracy, zmiany w modelach biznesowych), uwzględniając nowe wyzwania związane również z cyfryzacją. Cyfryzacja, czyli proces integracji technologii cyfrowych w różnych aspektach życia społecznego i gospodarczego, stawia przed Polską wiele wyzwań. Główne z nich to: rozwój infrastruktury cyfrowej, edukacja cyfrowa i kompetencje cyfrowe, bezpieczeństwo cyfrowe, dostęp do e-usług, zapewnienie równych szans w dostępie do technologii cyfrowych. Kluczowe elementy dialogu społecznego w kontekście cyfryzacji to:

1. Tworzenie warunków dla rozwoju startupów i przedsiębiorstw branży technologicznej.
2. Wspieranie innowacyjnych projektów i pomysłów, które mogą przyczynić się do wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy.
3. Dostosowanie systemów edukacyjnych i programów przekwalifikowania zawodowego do powstających nowych zawodów.

² *Kryzys energetyczny*, https://lewiatan.org/wp-content/uploads/2023/05/kryzys_energetyczny.pdf, s. 2.

4. Tworzenie kampanii informacyjnych na temat bezpieczeństwa online, cyberprzemocy oraz korzyści i zagrożeń wynikających z korzystania z nowych technologii.
5. Zapewnienie równego dostępu do technologii cyfrowych dla wszystkich grup społecznych, aby uniknąć powstania cyfrowej przepaści.

Kierunki rozwoju dialogu społecznego w Polsce

Dialog społeczny będzie realizowany prawidłowo wtedy, gdy:

- organizacje, będące partnerami dialogu społecznego, będą powstawać oddolnie;
- powstające rozwiązania, zapewniać będą zdrowe zasady dotyczące stosunków pracy w konsultacji ze związkami zawodowymi i pracodawcami;
- dialog społeczny będzie ewoluować wraz z rozwojem socjogospodarczym (w oparciu o obowiązujące trendy);
- dialog społeczny będzie miał swoje ramy formalne: określone warunki uczestnictwa, sposób procedowania i przewodniczenia itp.;
- dialog społeczny będzie prowadzony przy zastosowaniu zasady przejrzystości, zwłaszcza ze strony władzy;
- dialog społeczny będzie prowadzony na poziomie ogólnopolskim i regionalnym (Klimek 2021).

Jakie są zatem kierunki rozwoju dialogu społecznego w Polsce? Aby dialog społeczny w Polsce mógł skutecznie odpowiadać na współczesne wyzwania, konieczne jest:

Wzmacnianie roli konsultacyjnej i reprezentatywności istniejących instytucji dialogu społecznego oraz tworzenie nowych

Wzmacnianie istniejących i tworzenie nowych instytucji dialogu społecznego wymaga zintegrowanego podejścia, które łączy zasoby, edukację, transparentność oraz aktywną partycypację różnych grup społecznych. Tylko efektywne instytucje dialogu społecznego mogą przyczynić się do bardziej zrównoważonego rozwoju, poprawy jakości życia obywateli czy lepszego zarządzania konfliktami społecznymi i gospodarczymi. Instytucją dialogu społecznego, którą należy wzmacniać jest w szczególności Rada Dialogu Społecznego (RDS). Rola RDS w mediacji i negocjacjach między partnerami społecznymi powinna być zwiększona, aby lepiej wspierać konstruktywny dialog i reagować na kryzysy. Aby wzmocnić rolę konsultacyjną oraz reprezentatywną RDS należy przede wszystkim:

- przyznać RDS większe uprawnienia w zakresie opiniowania i konsultowania projektów ustaw oraz strategii politycznych;
- rozszerzyć rolę RDS jako ciała doradczego w kluczowych kwestiach społeczno-gospodarczych, takich jak polityka zatrudnienia, edukacja czy polityka klimatyczna;
- włączyć do dialogu przedstawicieli grup społecznych dotychczas słabo reprezentowanych, takich jak młodzież, osoby pracujące na umowach cywilnoprawnych czy przedstawiciele mikroprzedsiębiorstw;
- promować dialog społeczny na poziomie regionalnym, co pozwoli na lepsze zrozumienie lokalnych problemów;
- ponadto „powinna powstać instytucja niezależna decyzyjnie i ekonomicznie, z własnym budżetem na zapewnienie warunków prowadzenia i rozwój dialogu społecznego, na podobieństwo Rzecznika Praw Obywatelskich, czy Rzecznika MŚP”³.

Potrzeba reprezentacji rzemiosła w instytucjach dialogu społecznego

Reprezentacja rzemiosła w instytucjach dialogu społecznego jest istotna dla zapewnienia, że głos małych i średnich przedsiębiorstw jest słyszany w procesach decyzyjnych zarówno na poziomie lokalnym, krajowym jak i europejskim. Rzemiosło, jako jeden z sektorów gospodarki, musi być obecne w dialogu dla zapewnienia równości poglądów, bowiem odgrywa istotną rolę w utrzymaniu tradycji, generowaniu miejsc pracy i rozwoju regionalnym. Jak to osiągnąć:

- rzemiosło powinno być zaangażowane w tworzenie polityk dotyczących zatrudnienia, innowacji, edukacji i wsparcia dla MŚP;
- organizacje zrzeszające rzemieślników powinny być wzmocnione, aby mogły skutecznie prowadzić dialog z władzami i innymi sektorami gospodarki;
- powinny odbywać się regularne konsultacje z organizacjami rzemieślniczymi i ich członkami, które pozwolą lepiej zrozumieć specyfikę tego sektora;
- kryteria reprezentatywności dla organizacji pracodawców powinny uwzględniać specyfikę samorządu gospodarczego rzemiosła oraz jego rolę w reprezentacji stron procesu przygotowania zawodowego jak również potrzebę zagwarantowania autentycznego pluralizmu w instytucji dialogu społecznego.

³ Rozmowa z Krzysztofem Dośłą przed konferencją „Dialog społeczny w czasach kryzysu”, <https://www.solidarnosc.org.pl/rozmowa-z-krzysztofem-dosla-przewodniczaczym-zr-gdanskiego-nszz-solidarnosc-przed-konferencja-dialog-spoeczny-w-czasach-kryzysu-2/>

Konieczność uwzględnienia potrzeb pracodawców rzemieślników i firm rodzinnych

Jak pokazuje „Barometr EFL” w IV kwartale 2024 roku, najpoważniejsze obawy firm sektora MŚP dotyczą: wzrostu kosztów prowadzenia działalności gospodarczej (30 proc.); spadku popytu (18 proc.); dalszego wzrostu inflacji (13 proc.); braku pracowników (12 proc.)⁴. Ponad 97 proc. przedsiębiorców biorących udział w badaniu Business Centre Club spodziewa się niedoboru pracowników na rynku pracy w najbliższych miesiącach i latach⁵. Oprócz ww. obaw przedsiębiorcy rodzinni w nadchodzącym roku wciąż będą zmagać się z dobrze znanymi im wyzwaniami, takimi jak: planowanie sukcesji, konkurencja firm nierodzinnych, czy ograniczone środki na inwestycje. Firmy rodzinne będą musiały również stawić czoła ciągle postępującej integracji technologicznej i cyfryzacji, a co z tym związane także cyberzagrożeniom.

Z raportu PARP pt.: „Tropami polskiego rzemiosła” wynika, że firmy nie planują przyjmować uczniów lub młodocianych na praktyczną naukę zawodu (głównie ze względu na formalności) (Kowalewska 2023). Natomiast nieprzewidywalność prawa wydaje się stanowić wyzwanie dla firm rodzinnych. Wynika to choćby z zapowiedzi zmian dotyczących opodatkowania fundacji rodzinnych, które zaproponowało Ministerstwo Finansów. Komunikaty te budzą uzasadnione obawy w środowisku rodzinnych firm⁶. Ciągłe aktualnym wyzwaniem będzie z pewnością także podwyżka płacy minimalnej i zapowiadane oskładkowanie wszystkich umów cywilnoprawnych. Firmy rodzinne, po raz kolejny, będą musiały zmierzyć się także z zapowiedzianymi podwyżkami cen prądu i gazu. Nie dziwi więc fakt, że 35 proc. przedstawicieli MŚP w 2025 roku obawia się „obniżenia poziomu bezpieczeństwa finansowego swojej firmy”⁷.

W takiej sytuacji coraz trudniej o stabilność i plany na przyszłość. Konieczne jest zatem:

- obniżenie obciążeń podatkowych dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw;

⁴ *Barometr EFL: tylko 13% firm obawia się inflacji, to najniższy wynik od dwóch lat*, <https://bank.pl/barometr-efl-tylko-13-firm-obawia-sie-inflacji-to-najnizszy-wynik-od-dwoch-lat/>

⁵ *Zdaniem przedsiębiorców. Przedsiębiorcy o dialogu społecznym i rynku pracy*, Business Centre Club, październik 2023, <https://www.bcc.org.pl/wp-content/uploads/raport-ankieta-rynek-pracy.pdf>

⁶ M. Szolański, *Zapowiedziane zmiany opodatkowania*, https://szolajski.com/zapowiedziane-zmiany-opodatkowania/?fbclid=IwY2xjawGOG-BleHRuA2FlbQIxMAABHRu9r5aB-Z-CE3HxqPLg86i15NgDD8wDss6r0M5DFL7fE_N3i38GuUTfwg_aem_wi_ye8SPEHVZrijYSFlxVA

⁷ *Co trzeci przedsiębiorca obawia się spadku bezpieczeństwa finansowego – to głównie firmy produkcyjne*, <https://krd.pl/centrum-prasowe/informacje-prasowe/2024/co-trzeci-przedsiębiorca-obawia-sie-spadku-bezpieczenstwa-finansowego-to-glownie-firmy-produkcyjne>

- zapewnienie przedsiębiorcom dostępu do kapitału niezbędnego do utrzymania płynności finansowej;
- przeprowadzanie regularnych przeglądów istniejących przepisów w celu identyfikacji i eliminacji zbędnych oraz przestarzałych regulacji;
- opracowanie i publikacja długoterminowych planów legislacyjnych, które określają kierunek zmian prawnych na kilka lat do przodu.

Rzemiosło potrzebuje od rządu pomocy opartej na skutecznych instrumentach wzmacniających potencjał istniejących przedsiębiorstw rzemieślniczych. Bez odpowiedniej polityki państwa – rzemiosło, które tradycyjnie pracuje na rzecz zaspokajania potrzeb ludności, będzie systematycznie wypierane z życia gospodarczego, ze stratą dla gospodarki i rynku pracy.

Rządowe programy mogą stanowić wsparcie dla rzemiosła na przykład w:

- integracji nowoczesnych technologii, takich jak e-commerce czy zarządzanie relacjami z klientami (CRM);
- inwestycjach w nowe technologie, sprzęt czy badania i rozwój;
- zdobywaniu nowych umiejętności i podnoszeniu kwalifikacji.

Zwiększanie świadomości i edukacji społecznej

Edukacja i kampanie społeczne odgrywają kluczową rolę w zmianie mentalności i norm kulturowych. Poprzez promowanie wartości takich jak współpraca, empatia i otwartość, można zmienić sposób, w jaki ludzie podchodzą do dialogu społecznego. Edukacja na temat dialogu społecznego i jego znaczenia powinna być promowana na różnych poziomach, od szkół po przedsiębiorstwa. Zwiększenie świadomości społecznej na temat korzyści płynących z dialogu społecznego może prowadzić do większego zaangażowania obywateli i bardziej efektywnego udziału w procesach decyzyjnych. Dialog powinien angażować różnorodne grupy społeczne, w tym młodzież, kobiety, mniejszości etniczne i osoby z niepełnosprawnościami. Zwiększenie partycypacji tych grup może prowadzić do bardziej zrównoważonych i sprawiedliwych decyzji, które lepiej odzwierciedlają potrzeby całego społeczeństwa (Męcina red. 2009). Aby zwiększyć świadomość i edukację społeczną w kontekście dialogu społecznego, konieczne jest:

- *organizowanie kampanii informacyjnych* np. w mediach tradycyjnych oraz społecznościowych a także tworzenie i dystrybucja materiałów edukacyjnych, takich jak broszury, raporty oraz infografiki na temat roli i znaczenia dialogu społecznego;
- *programy edukacyjne w szkołach i na uczelniach* – wprowadzenie do programów nauczania przedmiotów z zakresu edukacji obywatelskiej, które

będą kształcić młodzież w zakresie mechanizmów funkcjonowania społeczeństwa demokratycznego;

- *kursy i szkolenia dla dorosłych*, które będą podnosić ich wiedzę na temat dialogu społecznego oraz umiejętności negocjacyjne i mediacyjne;
- *współpraca z organizacjami pozarządowymi*;
- *inicjatywy lokalne* (warsztaty, spotkania, fora obywatelskie).

Adaptacja do nowych technologii i cyberbezpieczeństwo

Wykorzystanie nowych technologii, takich jak platformy cyfrowe umożliwiające szeroki udział społeczeństwa w dialogu poprzez konsultacje online, ankiety czy fora dyskusyjne, może ułatwić i usprawnić procesy dialogu społecznego, pozwalając na szybszy przepływ informacji i bardziej efektywną komunikację między partnerami społecznymi. Jest to szczególnie ważne w sytuacjach kryzysowych, gdy szybka reakcja jest kluczowa. Tworzenie i wspieranie lokalnych i regionalnych platform dialogu społecznego jest niezbędne do identyfikowania i rozwiązywania problemów specyficznych dla różnych społeczności. Lokalne platformy mogą działać jako mosty między lokalnymi władzami, przedsiębiorcami, pracownikami i organizacjami pozarządowymi, umożliwiając bardziej efektywne zarządzanie kryzysami na poziomie lokalnym. Natomiast zwiększenie cyberbezpieczeństwa niezbędne jest w kontekście rosnącego znaczenia technologii w dialogu społecznym. Bezpieczne platformy komunikacyjne zapewnią ochronę wrażliwych danych i zaufanie uczestników, co jest niezbędne do skutecznego prowadzenia dialogu. Aby skutecznie wykorzystać nowe technologie w dialogu społecznym i zapewnić odpowiedni poziom cyberbezpieczeństwa, konieczne jest podjęcie działań w kilku kluczowych obszarach:

- *inwestycje w infrastrukturę technologiczną* – modernizacja systemów IT;
- *edukacja i szkolenia z zakresu cyberbezpieczeństwa* – programy edukacyjne dotyczące cyberbezpieczeństwa skierowane do wszystkich uczestników dialogu społecznego;
- *wdrażanie procedur bezpieczeństwa* – wdrażanie jasnych i przejrzystych polityk oraz stworzenie systemów monitorowania zagrożeń i procedur szybkiego reagowania na incydenty związane z cyberbezpieczeństwem;
- *współpraca międzynarodowa i międzysektorowa* – współpraca z międzynarodowymi organizacjami i instytucjami w zakresie wymiany doświadczeń oraz współpraca między sektorem publicznym, prywatnym i organizacjami pozarządowymi;
- *wykorzystanie analizy big data* do identyfikowania trendów i potrzeb społecznych, co pozwoli na lepsze dopasowanie polityk publicznych do oczekiwań obywateli.

Współpraca w celu szybkiej odpowiedzi na kryzysy i wyzwania globalne

Dla skutecznego dialogu społecznego ważna jest bliska współpraca między partnerami społecznymi a rządem oraz międzynarodowymi organizacjami. Rząd powinien wspierać procesy dialogu poprzez odpowiednie prawodawstwo i polityki, które będą sprzyjać współpracy i negocjacom. Tworzenie ram prawnych sprzyjających dialogowi społecznemu może zwiększyć efektywność tego procesu. Natomiast współpraca z międzynarodowymi organizacjami i czerpanie inspiracji z innych krajów może pomóc w adaptacji sprawdzonych praktyk i modeli. Instytucje dialogu społecznego muszą być elastyczne i zdolne do szybkiego reagowania na nagłe kryzysy, takie jak pandemie, klęski żywiołowe czy kryzysy ekonomiczne. Szybkie podejmowanie decyzji i implementacja działań są kluczowe w sytuacjach kryzysowych, aby minimalizować negatywne skutki dla społeczeństwa i gospodarki. Współpraca jest zatem kwestią podstawową, usprawniającą dialog społeczny. Aby zapewnić szybką odpowiedź na kryzysy w ramach dialogu partnerzy społeczni powinni:

- *współpracować w celu opracowania strategii* na rzecz zrównoważonego rozwoju, które będą uwzględniać zarówno potrzeby ekonomiczne, jak i środowiskowe, zapewniając długoterminowe korzyści dla wszystkich stron;
- *usprawnić procesy decyzyjne* – tworzenie kryzysowych zespołów roboczych i wdrażanie procedur awaryjnych, które pozwolą na szybkie podejmowanie decyzji;
- *zwiększyć współpracę międzysektorową* – promowanie współpracy między administracją publiczną, sektorem prywatnym i społecznościami lokalnymi;
- *zadbać o regularne spotkania i konsultacje* – organizowanie regularnych spotkań, zarówno online, jak i offline, które umożliwiają bieżącą wymianę informacji i podejmowanie wspólnych decyzji;
- *nawiązywać i rozwijać współpracę z międzynarodowymi organizacjami i instytucjami*, które mogą dostarczać wiedzy i zasobów potrzebnych do zarządzania kryzysami;
- *organizować międzynarodowe konferencje i seminaria*, które umożliwiają wymianę doświadczeń i najlepszych praktyk w zakresie zarządzania kryzysowego.

Odbudowanie zaufania

Odbudowa zaufania do instytucji publicznych i partnerów społecznych jest kluczowa dla skutecznego dialogu. Partnerzy społeczni powinni działać na rzecz zwiększenia przejrzystości swoich działań i komunikować

się w sposób otwarty i szczerzy, bowiem transparentność, odpowiedzialność i uczciwość w działaniach są podstawą budowania zaufania.

Zwiększenie zaufania i współpracy między partnerami społecznymi powinno obejmować:

- *wprowadzenie większej transparentności w procesie dialogu*, poprzez regularne publikowanie wyników spotkań oraz decyzji;
- *organizowanie szkoleń z zakresu negocjacji oraz mediacji* dla przedstawicieli stron dialogu co może pomóc w rozwiązywaniu konfliktów;
- *regularne monitorowanie i ewaluację efektywności* – ocena działań i wyników pomoże zidentyfikować obszary, które wymagają poprawy i wprowadzić niezbędne zmiany, aby proces dialogu był bardziej efektywny i skuteczny.

Dbanie o kompromis i konsensus

Dialog społeczny przyczynia się do stabilności społecznej np. poprzez tworzenie mechanizmów rozwiązywania konfliktów, zawierania kompromisów i budowania konsensusu. Kompromis w dialogu społecznym może łagodzić napięcia i pozwalać na tymczasowe rozwiązania. Można powiedzieć, że kompromis jest objawowym leczeniem swoistej „choroby dwubiegunowej”, na którą głównym „medykamentem” są negocjacje, w wyniku których strony (tj. „bieguny”) mogą: jednostronnie zyskać mniej, jednostronnie zyskać więcej lub zyskać mniej więcej po połowie (50/50).

Jeśli kompromis porównamy do objawowego leczenia „choroby dwubiegunowej”, to za jaki rodzaj „leczenia” można uznać konsensus? Wydaje się, że konsensus można uznać za „bardziej zaawansowaną formę terapii”, która stara się leczyć nie tylko objawy, ale również przyczyny konfliktu. Konsensus w tej metaforze mógłby być porównany do terapii przyczynowej, która dąży do całkowitego rozwiązania problemu poprzez usunięcie źródeł konfliktu i osiągnięcie pełnego porozumienia. Konsensus w dialogu społecznym oznacza, że wszystkie zaangażowane strony dążą do wspólnego porozumienia, które jest dla nich akceptowalne i korzystne. To proces bardziej złożony i wymagający, ale prowadzący do stabilniejszych i bardziej trwałych rezultatów. Najważniejszymi „lekami” w procesie dążenia do konsensusu są:

- *empatia*, czyli zdolność do zrozumienia i współodczuwania z innymi, jest najważniejszym „lekarstwem” w procesie osiągnięcia konsensusu. Dzięki empatii strony mogą lepiej zrozumieć swoje wzajemne potrzeby i obawy, co ułatwia znalezienie wspólnych rozwiązań;
- *zrozumienie* – kluczowym aspektem konsensusu jest zrozumienie i uznanie różnorodnych perspektyw i interesów wszystkich stron. Ważne jest, by każda grupa czuła się wysłuchana i doceniona. Strony muszą w pełni

rozumieć i uznawać wzajemne potrzeby, obawy i cele. To zrozumienie jest fundamentem do budowania porozumienia;

- *współpraca* – konsensus wymaga aktywnej współpracy, gdzie wszystkie strony wspólnie tworzą rozwiązania. Proces ten opiera się na dialogu, otwartości i kreatywności w poszukiwaniu rozwiązań, które będą korzystne dla wszystkich. Strony współpracują w celu znalezienia rozwiązań, które nie tylko zaspokajają ich własne potrzeby, ale również są akceptowalne dla wszystkich zaangażowanych. Tu istotna jest kreatywność i otwartość na różne opcje;
- *zaufanie* – proces konsensusu wymaga wzajemnego zaufania i uczciwości. Strony muszą wierzyć, że ich partnerzy w negocjacjach działają w dobrej wierze i są gotowi do uczciwej współpracy. Konsensus nie może zostać osiągnięty bez zaufania między stronami. Ważne jest budowanie relacji opartych na wzajemnym szacunku i uczciwości. Zaufanie jest fundamentem, na którym opiera się długotrwałe porozumienie;
- *długoterminowa perspektywa* – w przeciwieństwie do kompromisu, konsensus dąży do stworzenia trwałego porozumienia, które będzie służyć wszystkim stronom na dłuższą metę, a nie tylko chwilowo łagodzić napięcia.

Podsumowanie

W kontekście wielokryzysu i zmian globalnych, nie ma innej drogi niż dialog społeczny. Jedynie poprzez uczciwą i pełną zaangażowania dyskusję możemy osiągnąć zrównoważone i efektywne rozwiązania, które sprostają wyzwaniom. Priorytetem dla dialogu społecznego w Polsce jest otwarta i transparentna przestrzeń do dyskusji i współpracy między różnymi podmiotami społecznymi. Dialog społeczny musi dostosować się do zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych i globalnych, aby efektywnie reagować na wyzwania i wykorzystywać szanse rozwoju. To kluczowy element budowania odporności społecznej. Szeroki dialog społeczny, obejmujący różne grupy interesariuszy, jest niezbędny do wypracowania skutecznych strategii. Jak twierdzi Jacek Męcina: „dialog społeczny musi stać się mechanizmem nowoczesnego zarządzania publicznego”⁸. Dialog społeczny jest więc niezbędnym elementem zdrowego, demokratycznego społeczeństwa. Jego rola w budowaniu zaufania, rozwiązywaniu konfliktów, tworzeniu lepszych

⁸ Prof. Męcina: *Czas na prawdziwy dialog społeczny*, <https://www.prawo.pl/kadry/dialog-spoeczny-powinien-wspierac-rozwoj-gospodarki-i-dobrobyt-spoeczenstwa,525124.html> [dostęp: 16.05.2024].

polityk i zapewnianiu społecznej sprawiedliwości pokazuje, że jest to trwała potrzeba, a nie chwilowy trend.

Bibliografia:

- Adamczyk S., Surdykowska B., Szymański M., (2021), *Przewodnik po dialogu społecznym – wersja rozszerzona*, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego, Warszawa.
- Barometr EFL: tylko 13% firm obawia się inflacji, to najniższy wynik od dwóch lat*, <https://bank.pl/barometr-efl-tylko-13-firm-obawia-sie-inflacji-to-najnizszy-wynik-od-dwoch-lat/>
- Co trzeci przedsiębiorca obawia się spadku bezpieczeństwa finansowego – to głównie firmy produkcyjne*, <https://krd.pl/centrum-prasowe/informacje-prasowe/2024/co-trzeci-przedsiębiorca-obawia-sie-spadku-bezpieczeństwa-finansowego-to-głównie-firmy-produkcyjne>
- Debata online pt. „Dialog Społeczny wobec wyzwań współczesności – kompromis, konsensus, partnerstwo?”*, <https://www.cpsdialog.gov.pl/index.php/104-konferencje/854-29-11-2023>
- Dialog społeczny – czym jest*, <http://archiwum.dialog.gov.pl/czym-jest-dialog-spoeczny/podstawowe-pojecia/>
- Frieske K.W., Zakrzewska I. (red. nauk.), (2020), *Dialog społeczny i jego konteksty*, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego, Warszawa.
- Gąciarz B., Pańków W., (2001), *Dialog społeczny po polsku: fikcja czy szansa?*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- GUS, (2024), *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2023 r. Stan w dniu 31 grudnia*, GUS, Warszawa.
- Hausner J., Marody M., (2001), *Polski talk show. Dialog społeczny a integracja europejska. EU-monitoring V*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie i Fundacja im. F. Eberta, Kraków.
- Jasiecki K., *Sanacja państwa możliwa tylko na drodze dialogu społecznego*, Dialog. Pismo dialogu społecznego, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. A. Bączkowskiego, nr 3/2006 (12).
- Klimek S., (2021), *Dialog społeczny w Polsce i możliwości jego rozwoju z perspektywy związków zawodowych*, Nauka, Badania i Doniesienia Naukowe, Idea Knowledge Future, Świebodzice.
- Komunikat z posiedzenia plenarnego RDS z dnia 16 lutego 2022 r.*, <https://www.cpsdialog.gov.pl/index.php/117-rada-dialogu-spoecznego/694-16-02-2022-1>
- Kowalewska A., (2023), *Tropami polskiego rzemiosła*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa <https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/57-Rzemioslo-WCAG-OK.pdf>
- Kryzys energetyczny*, https://lewiatan.org/wp-content/uploads/2023/05/kryzys_energetyczny.pdf
- Męcina J. (red.), (2009), *Dialog społeczny na poziomie zakładu pracy. Między zasadami a realiami*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego, Warszawa.

- Męcina J., (2009), *Dialog społeczny w Polsce – realia i wyzwania*, Materiał merytoryczny przygotowany na konferencję inauguracyjną, projekt realizowany przez KK NSZZ „Solidarność” w partnerstwie z regionem: Dolny Śląsk, Mazowsze, Podlasie, Warmińsko-Mazurskie, Białystok, 15.10.2009 r.
- Męcina J., (2020), *Instytucje dialogu społecznego. Historia i wyzwania na najbliższą przyszłość*, https://dialogkig.pl/wp-content/uploads/2020/08/Publikacja_Instytucje-dialogu-spoecznego_prof.-Jacek-Mecina_08.2020.pdf
- Paradoksy związane z pracą pokolenia Z – badania firmy Jabra*, <https://avintegracje.pl/paradoksy-zwiazane-z-praca-pokolenia-z-badania-firmy-jabra/>
- Prof. Męcina: *Czas na prawdziwy dialog społeczny*, <https://www.prawo.pl/kadry/dialog-spoecznego-powinien-wspierac-rozwoj-gospodarki-i-dobrobyt-spoeczenstwa,525124.html>
- Raport końcowy z badania pt. Badania na rzecz rozwoju rzemiosła w ramach działania 2.20 – Wysokiej jakości dialog społeczny w zakresie dostosowania systemów edukacji i szkolenia do potrzeb rynku pracy*, https://www.cpsdialog.gov.pl/images/Projekt_2.20/2022-05-11-Raport_kocowy_uzup_pdf.pdf
- Rozmowa z Krzysztofem Dośłą przed konferencją „Dialog społeczny w czasach kryzysu”*, <https://www.solidarnosc.org.pl/rozmowa-z-krzysztofem-dosla-przewodniczacy-m-zr-gdanskiego-nszz-solidarnosc-przed-konferencja-dialog-spoeczny-w-czasach-kryzysu-2/>
- Sroka J., *Dialog w okopach polityki*, Dialog. Pismo dialogu społecznego, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. A. Bączkowskiego, nr 3/2006 (12).
- Szołajski M., *Zapowiedziane zmiany opodatkowania*, https://szolajski.com/zapowiedziane-zmiany-opodatkowania/?fbclid=IwY2xjawGOG-BleHRuA2FlbQIxMAABHRu9r5aB-Z-CE3HxqPLg86i15NgDD8wDss6r0M5DFL7fE_N3i38GuUTfwg_aem_wi_ye8SPEHVZrijYSFlxVA
- Zasady dialogu społecznego, Załącznik nr 1: Dialog społeczny – istota, pojęcia, metody*, Dokument programowy Rządu przyjęty przez Radę Ministrów w dn. 22 października 2002 r., Warszawa 2012.
- Zdaniem przedsiębiorców. Przedsiębiorcy o dialogu społecznym i rynku pracy*, Business Centre Club, październik 2023, <https://www.bcc.org.pl/wp-content/uploads/raport-ankieta-rynek-pracy.pdf>
- Zybała A. (red.), (2009), *W kierunku dialogu opartego na wiedzy*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego, Warszawa.

Rozdział II – Różne oblicza dialogu społecznego

Współczesne problemy dialogu społecznego w Polsce

Szymon Witkowski

Wstęp

Dialog społeczny ma długą historię i odgrywa niezwykle ważną rolę we współczesnych państwach demokratycznych. Jego początki sięgają postulatów zgłaszanych przez pierwsze ruchy robotnicze. Dzięki niemu udało się przeprowadzić drastyczne zmiany nie tylko na rynku pracy, ale w całej gospodarce i w życiu społecznym. Z czasem rola partnerów społecznych rosła. Współcześnie biorą oni udział w procesie stanowienia prawa i są gwarantem jego jakości. Dzięki uwagom przez nich zgłaszanym akty prawne mogą w dużym stopniu odzwierciedlać istotne potrzeby pracowników i pracodawców.

W Polsce po 1989 roku dialog społeczny miał burzliwą historię. Z całą pewnością wielkim kryzysem był upadek Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych. Także obecnie partnerzy społeczni i cała Rada Dialogu Społecznego muszą mierzyć się z licznymi wyzwaniami. Ich rola, choć gwarantowana ustawowo i konstytucyjnie, często jest pomijana. Stwarza to pytanie o przyszłość dialogu społecznego.

W niniejszym artykule przedstawiono zarówno historyczny proces kształtowania się dialogu społecznego, jego znaczenie dla współczesnych państw i najważniejsze problemy. Ma on na celu odpowiedzieć na pytanie, czy instytucja ta przeżywa obecnie kryzys i co można zrobić w przyszłości, aby wzmocnić jej rolę.

Dla przedstawienia problemu posłużono się przede wszystkim metodą prawno-porównawczą oraz prawno-historyczną.

Historyczny rozwój i znaczenie dialogu społecznego dla społeczeństwa

Dialog społeczny, jako suma wzajemnych stosunków między związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców, a szerzej również ich relacji z władzami państwowymi, odegrał niezwykle istotną rolę w kształtowaniu porządku prawnego, społecznego i gospodarczego państw demokratycznych. Jeśli korzeni dialogu społecznego upatrywalibyśmy w pierwszych strajkach robotniczych, to taki miał miejsce już w 1786 roku w Stanach Zjednoczonych (Tomich 2004). W praktyce początków dialogu powinniśmy poszukiwać w XIX-wiecznej drugiej rewolucji przemysłowej, gdy kształtowały się bardziej współczesne ruchy robotnicze. W wielu ówczesnych europejskich krajach i w Stanach Zjednoczonych ruchy robotnicze podnosiły żądania dotyczące uregulowania godzin pracy, wysokości wynagrodzenia i bezpieczeństwa. Związki zawodowe zostały zalegalizowane już w 1824 roku w Wielkiej Brytanii, a w Stanach Zjednoczonych pierwszy krajowy związek – *National Labour Union* podnosił postulaty ośmiogodzinnego dnia pracy od czasu powołania w 1866 roku¹. W drugiej połowie XIX wieku powstawały też związki pracodawców, czego przykładem jest Niemieckie Stowarzyszenie Drukarzy utworzone w 1869 roku². To właśnie postulaty podnoszone przez pracowników gdy spotkały się z wolą rozmów po stronie pracodawców dały początek dialogowi społecznemu, który przyniósł korzyści zarówno pracownikom, jak i pracodawcom. Doskonałym tego przykładem jest rewolucja, którą zapoczątkował Henry Ford.

W XIX wieku powszechną praktyką była praca przez sześć dni w tygodniu, która często przekraczała łącznie 70 godzin. W latach dwudziestych XX wieku Henry Ford dał jednak początek zmianom, które do dziś kształtują nasze życie zawodowe. Postrzegał on pracownika, jako swego rodzaju partnera w prowadzeniu firmy, uważał, że należy mu się godne wynagrodzenie oraz czas na odpoczynek. Doprowadził do znacznego wzrostu wynagrodzeń i ustanowił w swojej firmie ośmiogodzinny dzień pracy (Czainska 2010).

„Ambicją pracodawcy, jako przywódcy, powinno być płacenie lepszych zarobków, niż w którymkolwiek podobnym przedsiębiorstwie, a ambicją robotnika powinno być umożliwienie tego.” – Henry Ford

¹ https://en.wikipedia.org/wiki/History_of_trade_unions_in_the_United_Kingdom; <https://guides.loc.gov/this-month-in-business-history/august/national-labor-union-8-hour-work-day> (dostęp na dzień 27.11.2024 r.).

² https://de.wikipedia.org/wiki/Bundesvereinigung_der_Deutschen_Arbeitgeberverbände; https://de.wikipedia.org/wiki/Deutscher_Buchdruckerverein (dostęp na dzień 27.11.2024 r.).

Postulaty pracowników, które zostały uwzględnione przez Henry'ego Forda nie tylko poprawiły ich sytuację, ale też wzmocniły pozycję jego firmy. W 1914 roku Ford podwoił wynagrodzenia w swojej fabryce, a skutki tej decyzji zaskoczyły wszystkich. Pracownicy zwiększyli swoją produktywność, a ilość chętnych kandydatów do podjęcia zatrudnienia w jego firmie znacząco wzrosła³. Rewolucja zapoczątkowana przez Forda oraz dalsza walka związkowców o prawa pracownicze zaowocowały przyjęciem przez Stany Zjednoczone ustawy o sprawiedliwych standardach pracy w 1937 roku, która między innymi odwoływała się do ośmiogodzinnego dnia pracy.

Z pewnością za jeden z kamieni milowych dialogu społecznego można uznać powstanie Międzynarodowej Organizacji Pracy (dalej: MOP), która stała się wielkim orędownikiem dialogu i jako jedna z pierwszych instytucji organizowała i wspierała rozmowy między stroną społeczną (zarówno reprezentantami pracowników, jak i pracodawców) a rządami państw członkowskich. Obecnie MOP przyjął 191 konwencji od pierwszej sesji w 1919 roku, z których Polska ratyfikowała 92, w tym Deklarację Filadelfijską. Ponadto organizacja przyjmuje liczne protokoły i rekomendacje. Do MOP należy obecnie 187 państw a jej niezaprzeczalny dorobek został doceniony poprzez przyznanie jej Pokojowej Nagrody Nobla w 1969 roku.

Prawnie uregulowany dialog społeczny został wprowadzony już w 1910 roku we Francji poprzez powołanie „Trójstronnej Komisji”. Po II Wojnie Światowej prawny wymóg przeprowadzania konsultacji i zinstytucjonalizowany dialog w wielu państwach europejskich stał się już standardem. Również Unia Europejska odgrywa znaczącą rolę w tym zakresie. Obowiązek prowadzenia dialogu społecznego na szczeblu europejskim znalazł się bowiem w art. 11, 151 i następnym Traktatu o Unii Europejskiej⁴, czy w art. 117 i następnym Traktatu Amsterdamskiego⁵.

Z całą pewnością dialog społeczny odegrał historycznie ogromną rolę w kształtowaniu współczesnego porządku prawnego, społecznego i gospodarczego, nie tylko relacji między pracodawcami i pracownikami.

Istnienie dialogu społecznego można uznać za jeden z fundamentów dla istnienia demokracji i gospodarki rynkowej we współczesnych państwach, w tym w Polsce.

³ <https://www.pafere.org/2021/06/17/biblioteka-wolnorynkowa/burtom-folsom/folsom-henry-ford-i-triumf-przemyslu-samochodowego/> (dostęp na dzień 27.11.2024 r.).

⁴ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2016/C 202/01.

⁵ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 97/C 340/01.

Podstawy prawne i instytucjonalne dialogu społecznego w Polsce

Informacje ogólne

Początki nowoczesnego dialogu społecznego w Polsce po upadku PRL wiążą się z działalnością pierwszych związków zawodowych i konfederacji pracodawców. Systemowo status tych organizacji potwierdziły ustawa o związkach zawodowych⁶ oraz ustawa o organizacjach pracodawców⁷ – obie z 23 maja 1991 roku. Normy te nie tylko stały się instytucjonalnymi podwalinami pod działalność strony społecznej, ale także dały organizacjom bardzo istotne kompetencje. Zyskały one między innymi ustawowe prawo uczestniczenia w rokowaniach mających na celu zawieranie układów zbiorowych pracy. Z całą pewnością za najistotniejsze należy uznać przyznanie im istotnej roli w zakresie opiniowania aktów prawnych.

Kolejnym istotnym krokiem było utworzenie Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych w 1994 roku. Pierwotnie została powołana uchwałą Rady Ministrów nr 7/94 z 15 lutego 1994 r., która została zastąpiona ustawą z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego⁸. W jej skład wchodził przedstawiciele związków zawodowych, organizacji pracodawców oraz rządu. Komisja uzyskiwała bardzo istotne uprawnienie dotyczące wyrażania stanowiska dotyczącego ustawy budżetowej oraz miała możliwość wypowiedzania się w kwestiach związanych z minimalnym wynagrodzeniem za pracę i wynagrodzeniami w sferze budżetowej (art. 3). Miała ona także możliwość zajmowania stanowiska w wielu kwestiach społecznych i gospodarczych. Niestety, wokół jej prac narosło wiele kontrowersji, także z uwagi na brak jawności jej obrad. Doprowadziło to do oprostowania istniejącej formuły przez związki zawodowe i finalnie do upadku Komisji.

Rada Dialogu Społecznego

Po upadku Komisji Trójstronnej do Spraw Społeczno-Gospodarczych konieczna okazała się zmiana podejścia do instytucjonalnego dialogu społecznego. Owocem prac nad nowymi rozwiązaniami prawnymi stała się ustawa z dnia 24 lipca 2015 roku o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (dalej: ustawa o RDS)⁹. Obecnie

⁶ Dz.U. z 2022 r., poz. 854 – t. j.

⁷ Dz.U. z 2022 r., poz. 97 – t. j.

⁸ Dz.U. z 2001 r., Nr 100, poz. 1080 ze zm.

⁹ Dz.U. z 2018, poz. 2232 – t. j. ze zm.

w skład Rady Dialogu Społecznego wchodzi przedstawiciele strony rządowej, trzy związki zawodowe oraz siedem organizacji pracodawców. Aby stać się członkiem Rady należy spełnić kryteria reprezentatywności określone w ustawie. W 2024 roku według stanu na 15 listopada odbyło się sześć posiedzeń plenarnych i Prezydiów oraz łącznie 67 spotkań ośmiu zespołów, jednego doraźnego zespołu, siedmiu podzespołów i dwóch grup roboczych pracujących w ramach Rady. RDS jest z pewnością instytucją aktywną, zajmującą się całym wachlarzem niezwykle ważnych kwestii dla naszego społeczeństwa.

Trójstronne Zespoły Branżowe

Obecnie niezależnie od Rady Dialogu Społecznego działają także trójstronne zespoły branżowe (dalej: TZB). Powoływały je różne ministerstwa. Aktualnie podstawą do ich tworzenia jest art. 40 ust. 3 ustawy o RDS. Dotychczas powstały łącznie 23 zespoły i podzespoły zajmujące się różnymi zagadnieniami, od kultury i mediów, przez ochronę zdrowia, aż po branżę węgla brunatnego. TZB zajmują się zagadnieniami często bardzo specjalistycznymi, a w jej skład wchodzi eksperci wskazani zarówno przez stronę społeczną, jak i przedstawiciele władz publicznych.

Wyzwania dialogu społecznego dziś i w przyszłości

Kompetencje Rady Dialogu Społecznego, jak i organizacji reprezentatywnych wchodzących w jej skład ukształtowane były przez długą historię. Wiążą się one ze szczególną rolą tej instytucji w życiu społecznym. Dialog społeczny ma bowiem gwarantować zarówno pracownikom, jak i pracodawcom możliwość wpływania na najważniejsze decyzje zapadające w naszym państwie. Niestety, w ostatnich latach zaobserwować można tendencję do marginalizowania znaczenia dialogu społecznego. Kompetencje RDS i partnerów społecznych określone przepisami prawa są często pomijane. Co więcej, część z nich próbuje się Radzie odebrać.

Opiniowanie projektu ustawy budżetowej

Jedne z najważniejszych kompetencji Rady Dialogu Społecznego dotyczą konsultowania założeń projektu budżetu państwa i opiniowania projektu ustawy budżetowej. Wynikają one z art. 17 i następnych ustawy o RDS.

Zgodnie z przepisami art. 17 strona rządowa kieruje do Rady założenia projektu budżetu na następny rok do 15 czerwca każdego roku. W ciągu 30 dni strona społeczna ma możliwość zająć wspólne stanowisko w tej sprawie. Jeśli w tym terminie nie uda się podjąć wspólnego stanowiska, to każda ze stron może przyjąć stanowisko niezależnie od drugiej, a gdy i to nie będzie możliwe, każda z organizacji może wypowiedzieć się w tym zakresie samodzielnie.

Nie później niż 30 dni przed przedstawieniem projektu ustawy budżetowej Sejmowi, strona rządowa na podstawie art. 18 ust. 1 przedstawia członkom RDS projekt ustawy budżetowej wraz z uzasadnieniem. Strona społeczna może wyrazić stanowisko nie później niż w 10. dniu roboczym następującym po dniu, w którym otrzymała projekt. Po upływie tego terminu każda ze stron niezależnie może wyrazić opinię w ciągu 5 dni roboczych, a gdy i to nie będzie możliwe, każda z organizacji może to uczynić w ciągu 3 dni roboczych.

W praktyce realizacja uprawnień dotyczących opiniowania założeń i projektu ustawy budżetowej umożliwia przeprowadzenie szerokiej dyskusji przedstawicieli rządu odpowiedzialnych za budżet, przede wszystkim ministra finansów oraz związków zawodowych i organizacji pracodawców. W toku debaty strona społeczna ma możliwość zaprezentowania szczegółowych opinii i sugerowania dokonania właściwych zmian. Choć opinia RDS w tym zakresie nie jest dla władz wiążąca, to pozwala im poznać oczekiwania społeczne w kwestiach budżetowych. Strona społeczna, a za jej pośrednictwem również całe społeczeństwo, ma możliwość uzyskania również szczegółowych informacji i wyjaśnień dotyczących stanu finansów publicznych, planowanych wydatków i ich zasadności oraz potencjalnych obciążeniach publicznoprawnych mających dotknąć zarówno obywateli, jak i przedsiębiorców. Warto podkreślić, że w przeciwieństwie do Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych prace Rady Dialogu Społecznego są jawne. Często na sali znajdują się przedstawiciele mediów, którzy informacje strony rządowej przekazują społeczeństwu. Dotyczy to również zadanych na posiedzeniu plenarnym, często niewygodnych, pytań oraz odpowiedzi.

Zagrożenia dla dialogu społecznego

Obecnie procedowany jest projekt ustawy o Radzie Fiskalnej (nr w RCL UC48) autorstwa ministerstwa finansów, który skierowano do Sejmu pod nr druku 750. Projektowane przepisy zakładają powołanie Rady Fiskalnej, która ma na celu opiniowanie prognoz makroekonomicznych wy-

korzystywanych między innymi przy opracowaniu projektu ustawy budżetowej. Projekt ma realizować zobowiązanie wynikające z prawa unijnego, a dokładniej z dyrektywy Rady (UE) 2024/1265 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniającej dyrektywę 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich¹⁰. Dyrektywa nakłada na państwa członkowskie obowiązek utworzenia niezależnych instytucji fiskalnych, które jako ciała eksperckie mają przyczynić się do poprawy jakości i efektywności zarządzania finansami publicznymi. O ile utworzenie takiej instytucji opiniującej wskaźniki makroekonomiczne jest rozwiązaniem pożądanym, gdyż daje to dodatkowe gwarancje co do jakości projektowanego budżetu państwowego, to niestety stało się to pretekstem do pozbawienia RDS niezwykle istotnych kompetencji, które należały do dialogu społecznego w Polsce od czasów Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych.

Zgodnie z treścią art. 37 projektu ustawy, w ustawie o RDS wykreśla się w art. 2 ust. 2a wyrazy „Wieloletniego Planu Finansowego Państwa”:

„Art. 2. Do właściwości Rady oraz jej stron należy:

(...)

2a) opiniowanie ~~Wieloletniego Planu Finansowego Państwa~~, projektów strategii, projektów programów oraz projektów innych dokumentów rządowych dotyczących planowanych działań Rady Ministrów, przygotowywanych przez Radę Ministrów oraz jej członków, (...)”.

Również w art. 5 w ust. 1 skreśla się wyrazy „Wieloletni Plan Finansowy Państwa”:

„Art. 5. 1. Przygotowywane przez Radę Ministrów oraz jej członków ~~Wieloletni Plan Finansowy Państwa~~, projekty założeń projektów ustaw, projekty aktów prawnych, projekty strategii, projekty programów oraz projekty innych dokumentów rządowych dotyczących planowanych działań Rady Ministrów w sprawach, o których mowa w art. 1, są kierowane do opinii strony pracowników i strony pracodawców Rady.”

Projektowane przepisy zakładają także uchYLENIE w całości art. 17:

„Art. 17. 1. Strona rządowa, w terminie do dnia 15 czerwca każdego roku, kieruje założenia projektu budżetu państwa na rok następny do Rady w celu zajęcia stanowiska przez strony pracowników i strony pracodawców.

2. Strony pracowników i strony pracodawców Rady zajmują, w terminie 30 dni od dnia otrzymania założeń projektu budżetu państwa na rok następny, wspólne stanowisko w sprawie tych założeń.

¹⁰ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 2024/1265.

3. W przypadku gdy w terminie, o którym mowa w ust. 2, strony nie uzgodnią wspólnego stanowiska, każda ze stron może, w terminie 3 dni roboczych, zająć stanowisko w sprawie założeń projektu budżetu państwa na rok następny.

4. W przypadku gdy w terminie, o którym mowa w ust. 3, strony nie uzgodnią stanowiska w sprawie założeń projektu budżetu państwa na rok następny, opinię w sprawie założeń projektu budżetu państwa na rok następny może przedstawić, w terminie 3 dni roboczych, każda z organizacji, której przedstawiciele reprezentują stronę pracowników i stronę pracodawców w Radzie.”

Zmianie ulec ma także art. 16 ustawy o RDS dotyczący tego, jakie dokumenty i dane makroekonomiczne mają być przedstawiane Radzie przez Ministerstwo, co odzwierciedlać ma odebranie tej instytucji uprawnień do opiniowania projektu budżetu państwa oraz Wieloletniego Planu Finansowego Państwa. Rada poprosiła Ministerstwo Finansów o informację w sprawie tego, jakie dokumenty mają być przekazywane do RDS po wejściu w życie projektowanych zmian. Zgodnie z oficjalną odpowiedzią MF, zakres ten przedstawia się następująco:

| Obecna sytuacja prawna | Stan po wejściu w życie ustawy o Radzie Fiskalnej |
|--|---|
| <p>Wieloletni Plan Finansowy Państwa – przekazywany do 10 maja (podstawa prawna: art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego [Dz.U. 2015 poz. 1240 z późn. zm.]</p> | <p>Średniookresowy plan budżetowo-strukturalny – przekazywany Komisji Europejskiej do 30 kwietnia po uprzednim skonsultowaniu z partnerami społecznymi (podstawa prawna: art. 11 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 [Dz. U. L, 2024/1263, 30.04.2024])</p> <p>Zmieniony średniookresowy plan budżetowo-strukturalny – przekazywany Komisji Europejskiej najpóźniej na 12 miesięcy przed wygaśnięciem poprzedniego planu, po uprzednim skonsultowaniu z partnerami społecznymi (podstawa prawna: art. 15 ust. 6 rozporządzenia 2024/1263)</p> |
| <p>Założenia projektu ustawy budżetowej – przekazywane do 15 czerwca (podstawa prawna: art. 17 ust. 1 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego)</p> | <p>Rządowa prognoza makroekonomiczna – przekazywane corocznie do 10 maja (podstawa prawna: art. 37 pkt 3 projektu ustawy o Radzie Fiskalnej [zmieniającego art. 16 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego])</p> <p>Opinia Rady Fiskalnej dotycząca rządowej prognozy makroekonomicznej – przekazywana corocznie, niezwłocznie po jej wydaniu przez Radę Fiskalną (podstawa prawna: art. 37 pkt 3 projektu ustawy o Radzie Fiskalnej [zmieniającego art. 16 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego])</p> |

| Obecna sytuacja prawna | Stan po wejściu w życie ustawy o Radzie Fiskalnej |
|--|--|
| <p>Projekt ustawy budżetowej – przekazywany nie później niż 30 dni przed przedstawieniem projektu ustawy budżetowej Sejmowi (podstawa prawna: art. 18 ust. 1 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego)</p> | <p>Projekt ustawy budżetowej – przekazywany nie później niż 30 dni przed przedstawieniem projektu ustawy budżetowej Sejmowi (podstawa prawna: art. 18 ust. 1 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego)</p> |
| <p>Wskaźniki makroekonomiczne wykorzystywane przy określaniu poziomu wzrostu:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. wynagrodzeń w gospodarce narodowej, w tym w państwowej sferze budżetowej; 2. minimalnego wynagrodzenia za pracę; 3. emerytur i rent z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych; <p>– do 10 maja (podstawa prawna: art. 16 ust. 1 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego)</p> | <p>Wskaźniki makroekonomiczne wykorzystywane przy określaniu poziomu wzrostu:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. wynagrodzeń w gospodarce narodowej, w tym w państwowej sferze budżetowej; 2. minimalnego wynagrodzenia za pracę; 3. emerytur i rent z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych; <p>– do 10 maja (podstawa prawna: art. 37 pkt 3 projektu ustawy o Radzie Fiskalnej [zmieniającego art. 16 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego])</p> |

Źródło: Odpowiedź Ministerstwa Finansów na zapytanie skierowane przez RDS w sprawie zakresu informacji przedstawianych Radzie po wejściu w życie projektowanych zmian prawnych dotyczących Rady Fiskalnej.

Zmianie ulegną także inne artykuły ustawy o RDS w celu ich technicznego dostosowania do nowych założeń.

Samo utworzenie Rady Fiskalnej należy ocenić pozytywnie. Opiniowanie przez organ ekspercki, który nie jest związany z władzami państwowymi wskaźników przyjętych do przygotowania projektu ustawy budżetowej jest z pewnością pożądane, nawet biorąc pod uwagę, że opinia Rady Fiskalnej nie jest dla Ministerstwa Finansów wiążąca. Co więcej, zgodnie z art. 9 projektowanej ustawy w skład Rady Fiskalnej wchodzić ma przewodniczący oraz sześciu członków, z czego po jednym wskażą strona związków zawodowych i strona pracodawców RDS. Niemniej jednak powołanie nowej instytucji eksperckiej nie powinno wiązać się z pozbawieniem Rady Dialogu Społecznego jej historycznie ukształtowanych i zagwarantowanych ustawą kompe-

tencji. Budżet państwa przewiduje kształtowanie wydatków, czy określanie dochodów (głównie związanych z daninami publicznymi). Jest on kluczowy zarówno dla interesu społecznego, jak i gospodarczego, i z całą pewnością wpływa na sytuację zarówno pracowników, jak i pracodawców. Co roku organizacje wchodzące w skład Rady analizowały przy udziale ekspertów przedstawione im wskaźniki i dokumenty, a następnie na posiedzeniu plenarnym, w obecności właściwych przedstawicieli strony rządowej, prezentowali swoje uwagi i postulaty. Nawet jeśli w tej sprawie nie dochodziło do przyjęcia wspólnej uchwały, to prace RDS pozwalały z jednej strony poznać rządzącym opinie partnerów społecznych, z drugiej strony dawały społeczeństwu możliwość weryfikowania planów budżetowych rządu.

Rada Dialogu Społecznego wyraziła w tym temacie protest. Przyjął on formę wspólnej uchwały wszystkich reprezentatywnych organizacji społecznych, zarówno związków zawodowych, jak i organizacji pracodawców¹¹. Protest ten spotkał się z częściowym zrozumieniem ze strony Ministerstwa Finansów. Zmianie, na wniosek organizacji społecznych, uległ sposób wyłaniania przewodniczącego Rady, dodano obowiązek przekazywania RDS prognoz makroekonomicznych oraz zmieniono zasady rotacji składu Rady Fiskalnej. Nie zmieniono natomiast planów dotyczących pozbawienia RDS kluczowych kompetencji w zakresie opiniowania projektu ustawy budżetowej i Wieloletniego Planu Finansowego Państwa. Doprowadziło to do ponownego sprzeciwu wszystkich członków Rady, którzy we wspólnym apelu z dnia 9 października 2024 roku do Prezesa Rady Ministrów domagali się zmiany projektowanych przepisów. Niestety, do dnia przygotowania niniejszego artykułu projekt ustawy pozostał niezmienny w powoływanym zakresie.

Wskazać należy, że dyrektywa Rady (UE) 2024/1265 z dnia 29 kwietnia 2024 roku nie wskazuje, że mająca zostać powołana instytucja fiskalna ma być jedynym podmiotem uprawnionym do wyrażania opinii w kwestiach związanych z budżetem. Co więcej, kompetencje RDS określone zostały szerzej niż Rady Fiskalnej. Jest ona ważną, ukształtowaną historycznie instytucją sprawującą swego rodzaju społeczny nadzór nad budżetem państwa. Opinia Rady Dialogu Społecznego może być w pełni komplementarna z działaniami Rady Fiskalnej. Z całą pewnością nie było założeniem projektodawców unijnych przepisów, by ograniczać, marginalizować, czy wręcz likwidować już istniejące przed przyjęciem dyrektywy mechanizmy kontroli społecznej.

¹¹ Uchwała nr 130 strony pracowników i strony pracodawców Rady Dialogu Społecznego z dnia 5 sierpnia 2024 r. dostępna pod adresem internetowym: https://rds.gov.pl/rds_assets/uploads/2024/08/Uchwała_nr_130_2024-strona-spoleczna.pdf

Pominięcie roli organizacji reprezentatywnych i Rady Dialogu Społecznego w procesie legislacyjnym

Na wstępie warto zaznaczyć, że w procesie legislacyjnym istnieją dwie procedury mające istotne znaczenie dla realizacji idei dialogu społecznego. Pierwszą z nich są konsultacje publiczne, które dotyczą szerokiego katalogu podmiotów spoza sektora publicznego. Drugą jest procedura opiniowania, która dotyczy zarówno podmiotów publicznych (np. Rady Legislacyjnej, Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz innych organów i instytucji państwowych), jak i partnerów społecznych, czyli związków zawodowych i organizacji pracodawców a także Rady Dialogu Społecznego. Opinie choć nie są wiążące dla projektodawcy a tym bardziej władzy ustawodawczej, odgrywają ważną rolę w procesie legislacyjnym, są obligatoryjne, a nieuwzględnienie zgłoszonych uwag wymaga co do zasady uzasadnienia.

Jedną z najważniejszych kompetencji reprezentatywnych organizacji społecznych i całej Rady Dialogu Społecznego jest właśnie ich udział w procesie legislacyjnym i możliwość wyrażania opinii. Przepisy w tym zakresie znalazły się w ustawach o związkach zawodowych (art. 19 i następne), o organizacjach pracodawców (art. 16 i następne) i o RDS (art. 5 i następne). Nie można pominąć także art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹², który jest gwarantem roli dialogu społecznego.

„Art. 20. Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.”

Projekty poselskie zamiast rządowych

Niestety, zarówno dziś, jak i w przeszłości dochodziło do omijania bądź czasem naruszania obowiązujących norm. W przepisach istniała do niedawna swego rodzaju luka. Dotyczyła ona możliwości składania projektów poselskich a nie rządowych przez przedstawicieli większości parlamentarnej. Co do zasady uniemożliwiało to prowadzenie konsultacji publicznych. Wyłączało to również Radę Dialogu Społecznego z możliwości brania udziału w opiniowaniu. Ma ona bowiem możliwość opiniowania projektów

¹² Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.

rządowych, nie zaś poselskich, czy też obywatelskich. Wskazuje na to treść art. 5 ust. 1 ustawy o RDS:

„Art. 5. 1. Przygotowywane przez Radę Ministrów oraz jej członków Wieloletni Plan Finansowy Państwa, projekty założeń projektów ustaw, projekty aktów prawnych, projekty strategii, projekty programów oraz projekty innych dokumentów rządowych dotyczących planowanych działań Rady Ministrów w sprawach, o których mowa w art. 1, są kierowane do opinii strony pracowników i strony pracodawców Rady.”

Oczywiście, zarówno związki zawodowe, jak i organizacje pracodawców mogą mimo to przedstawić opinie do projektu poselskiego, czy też obywatelskiego. Problemem jest jednak to, że gdy projekty trafiają już do Sejmu, to brakuje czasu i realnej możliwości wpływu na ich treść.

Prowadziło to wielokrotnie do praktyk polegających na zgłaszaniu projektów aktów prawnych nie przez Rządowe Centrum Legislacji a przez posłów reprezentujących większość w Parlamencie. Ciekawym przykładem tego rodzaju projektów ustaw są te dotyczące Trybunału Konstytucyjnego. W trakcie prac Sejmu VIII kadencji, w 2016 roku zgłoszono poselski projekt ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (druk sejmowy nr 880), a także przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (druk sejmowy nr 1059). Oba projekty zostały przyjęte przez Parlament i stały się obowiązującym prawem¹³. W trakcie aktualnej, X kadencji Sejmu zgłoszono natomiast poselski projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 253) oraz poselski projekt ustawy – przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy nr 254). Projekty te zostały przyjęte przez Parlament, ale nie zostały nadal podpisane przez Prezydenta RP. Bez względu na ocenę zasadności zgłaszanych zmian prawnych, to tylko jedne z licznych przykładów ustaw, które mogły (i zapewne powinny) być zgłaszane jako projekty rządowe, co umożliwiłoby szerokie i realne przeprowadzenie konsultacji i opiniowania tychże projektów.

Najnowszym przykładem projektu aktu prawnego, który powinien być rządowym a został zgłoszony jako poselski jest projekt ustawy o zmianie ustawy o dniach wolnych od pracy oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy 777). Projekt ten dotyczy ustanowienia Wigilii Bożego Narodzenia dniem wolnym od pracy.

Problemy związane z projektami poselskimi, ale także obywatelskimi stały się w ostatnim czasie przedmiotem dyskusji, która wpłynęła na kształt

¹³ Dz.U. z 2018 r., poz. 1422.

przepisów prawa. Bardzo istotna zmiana została wprowadzona w 2024 roku w Regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴. Polegała ona na tym, że poselskie projekty ustaw będą musiały zawierać ocenę skutków regulacji (prawnych, społecznych, gospodarczych i finansowych – zgodnie z nową treścią art. 34 ust. 2 pkt 3 i 4). Co więcej opiniowanie aktów prawnych ma zyskać na znaczeniu, gdyż ust. 3 tego samego artykułu otrzymał brzmienie:

„3. Uzasadnienie projektu ustawy powinno przedstawiać informacje o zasięgniętych opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek ich zasięgnięcia wynika z przepisów odrębnych ustaw. W wypadku poselskiego projektu ustawy, w stosunku do którego nie zasięgnięto opinii, Marszałek Sejmu przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania kieruje go do zaopiniowania w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach.”

Niestety, w ślad za zmianą Regulaminu Sejmu nie poszła zmiana przepisów np. dotyczących opiniowania przez Radę Dialogu Społecznego. Skoro bowiem ustawa o RDS nie przewiduje możliwości opiniowania projektów poselskich, to też Marszałek Sejmu nie będzie mógł teże ustawy do RDS skierować. Warto również zwrócić uwagę na użytą terminologię. Opiniowanie jest szczególną procedurą odrębną od konsultacji publicznych. Marszałek nie może w tym trybie skierować do konsultacji publicznych projektu poselskiego. Konsultacje te jednak zostały przewidziane w nowym art. 34a Regulaminu Sejmu. W tym trybie można skierować do konsultacji nie tylko projekt poselski, ale również obywatelski.

„Art. 34a. 1. Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania poselskiego projektu ustawy albo projektu wniesionego na podstawie art. 118 ust. 2 Konstytucji zarządza udostępnienie projektu w Systemie Informacyjnym Sejmu w celu przeprowadzenia konsultacji społecznych.

2. Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania projektu ustawy wniesionego przez Senat albo Prezydenta może zarządzić udostępnienie projektu w Systemie Informacyjnym Sejmu w celu przeprowadzenia konsultacji społecznych.

3. Uczestnicy konsultacji społecznych zgłaszają uwagi do projektu ustawy za pośrednictwem Systemu Informacyjnego Sejmu.

4. Termin na zgłoszenie uwag wynosi 30 dni od dnia udostępnienia projektu ustawy.

5. W uzasadnionych wypadkach, w szczególności, jeżeli z wnioskiem w tym zakresie wystąpi wnioskodawca projektu ustawy, Marszałek Sejmu może zarządzić odstąpienie od przeprowadzenia konsultacji społecznych, wyznaczenie terminu krótszego niż określony w ust. 4 albo zakończenie kon-

¹⁴ M. P. z 2022 r., poz. 990 ze zm.

sultacji przed upływem terminu. Informacja o powodach odstąpienia od konsultacji społecznych, wyznaczenia krótszego terminu niż określony w ust. 4 albo zakończenia konsultacji przed upływem terminu jest udostępniana w Systemie Informacyjnym Sejmu.

6. Uwagi, o których mowa w ust. 3, są udostępniane w Systemie Informacyjnym Sejmu.

7. Szczegółowy sposób przeprowadzania konsultacji społecznych określa Prezydium Sejmu.”

Z całą pewnością zmianę w Regulaminie Sejmu należy ocenić pozytywnie. Użycie w art. 34a ust. 1 słowa „zarządza” oznacza obligatoryjny charakter konsultacji, więc społeczeństwo obywatelskie otrzymuje gwarancję możliwości wyrażenia swojej opinii. Sam proces ma odbywać się w systemie teleinformatycznym i ma być przystępny dla każdego obywatela.

Nieprzestrzeganie przepisów dotyczących opiniowania aktów prawnych

Przepisy art. 16 ust. 2 ustawy o organizacjach pracodawców, art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych i art. 5 ust. 4 ustawy o RDS wskazują, jaki termin powinny otrzymać odpowiednie organizacje na wyrażenie opinii wobec projektowanych aktów prawnych. Ustawa o RDS wskazuje, że termin na zaopiniowanie przekazanych projektów nie może być krótszy niż 30 dni od dnia przekazania projektu na adres poczty elektronicznej. Może on jednak ulec skróceniu ze względu na ważny interes publiczny.

„Art. 5 ust. 4. Termin do wyrażenia opinii, o której mowa w ust. 2, nie może być krótszy niż 30 dni od dnia przekazania projektu na adres poczty elektronicznej, o którym mowa w ust. 3. Termin ten może zostać skrócony do 21 dni ze względu na ważny interes publiczny.”

Ustawa o związkach zawodowych również wskazuje na trzydziestodniowy termin na zaopiniowanie aktów prawnych. Zakłada ona jednak dalej idące zaostrożenia. Bieg terminu liczy się bowiem od następnego dnia roboczego, z wyłączeniem soboty, następującego po dniu przekazania aktu do zaopiniowania. Termin ten również może zostać skrócony do 21 dni, ale wymaga to szczególnego uzasadnienia.

„Art. 19 ust. 2. Organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego kierują założenia albo projekty aktów prawnych, o których mowa w ust. 1, do odpowiednich władz statutowych związku, określając termin przedstawienia opinii nie krótszy jednak niż 30 dni. Termin ten może zostać skrócony do 21 dni ze względu na ważny interes publiczny. Skró-

cenie terminu wymaga szczególnego uzasadnienia. Bieg terminu na przedstawienie opinii liczy się od następnego dnia roboczego, z wyłączeniem soboty, następującego po dniu przekazania założeń albo projektu wraz z informacją określającą termin przedstawienia opinii. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia.”

Ustawa o organizacjach pracodawców nie wskazuje wprost terminów, jednak odwołuje się w tym zakresie do ustawy o związkach zawodowych.

„Art. 16 ust. 2 Organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego są obowiązane zapewnić organizacjom pracodawców wykonywanie uprawnień, o których mowa w ust. 1, na równych prawach ze związkami zawodowymi.”

Warto zauważyć, że o ile w przepisach dotyczących RDS nie ma ograniczenia co do zakresu merytorycznego aktów pranych, które powinny być opiniowane, tak w przypadku związków zawodowych, a więc analogicznie również organizacji pracodawców, akty prawne powinny mieć związek z ich działalnością. Potwierdza to uchwała NSA I OPS 2/10 z dnia 29 listopada 2010 r.

„Art. 19 ust. 1. Organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Nie dotyczy to założeń projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej, których opiniowanie regulują odrębne przepisy.”

Niestety, praktyka w zakresie opiniowania bywa różna. W przeszłości, jak i obecnie bardzo często zdarza się, że projekty ustaw przekazywane są z terminem 21 dni na zaopiniowanie. Coś co miało być odstępstwem od reguły jest powszechne. Co więcej, często spotkać można terminy opiniowania wynoszące 14 bądź 7 dni, a niektóre akty prawne mimo ustawowego obowiązku opiniowania nie są przekazywane związkom zawodowym, organizacjom pracodawców i RDS.

Przykładami najnowszych takich praktyk są:

- projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (nr w RCL: UD105) przekazany 2 sierpnia z terminem do 16 sierpnia (przy czym 14 sierpnia jest dniem ustawowo wolnym od pracy i początkiem „długiego weekendu”);
- projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy kodeks karny skarbowy (nr w RCL: 139) przekazany 30 września z terminem do 7 października;
- projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (nr w RCL: 165), który nie został przekazany do opiniowania.

To tylko niewielka część spośród licznego grona przykładów nieprzestrzegania przepisów dotyczących opiniowania aktów prawnych przez organizacje społeczne.

Najbardziej rażące przykłady dotyczą jednak tak zwanych „wrzutek legislacyjnych”, czyli poprawek do projektów ustaw, które zmieniają ich sens. Najbardziej rażącym przykładem tych działań w ostatnim czasie była tak zwana „Apteka dla aptekarza 2.0”, czyli poprawka zgłoszona przez jednego z posłów w trakcie prac Komisji Finansów Publicznych oraz Gospodarki i Rozwoju. Dotyczyła ona zmiany ustawy z dnia 6 września 2001 roku – Prawo farmaceutyczne¹⁵ dokonanej w ustawie z dnia 13 lipca 2023 roku o zmianie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych oraz niektórych innych ustaw¹⁶. Praktykę taką podważył Trybunał Konstytucyjny w nieopublikowanym wyroku K 15/23 uznając, że taka praktyka jest obejściem procedury legislacyjnej i narusza zasadę trzech czytań. Nie jest to niestety przypadek odosobniony. Wszystkie „wrzutki legislacyjne” w sposób oczywisty uniemożliwiają przeprowadzenie dialogu społecznego.

Brak ustosunkowania się organów administracji do zgłaszanych uwag

Kolejnym ważnym uprawnieniem organizacji społecznych jest obowiązek ustosunkowania się organów administracji rządowej lub samorządowej do zgłaszanych uwag w przypadku ich nieuwzględnienia. Został on wyrażony wprost w art. 19 ust. 3 ustawy o związkach zawodowych, a poprzez odesłanie zawarte w art. 16 ust. 2 ustawy o organizacjach pracodawców dotyczy również tych podmiotów.

„Art. 19 ust. 3. W razie odrzucenia w całości lub w części stanowiska związku, właściwy organ administracji rządowej lub samorządu terytorialnego informuje o tym związek na piśmie, podając uzasadnienie swojego stanowiska. W razie rozbieżności stanowisk związek może przedstawić swoją opinię na posiedzeniu właściwej komisji sejmowej, senackiej lub samorządu terytorialnego.”

W praktyce niestety obowiązek ten jest realizowany przez bardzo lakoniczne stwierdzenie, że zgłoszona uwaga jest niezasadna w tabeli uwag, które trudno nazwać realizacją obowiązku ustawowego. Często zgłoszone

¹⁵ Dz.U. z 2024 r., poz. 686 – t. j.

¹⁶ Dz.U. z 2023 r., poz. 1859.

uwagi nie otrzymują nawet takiej odpowiedzi. W praktyce obowiązek ten realizowany jest w pełni niezwykle rzadko.

Podobny przepis znajduje się w art. 6 ustawy o RDS. Jak wskazuje Jacek Męcina: „(...) Przepis ten stanowi zatem wzmocnienie procesu konsultacji, gdyż Rada, jeśli przedstawi rządowi opinię, powinna otrzymać uzasadnienie nieprzyjęcia uwag Rady zawartych w opinii. Podobnie, po raz pierwszy strona rządowa została zobligowana do przedstawienia uzasadnienia istotnych zmian merytorycznych dokonanych w projekcie opiniowanym przez Radę (...)” (Męcina 2018).

„art. 6 ust. 1. W przypadku gdy Rada Ministrów nie uwzględni opinii, o której mowa w art. 5 ust. 2, lub dokona istotnych zmian w projekcie w stosunku do opiniowanego projektu, przedstawia swoje stanowisko w treści uzasadnienia projektu przedłożonego Sejmowi.”

Z uwagi na liczne przypadki naruszeń uprawnień RDS oraz partnerów społecznych, Rada podejmowała w przeszłości i obecnie liczne inicjatywy wyrażające sprzeciw w stosunku do naruszania norm dialogu społecznego. Najnowszym tego przykładem jest uchwała strony pracowników i strony pracodawców Rady Dialogu Społecznego z dnia 22 listopada 2024 roku w sprawie sprzeciwu wobec naruszania norm dotyczących dialogu społecznego w procesie stanowienia prawa¹⁷.

Brak uczestnictwa strony rządowej w dialogu społecznym

Aby dialog społeczny był efektywny musi być przeprowadzony trójstronnie. Ważna jest nie tylko wola porozumienia między związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców, ale też uczestnictwo strony rządowej. Niestety, w praktyce nie zawsze się to udaje. Przywoływana wcześniej uchwała z dnia 22 listopada 2024 roku w sprawie sprzeciwu wobec naruszania norm dotyczących dialogu społecznego w procesie stanowienia prawa została podjęta na posiedzeniu autonomicznym strony pracodawców i pracowników RDS, bez udziału strony rządowej. Na zaplanowanym posiedzeniu Prezydium i posiedzeniu plenarnym Rady Dialogu Społecznego w dniu 22 listopada 2024 roku nie pojawił się żaden z 15 członków Rady ze strony rządowej, co skutkowało brakiem wymaganego kworum. Co więcej, w 2024 roku w łącznie 7 spotkaniach plenarnych (łącznie z autonomicznym z dnia 22 listopada) sześciu członków RDS ze strony rządowej nie było obecnych

¹⁷ https://rds.gov.pl/rds_assets/uploads/2024/11/Uchwala_nr_133_2024-strona-spoleczna.pdf

ani razu. Podkreślić należy, że zgodnie z treścią art. 27 ustawy o RDS osoby powołane do jej składu uczestniczą w pracach Rady osobiście.

Podobne problemy dotyczą Trójstronnych Zespołów Branżowych. Od pewnego czasu część z nich nie jest zwoływanych mimo licznych prośb ze strony partnerów społecznych. Dla przykładu Zespół Trójstronny ds. Budownictwa i Gospodarki Komunalnej ostatni raz obradował 4 września 2023 roku.

Podsumowanie i postulaty zmian w przyszłości

Polski dialog społeczny mierzy się z licznymi problemami. Co prawda partnerzy społeczni często prowadzą spory merytoryczne dotyczące ważnych problemów społecznych i gospodarczych, co powoduje, że wspólne stanowiska Rady Dialogu Społecznego przyjmowane są zaledwie w części przypadków, a postulaty związków zawodowych i organizacji pracodawców często są ze sobą sprzeczne. Nie zmienia to jednak faktu, że udział czynnika społecznego w procesie legislacyjnym ma niezwykle istotne znaczenie. Partnerzy społeczni nie tylko zwracają uwagę na błędy w projektowanych przepisach, ale też składają wartościowe uwagi merytoryczne. Są oni gwarantem funkcjonowania społecznej gospodarki rynkowej, co zostało podkreślone w Konstytucji.

Niestety, w oczach części rządzących dialog społeczny wydaje się przeszkodą w szybkim procedowaniu zmian prawnych. Jest to prawda, gdyż zachowanie terminów opiniowania aktów prawnych przedłuża proces legislacyjny, ale także umożliwia zwiększenie jakości stanowionego prawa. Co więcej, z uwagi na postępujące zmiany technologiczne, pogłębiające się problemy demograficzne, czy rosnące napięcia geopolityczne wspólne wypracowywanie najlepszych rozwiązań dla Polski wydaje się mieć znaczenie większe, niż kiedykolwiek wcześniej.

Mając na względzie powyższe, wydaje się że postulat, który tkwił już u podstaw prac nad projektem ustawy o RDS, dotyczący utworzenia organu administracji związanego z Radą (Rzecznika Dialogu Publicznego) wydaje się niezwykle aktualny. Stworzenie odpowiednich ram prawnych mogłoby dać gwarancję udziału czynnika społecznego w procesie legislacyjnym, gdyż pominięcie roli Rady Dialogu Społecznego stanowiłoby wadę prawną aktu prawnego.

Obecnie natomiast niezwykle istotne jest budowanie atmosfery wzajemnego zrozumienia między partnerami społecznymi a stroną rządową. Jeśli przedstawiciele władz publicznych będą ignorowali przepisy dotyczące

roli związków zawodowych, organizacji pracodawców, RDS, czy Zespołów Trójstronnych, to problemy będą się jedynie pogłębiać, co może prowadzić do upadku instytucji dialogu społecznego. Z pewnością miałyby to negatywne skutki nie tylko dla organizacji społecznych, ale również dla rządu, którego mandat do stanowienia prawa ulegnie osłabieniu.

Niemniej jednak, choć istnieją obecnie bardzo poważne problemy w funkcjonowaniu dialogu społecznego, to wciąż nie jest to sytuacja kryzysowa. Z informacji przekazanych przez stronę rządową trwają prace nad projektem zmian do ustawy o RDS. Być może będzie on zawierał korzystne rozwiązania wzmocniające dialog społeczny. Może on również niestety zawierać rozwiązania osłabiające rolę RDS, gdyż przykłady tego rodzaju dążeń można dostrzec choćby w kazusie próby odebrania części kompetencji RDS w związku z powołaniem Rady Fiskalnej. Z całą pewnością kluczowe mogą okazać się najbliższe miesiące. W zależności od rozwoju sytuacji dialog społeczny może wejść na ścieżkę rozwoju bądź kryzysu. W obu przypadkach wydaje się, że decydującą rolę odegra podejście władz państwowych.

Bibliografia:

- Tomich D.W., (2004), *Through the prism of slavery: labor, capital, and world economy*.
- Czainska K., (2010), *Odkryć zarządzanie*, 2010 r.; <https://businessinsider.com.pl/praca/dlaczego-pracujemy-8-godzin-historia-40-godzinnego-tygodnia-pracy/k67c2c4> (dostęp na dzień 27.11.2024 r.).
- Męcina J., (2018), *Komentarz, ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego*, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” – Biuro Rady Dialogu Społecznego, Warszawa.
- Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2016/C 202/01
- Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 97/C 340/01
- Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 2024/1265
- Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Dz.U. z 2018 r., poz. 1422.
- Dz.U. z 2018, poz. 2232 – t. j. ze zm.
- Dz.U. z 2001 r., Nr 100, poz. 1080 ze zm.
- Dz.U. z 2022 r., poz. 97 – t. j.
- Dz.U. z 2022 r., poz. 854 – t. j.
- Dz.U. z 2023 r., poz. 1859.
- Dz.U. z 2024 r., poz. 686 – t. j.
- M.P. z 2022 r., poz. 990 ze zm.
- Uchwała nr 130 strony pracowników i strony pracodawców Rady Dialogu Społecznego z dnia 5 sierpnia 2024 r. dostępna pod adresem internetowym: https://rds.gov.pl/rds_assets/uploads/2024/08/Uchwala_nr_130_2024-strona-spoleczna.pdf
- https://rds.gov.pl/rds_assets/uploads/2024/11/Uchwala_nr_133_2024-strona-spoleczna.pdf

https://en.wikipedia.org/wiki/History_of_trade_unions_in_the_United_Kingdom;
<https://guides.loc.gov/this-month-in-business-history/august/national-labor-union-8-hour-work-day> (dostęp na dzień 27.11.2024 r.).

https://de.wikipedia.org/wiki/Bundesvereinigung_der_Deutschen_Arbeitgeberverbände; https://de.wikipedia.org/wiki/Deutscher_Buchdruckerverein (dostęp na dzień 27.11.2024 r.).

<https://www.pafere.org/2021/06/17/biblioteka-wolnorynkowa/burtom-folsom/folsom-henry-ford-i-triumf-przemyslu-samochodowego/> (dostęp na dzień 27.11.2024 r.).

Związki zawodowe na ścieżce zależności: między historią i współczesnością

Andrzej Zybała

Wprowadzenie

Poniższy tekst ma na celu przedstawienie elementów historycznego procesu kształtowania ruchu związkowego w Polsce, jego dynamiki i uwarunkowań rozwoju. Chodzi o wskazanie mechanizmów, które odpowiadają za przenoszenie cech widocznych w początkowym okresie kształtowania ruchu w następne okresy jego funkcjonowania. A zatem chodzi o uzasadnianie hipotezy wskazującej, że ruch związkowy od dłuższego czasu pozostaje pod znacznym wpływem historycznych trajektorii ukształtowanych w początkowych fazach jego rozwoju. Ścieżkę zależności umacniały również wybrane czynniki egzogenne, jak określone nurty kultury, w których funkcjonował ruch związkowy, specyficzne warunki niedorozwoju ekonomicznego, niedorozwoju ram instytucjonalnych i prawnych.

Tekst dotyczy zagadnienia i jego ujęcia teoretycznego, które można uznać za niezbyt często poruszane w polskiej literaturze przedmiotu. Ma tu miejsce znaczna luka badawcza. Do tej pory niewielu autorów odwoływało się do poruszanej tu problematyki (Gardawski 2001: 16–17). Również prace historyków poświęcone związkom zawodowym i stosunkom pracy zawsze były dość nieliczne, pozostawiły szereg zagadnień poza analizą (Karwacki 1972). W ostatnich latach ukazały się nieliczne opracowania, głównie Grzegorza Zackiewicza (Zackiewicz 2020).

W poniższym tekście przedstawiam następujące zagadnienia. Najpierw wyjaśniam założenia teoretyczne, w tym – jako kluczowe dla tekstu – pojęcie ścieżki zależności (niektórzy autorzy używają pojęcia zależności od szlaku). Następnie omawiam wybrane zjawiska historyczne, które wpływały na formowanie ścieżki zależności. Opisuję etap wyłaniania się związków pod koniec XIX w., a także jego funkcjonowanie w II RP. Na zakończenie przedstawiam konkluzje.

W tekście zgromadziłem dane historyczne pochodzące z głównych opracowań historycznych wytworzonych pod redakcją Stanisława Kalabińskiego (seria Ruch zawodowy w Polsce. Zarys dziejów), opracowania Ludwika Hassa, Władysława L. Karwackiego, a z wcześniejszych autorów Aleksandra Wóycickiego, Antoniego Szymańskiego, Stanisława Kowalewskiego, Stanisława Rychlińskiego, Jana Malańskiego. Istotne były dane statystyczne z raportów Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej (Ministerstwo Opieki Społecznej). Dane obejmują główne zdarzenia, daty, tendencje w okresie od końca XIX wieku w ówczesnym Królestwie Polskim (największy obszar polskich ziem), a także z okresu II RP. Dotyczą one zwłaszcza początków ruchu związkowego, zalegalizowania związków, strajków 1905–1907. Następnie okres II RP, dynamika rozwoju i regresu, radzenie sobie z przeciwnościami itp. Celowo nie wchodząc w okres PRL uznając, że ruch związkowy pozostawał w specyficznej sytuacji zamrożenia, jakkolwiek w tym okresie również nabywał określonych cech, które stały się widoczne po 1990 roku. Wydaje się, że zebrane dane pozwalają na uzasadnienie wniosków, które wyciągam, a także uzasadnienie prawdziwości postawionej hipotezy.

Podstawa teoretyczna

Podstawą teoretyczną poniższego tekstu są pojęcia pochodzące z teorii instytucjonalizmu historycznego, w tym teorii sprzężenia zwrotnego (*policy feedback theory*), która nawiązuje do tej pierwszej. Wprowadzam takie pojęcia, jak ścieżka zależności czy inaczej, zależności od ścieżki/szlaku (*path dependency*), trajektorie (elementy ścieżki), warunki wyjściowe, sprzężenia zwrotne (*feedback*), punkty krytyczne (*critical junctures*), pojęcie czasu.

Ścieżkę – jako główne pojęcie – rozumiem, jak kumulowanie się konsekwencji różnych okoliczności (zdarzeń, decyzji, działań). Wpływają one na dynamikę danych zjawisk społeczno-ekonomicznych (w poniższym przypadku ruchu związkowego). Wielu socjologów i politologów rozumie ścieżkę zależności jako ogólną zasadę, zgodnie z którą historia ma znaczenie w wyjaśnianiu teraźniejszego stanu rzeczy (*history matters*) (Pierson 1993: 602). Dostrzegają zależność obecnego stanu danego podmiotu czy procesu społeczno-gospodarczego od ich poprzednich stanów, włącznie z początkowym stadium (Castaldi, Dosi 2005: 100). William Sewell twierdził, że ścieżka zależności oznacza, że to, co wydarzyło się we wcześniejszym momencie/punkcie czasu, wpłynie na możliwe wyniki sekwencji zdarzeń, które wystąpiły w późniejszym czasie (Mahoney 2000: 510; Sewell 1996: 26). W bardziej

zaawansowanej postaci rozumieją ją również jako „specyficzny typ sekwencji, w której początkowe zdarzenia warunkujące (*contingent events*) uruchamiają łańcuch zdarzeń...” i te zdarzenia wyjaśniają kolejne, w tym finalne, zdarzenia (Mahoney 2005: 129–130).

James Mahoney przekonuje, że ścieżka zależności oznacza historyczne sekwencje zdarzeń, które są powiązane w określone łańcuchy, w tym przyczynowe. To w ścieżkach powstają tzw. zjawiska warunkujące (*contingent events*), które wprawiają w ruch określone wzorce determinujące występowanie kolejnych zdarzeń (*deterministic properties*). Są to wzorce instytucjonalne. Sekwencje zaczynają się w określonym punkcie w przeszłości. Ten punkt może uformować się przypadkowo, albo być konsekwencją poprzednich zjawisk (Mahoney 2000: 507).

Mahoney wskazuje na dwa typy zjawiska zależności od ścieżki rozumiane jako historyczne sekwencje (Mahoney 2000: 508–509). Pierwszy oznacza sekwencję zjawisk w postaci prostej ich reprodukcji. Dochodzi do niej ponieważ na początku sekwencji zakorzenił się określony wzorec instytucjonalny, który jest długoterminowo reprodukowany. Np. określone działanie publiczne zostaje odtworzone ponieważ w przeszłości okazało się ono korzystne dla wiodących interesariuszy. Reprodukowanie tego działania ma miejsce z uwagi na działanie mechanizmu samo-wzmacniania ścieżki czy zjawiska na jego ścieżce (*self-reinforcing feedback*).

Drugi typ historycznej sekwencji oznacza reaktywną sekwencję (*reactive sequences*). Jak pisze autor „Sekwencje te są «reaktywne» w tym sensie, że każde zdarzenie w sekwencji jest częściowo reakcją na zdarzenia poprzedzające czasowo” (Mahoney 2005: 509). Sekwencje są uruchamiane jako „łańcuchy zdarzeń uporządkowanych czasowo i połączonych przyczynowo”. Różnica wobec pierwszego typu polega na tym, że tu każdy kolejny krok jest odpowiedzią na poprzedni. Kluczowe jest tu to, że mające miejsce sekwencje zdarzeń nie wzmacniają dynamiki wynikającej z początkowej ścieżki. Mogą poruszać się w przeciwnych kierunkach. Kolejne czasowo zdarzenie może podważać lub zmieniać kierunek rozpoczęty przez wyjściowe zdarzenie. Jedno zdarzenie może wyzwać reakcje, które sprzeciwiają się wyjściowemu zdarzeniu.

Na koniec powyższej części warto wspomnieć, że w literaturze przedmiotu trwają liczne dyskusje i spory. Ma miejsce między innymi spór o zasięg ścieżki. Niektórzy uważają, że to rzadka tendencja, a inni, że powszechna (Mahoney, Schensul 2006: 456). Uczni podnoszą kwestię, czy zjawiska mające miejsce na ścieżce mogą być odwracalne, czy nieodwracalne (Howlett, Rayner 2006; Fioretos i in. 2016: 9). Dyskutowana jest kwestia źródeł ścieżki albo ich typów. Analizowana jest kwestia roli tzw. krytycznych punk-

tów/przecięć, które – czasami nieoczekiwane, przypadkowe albo nieznaczące – uruchamiają kolejne zdarzenia o intensywnych wzorcach/prawidłowościach (*deeply patterned sequences of subsequent events*).

Ścieżka zależności

Mechanizm funkcjonowania ścieżki w danej dziedzinie procesów społeczno-ekonomicznych wyjaśniają mechanizmy sprzężeń (zwrotnych). Otóż Béland i inn. wskazują na kilka typów sprzężeń, które odpowiadają za to, że dany podmiot/proces/działanie pozostaje na ścieżce (innymi słowy za podtrzymywanie status quo w danej dziedzinie) albo za wyjście ze ścieżki (Béland et al., 2022). Poniżej przedstawiam wybrane sprzężenia, które wydają się adekwatne w poniższej analizie. A zatem należy wymienić sprzężenie zwane mechanizmem zwrotu z poniesionych nakładów/inwestycji (*economic returns*). Podkreśla się tu znaczenie początkowej konfiguracji danego zjawiska/działania (*design*). Sprawia ona, że mogą wyłaniać się ich beneficjenci. Mogą odnosić rosnące korzyści w kolejnych fazach jego trwania albo mogą maleć (*increasing returns/diminishing or static returns*). Gdy rzeczywiście one rosną (relatywnie), to rośnie prawdopodobieństwo, że określeni interesariusze będą działać na rzecz zachowania początkowych parametrów czy pozostania na wyjściowej ścieżce (*status quo*). Wówczas jest mowa o mechanizmie samowzmacniającego się sprzężenia (*self-reinforcing feedback*). Z kolei, jeśli określeni interesariusze w stosunkach pracy doświadczają kurczenia się zwrotu z zaangażowanych zasobów w dane działanie, to wówczas powstaje sytuacja sprzyjająca zmianie, czyli wyjściu z danej ścieżki (jej modyfikacja). Interesariusze będą bowiem poszukiwali innych rozwiązań, metod, celów itp. Powstaje zatem sprzężenie samo-podważania ścieżki, na której dane zjawisko funkcjonuje (*self-undermining feedback*).

Istnieje także drugi mechanizm powodujący umacnianie się ścieżki (*status quo*). Są to sprzężenia społeczno-polityczne. Jednym z nich jest mechanizm zwrotny dotyczący zjawiska asymetrii wpływu na dane działanie. Gdy wiodący interesariusze uzyskują rosnącą asymetrię, to prowadzi to do sprzężenia wzmacniającego aktualną ścieżkę. Asymetria umożliwia aktorom koncentrowanie korzyści z wyjściowej konfiguracji podjętego działania. Mogą coraz efektywniej korzystać z dostępnej struktury szans na uzyskiwanie korzyści (*opportunity structure*), jakie istnieją w danym programie/polityce.

W tej kategorii sprzężeń wymieniane są sprzężenia kognitywne (*cognitive feedbacks*). Otóż interesariusze umacniają ścieżkę z uwagi na własne

wdrukowane reguły poznawcze, określone postrzeganie sytuacji (Edmondson et al. 2019: 6). Innymi słowy, interesariusze podjęli dane działania z pewnym bagażem kognitywnym. Wpływa on np. na to, jak rozumieją problemy i zagadnienia występujące w ich dziedzinie zainteresowania, jak postrzegają innych (np. dopuszczalne metody czy sposoby konkurowania z rywalami). To sprzężenie jest najsilniej powiązane z czynnikami egzogenicznymi, czyli z obszarem trendów kultury ogólnospołecznej.

Ścieżkę mogą umacniać także sprzężenia informacyjno-interpretacyjne. Otóż interesariusze np. stosunków pracy, inicjują swoje działania przy określonych założeniach, które im towarzyszą. W określony sposób uruchamiają cyrkulowanie informacji, określając ich dostępność dla określonych grup. W kolejnych cyklach ich działania mogą utrwalac te sposoby (co jest naturalną tendencją), wzmacniając ścieżkę zależności. Mogli uruchamiać także działania ustanawiając silne tendencje monopolu na racje (*policy monopoly*). W kolejnych cyklach ich działania również – jako wynik sprzężenia – mogą to utrwalac. Tymczasem tworzy to barierę dla możliwości przeformułowywania prowadzonych działań. Istotne jest również sprzężenie dotyczące tzw. menu z alternatywnymi koncepcjami działań. Otóż wyjściowo interesariusze mogli uruchomić działania przy dość wąskim menu rozwiązań, z których mogli teoretycznie korzystać. Naturalna tendencja do utrwalania wyjściowych parametrów *de facto* ogranicza możliwości późniejszej reformy działań. Interesariusze stoją bowiem wobec ubogości dostępnych alternatyw. Ale w określonych okolicznościach interesariusze mogą owo menu poszerzac, a to otwiera szansę wyjścia z danej ścieżki (byłoby to sprzężenie podważające status quo [*self-undermining feedback*]).

W poniższej analizie znaczenie ma także pojęcie czasu. Należy go uznać za czynnik sprawczy wpływający na dynamikę kształtowania się zjawisk społeczno-ekonomicznych. To efekt tego, że zjawiska społeczno-ekonomiczne, w tym decyzje różnych podmiotów w pewien sposób kumulują się. Znaczenie czasu ma również związek z kontekstem rozwoju ekonomicznego Polski (zwłaszcza zaboru rosyjskiego). Bob Hancké pisze, że znaczenie ma to kiedy pewne procesy miały miejsce. „Ten sam proces lub zdarzenie może mieć różne efekty, w zależności od tego, kiedy to następuje”. Wskazuje na przykład uprzemysłowienia w XIX i XX wieku. To pierwsze było zupełnie inne niż to, które miało miejsce w kolejnym wieku. Wynika to z tego, że światowa gospodarka funkcjonowała zupełnie inaczej w 1960 roku niż w 1860 roku, a przede wszystkim to gospodarki wcześniej uprzemysłowione stanowią reguły góry dla tych, którzy wchodzą do przemysłu później (Hancké 2010: 243). Podobnie może być w innych dziedzinach.

Czynniki egzogenne: trendy kultury i ich wpływ na trendy w ruchu związkowym

Powyższe sprzężenia uznawane są za czynniki edogenne, co oznacza, że są to mechanizmy, które działają wewnątrz danej dziedziny (powiedzmy stosunków pracy). Natomiast w teorii sprzężenia zwrotnego wprowadzono również pojęcie czynników egzogenicznych (*exogenous*). Mają one istotny wpływ mediujący na te pierwsze sprzężenia. Jak podkreślają uczeni rzadko konfiguracja danego zjawiska społeczno-ekonomicznego jest efektem tylko sprzężeń wewnętrznych (Béland et al. 2022: 33; Edmondson et al. 2019). Do czynników egzogennych możemy zaliczyć czynniki typu nurty kultury (np. oddziaływanie ruchów antyracjonalistycznych, konserwatyzm myślowy). Mogą one oddziaływać na siłę określonych sprzężeń, które zostały powyżej opisane. Czynniki egzogenne mogą sprawić, że dochodzi do silnej asymetrii wpływu między interesariuszami. Może to wynikać z tego, że dominujące nurty kultury ogólnospołecznej dopuszczają określone zachowania silniejszych wobec słabszych. Może dochodzić zatem do większego uprzywilejowania najsilniejszych interesariuszy (mogą korzystać z większej liczby tzw. punktów weta, które pozwalają im zablokować słabszych interesariuszy), czy mogą silniej kształtować monopol na racje. W różnych państwach z uwagi na różne cechy kultury mogą różnić się zasady cyrkulacji informacji i wiedzy. Cyrkulacja może być bardziej ograniczona. Dajmy kolejny przykład. W jednych państwach aktorzy są bardziej responsywni i szybciej rozpoczynają działania wokół problemów, w innych w większym zakresie mogą pozorować czy przynajmniej opóźnić działania. W jednym państwie interesariusze częściej sięgają po zobiektywizowane analizy nim zaczną działać, w innym państwie – rzadziej i z mniejszym przekonaniem o ich znaczeniu.

Dynamika ruch związkowego u zarania

Poniżej staram się przedstawić tzw. wyjściowe warunki (*initial conditions*), czyli zespół początkowych tendencji i sposobów działania w ruchu związkowym. Część tych tendencji następnie utrwalano się w zmieniających się okolicznościach, co tworzyło właśnie ścieżkę zależności. Poniżej przedstawiam również tzw. punkty krytyczne, które katalizowały procesy ruchu w kierunku utrwalania ścieżki zależności, a także przedstawiam sprzężenia zwrotne, również utrwalające ścieżki zależności.

Nim jednak do tego przejdę chcę podkreślić również specyficzne warunki zewnętrzne (czynniki egzogeniczne), które wpływały na początkowe stadium rozwoju ruchu. Są to m.in. warunki podległości wobec rosyjskie-

go zaborcy, niedorozwój ekonomiczny, czy niedorozwój tzw. ustawodawstwa fabrycznego, które pogarszało sytuację robotnika wobec przełożonych. W Polsce ruch związkowy miał inną dynamikę niż ten w państwach Zachodu. Ruchy związkowe w Europie Wschodniej i Zachodniej miały inne czasowo punkty startu. Proletariat przemysłowy kształtował się ze znacznym opóźnieniem czasowym. Miał też mniej czasu na uzyskanie dojrzałości politycznej i organizacyjnej, która była potrzebna do tworzenia koncepcji działania na rzecz pracowników wobec rosnącej złożoności problemów zatrudnienia i gospodarki. Ponadto dzelnice rozbiorowe wchodziły w erę przemysłową ze znacznym poślizgiem czasowym. Zasadniczo pozostawały one długo obszarami słabo uprzemysłowionymi z niskim odsetkiem pracowników przemysłowych najemnych wobec całej ludności (Malański 1934). Duże zakłady przemysłowe były nieliczne i taka sytuacja utrzymywała się długo.

Aleksander Gella pisze, że zachodni robotnicy zyskali szereg praw obywatelskich/ politycznych, gdy ich odpowiednicy w Europie Wschodniej byli nadal pozbawieni prawa do tworzenia związków. Organizowanie związków władze uznawały jako konspirację przeciwko władzy (Gella 1988). Gella wskazuje również na opóźnienie rozwoju ideowego klasy robotniczej w Europie Wschodniej wobec organizacji z Zachodu. Autor podkreśla, że wschodnioeuropejska klasa robotnicza nie miała swojego Saint-Simon'a, Owen'a, czy Fourier'a. Miała za to programy partii politycznych, ich ideologię i ulegała ich oddziaływaniom. Wpływało to na dojrzałość w podejmowanych działaniach. W największym obszarze rozbiorowym, związki formowały się od 1905 roku, i po ok. dwóch latach zanikały. W Anglii związki zawodowe działają legalnie od 1825 roku, a we Francji w latach 30. XIX wieku działały tajne organizacje pracowników (Gella 1988).

Na terenie zaboru rosyjskiego do roku 1906 kasy oporu były zacznym przyszykłym związków. Organizowano je nielegalnie. Pierwszą z nich miał założyć w 1878 roku Ludwik Waryński¹. Związek Robotników Polskich (ZRP) organizował je również, „jako wstępny etap przed powołaniem do życia „*trade – union*ów w całym tego słowa znaczeniu” (Rychliński 1927: 10). Określano je jako kółka robotnicze (pojedyncze składały się z najwyżej kilkunastu osób). Składki członkowskie tworzyły fundusz walki z kapitałem. Zajmowały się głównie udostępnianiem informacji o prawach pracowników, zapowiedziami walki o nie (Malański 1934: 25). Nie rozwinęły się do znaczącego poziomu z uwagi na ucisk policyjny. Działacze byli zagrożeni karami więzienia i zesłaniem na Syberię (Krzywicki 1906: 7).

¹ Malański powołuje się na Feliks Perl (Res) Dzieje ruchu socjalistycznego w zaborze rosyjskim (1932), str. 64–66.

Zwróćmy uwagę na dalsze czynniki egzogeniczne. Klasa robotnicza była znacznie zróżnicowana etnicznie (Kołodziejczyk, Gradowski 1974). Kierownictwa fabryk przemysłowych były często zagraniczne (np. w Łodzi). Przełożonymi wyższych szczebli byli zwykle obcokrajowcy, to mogło być czynnikiem utrudniającym budowanie relacji opartych na obopólnym zrozumieniu. Ponadto specyficzne cechy wносиła także polska kadra – inteligencja zawodowa – pochodząca często z kręgów szlachty/ziemiaństwa. Przynajmniej część z nich mogło wykazywać tendencję do okazywania wyższościowego dystansu wobec podwładnych pochodzących z chłopstwa jako pochodna dawnych relacji pańszczyźnianych.

Jak pisze Elżbieta Kaczyńska, zarówno fabrykanci łódzcy, jak i dozór, dotkliwie naruszali elementarną godność robotników. Dochodziło z tego powodu do strajków, a nawet aktów przemocy bezpośredniej, (Kaczyńska 1970: 71, 147). Krzywicki pisał w 1906 roku w książce „Zakładajcie związki zawodowe”, że strajki były narzędziem zmuszania pryncypałów i dozorców do szanowania godności osobistej robotników (Krzywicki 1906: 8). W innej książce również podkreślał znaczenie walki o godność pracownika jako jednego z głównych celów ruchu związkowego poza celami związanymi z zapewnieniem odpowiednich zarobków. Pisał o ochronie „robotników od samowoli pryncypałów i całej sfery ich pomocników” (Krzywicki 1907: 6). Strajkujący robotnicy fabryki Scheiblera wysunęli trzy postulaty: podwyżki płac, skrócenia dnia roboczego, a także ukrócenie brutalności dozoru wobec robotników-Polaków (Kancewicz 1994: 464). Wiele przykładów przemocy znajdujemy w literaturze pięknej (np. „Ziemia obiecana”).

Ryszard Gradowski i Ryszard Kołodziejczyk podają przykłady arbitralności pracodawców. Dotyczyły one m.in. utrzymywania surowych potrażeń i kar za najmniejsze, faktyczne, ale i rzekome uchybienia. Na przykład rębacz zarabiał dziennie 2,53 marki, tymczasem musiał płacić grzywnę w wysokości 3 marek za jakikolwiek przejaw niesubordynacji (pod koniec lat 80. XIX w.). Kłótnia z przełożonym, kradzież lub „uporczywa niesforność” mogła kosztować 10 marek, a nawet utratę pracy (Gradowski, Kołodziejczyk 1974: 233).

Istotną rzeczą było to, że w niektórych miejscach, jak w Łodzi, dominowały masy słabo przygotowane zawodowo, czy wręcz nieprzygotowane z powodu braku dostępności do szczątkowej edukacji zawodowej. Do przemysłu napływały masy chłopskie. Jak pisze Władysław Karwacki, nie tyle one adoptowały się do kultury i tradycji robotniczej, o ile „starzy mieszkańcy (robotnicy łódzcy – AZ) rozplynęli się w masie nowych przybyszów (czyli chłopów – AZ)” (Karwacki 1972: 10).

Umasowienie związków

W Królestwie Polskim ruch zawodowy został zalegalizowany dopiero w 1906 r. na fali, wrzenia rewolucyjnego roku 1905 (rewolucja w Rosji i reformy liberalizujące zarządzanie w państwie). Doszło wówczas do wielu strajków w 1905 roku w Królestwie Polskim, a związków prawie jeszcze nie było (Kowalewski 1932: 95). Jak pisze Rychliński: „Dopiero rewolucja 1905 roku stworzyła ruch zawodowy w pojęciu zachodnio-europejskim” (Rychliński 1927: 11). Podobną cezurę uznał za właściwą ks. Antoni Szymański (Szymański 1939: 345). Pisma robotnicze z 1906 roku donosiły, że we wszystkich cukrowniach od dłuższego czasu powstaje dążenie do tworzenia związków zawodowych, a w niektórych już działają, „powstały całkowicie samorzutnie, bez określonych ściśle form organizacyjnych” (Wiśniewski 1911: 366).

Władze dopuściły organizowanie stowarzyszeń i związków zawodowych w 1906 roku, ale pozostawiły też liczne ograniczenia. Obowiązywał zakaz strajków (Kaczyńska 1970: 127). Jednocześnie miały wciąż miejsce policyjne represje, w tym zatrzymania podczas strajków (Kozłowski 2019: 42). Ponadto władze mogły zawsze rozwiązać związek (w innych państwach – była to decyzja sądu). Także właściciele fabryk usiłowali ograniczać działalność związkową. Twierdzili, iż nikt nie ma prawa interweniować w „wewnętrzne” sprawy kapitalistycznych przedsiębiorstw.

Powstające po 1905 roku związki przyjęły specyficzną taktykę, którą określano jako „taktykę zaczepną”. Jak pisze Kowalewski: „inaczej być nie mogło, niosła je fala wypadków. Związki te przypominały komitety strajkowe i dążyły w pierwszym rzędzie do formułowania żądań i potrzeb, które prawie zawsze odnosiły się tylko do podwyżki zarobków” (Kowalewski 1932: 95).

Bronisław Dziubek podaje przykład fabryki Lilpop, Rau i Loewenstein (*LRL*) (przemysł metalowy), w której pracował. To jedna z największych fabryk zaboru rosyjskiego. Dochodziło tam do strajków w latach 1905–1907. Przeplatały się wówczas motywy ekonomiczne i polityczne, ale częściej na tle ekonomicznym (Dziubek 1969: 94). Zwykle w wyniku pertraktacji robotnicy otrzymywali określone podwyżki. Strajki były czasami długie. Miały miejsce również strajki doraźne, które wynikały z konfliktów podwładnych z majstrami. Wymienił trzy długie – trwające 4–5 tygodni. Dyrekcje firm groziły często lockout'em. Raz doszło do interwencji wojska (Dziubek 1969).

Ówczesne strajki przyniosły robotnikom korzyści, powszechne podwyżki płac i ogólną poprawę warunków pracy. Poza tym robotnicy wywalczyli pewne prawa dające możliwość wywierania wpływu na dobór personelu

fabrycznego. Właściciele nie mogli go dowolnie zmieniać. Wymagane były pewne formy porozumienia z robotnikami.

Według E. Kaczyńskiej w 1907 roku około 40 tys. członków liczyły tzw. bezpartyjne związki zawodowe (PPS [Polska Partia Socjalistyczna] miał na nie decydujący wpływ). Związki pozostające pod bezpośrednim wpływem SDKPiL – 30 tys., z kolei związki Stronnictwa Narodowo-Demokratycznego – 33 tys. i Chrześcijański Ruch Robotniczy – 22 tys. Według danych J. Malańskiego w 1907 roku istniało już 28 bezpartyjnych klasowych związków, w których zorganizowanych było 37 400 członków. W Warszawie należało – 14 000, Łodzi – 16 800, Zagłębiu – 5500, Częstochowie – 500 i tyleż w Żyrardowie. W. L. Karwacki podaje, że np. w Łodzi około połowa robotników przystąpiła do związków (Karwacki 1972: 538).

Sytuacja po 1907 roku. Punkt krytyczny

Związki zaczęły ponosić dotkliwe porażki tuż po 1907 roku. Liczba członków spadała, a stało się to w wyniku represji. Później ożywienie w działalności związkowej i wzrost liczby członków wystąpił dopiero na kilka miesięcy przed wybuchem I wojny światowej. Powyższy rok można uznać za punkt krytyczny, wpłynął bowiem na dalszą dynamikę. Uświadomił, jak bardzo kruche są podstawy działania związków w ówczesnym systemie władzy. Związki nie zdążyły się jeszcze dobrze zorganizować, a „już musiały wyęźać wysiłki, tylko w celu obrony i utrzymania tych zdobyczy, które robotnikom udało się uzyskać w okresie przedzwiązkowym w roku 1905 i częściowo w roku 1906” (Kowalewski 1932: 96). Szereg autorów używało pojęcia pogrom na oznaczenie sytuacji związków po 1907 roku (Karwacki 1972: 319). Antoni Szymański oceniał, że doszło do prawie całkowitej likwidacji ruchu w latach 1908–1910 w wyniku działań carskiego rządu (Szymański, 1939, p. 345). Właściciele czując poparcie władz i policji decydowali się na działania konfrontacyjne. Pod określonymi pretekstami obniżali wynagrodzenia, np. wprowadzając nowe taryfy płac. W przemyśle włókienniczym w Łodzi spadły o 20–30 proc. „Dyrekcje i personel administracyjny fabryk” ponownie powracały do dawnej brutalności w traktowaniu robotników (Karwacki 1972: 352–353).

Rok 1907 rozpoczął się w Łodzi (tzw. polski Manchester) olbrzymim lokautem, później także mniejszymi. Działacze radykalnych organizacji robotniczych nazywali ten rok rokiem ekonomicznej kontrrewolucji. W latach 1907–1908 właściciele ogłaszali liczne lokauty. Dochodziło również do represji policyjnych. Rychliński przytacza dane wskazujące, że 20 tzw. bezpartyjnych związków zostało zamkniętych. Do więzień trafiali m.in. członkowie

zarządu związków robotników metalowych i włókienniczych. Aresztowano również wielu szeregowych członków (np. Związku Robotników Drzewnych). Natomiast te organizacje związkowe, których władze nie rozwiązały, „pędziły żywot suchotniczy, liczba bowiem członków spadła mniej więcej do jednej dziesiątej z lat najsilniejszego rozwoju”. Dopiero w latach 1911–1913 rozpoczyna się odbudowa ruchu zawodowego (Rychliński 1927: 15).

Podziały w związkach

Szczególną cechą ruchu związkowego w fazie początkowej były silne podziały na tle politycznym i ideowym, a także terytorialnym (w tym ostatnim wypadku z uwagi na zabory), oraz etnicznym. Ukształtowało się kilka nurtów, które określano jako: socjaldemokratyczne (zakładane przez SDKPiL), bezpartyjne (tworzone przez PPS), tzw. związki polskie, związki chrześcijańskie oraz związki robotników żydowskich (zakładane przez Partię „Bund”).

Ruch związkowy od początku uzależniony był od stronnictw politycznych. To one tworzyły główne linie podziałów. Przeważała opinia, że nadużycia pracodawców może pomóc ograniczyć tylko siła polityczna (ugrupowania polityczne). Wynikało to jednak także w dużej mierze z faktu, że ówczesne środowisko robotnicze nie było w stanie wyłonić odpowiednio silnego przywództwa. Jest to zagadnienie samym w sobie. W powyższym sensie ruch związkowy nie uzyskał samodzielności dla celów typowo pracowniczych. Rychliński twierdzi również, że ruch związkowy osłabiło np. to, iż część PPS postawiła na walkę o niepodległość, w mniejszym stopniu na sprawy związkowe (frakcja rewolucyjna, czyli prawica PPS) (Rychliński 1927). Z drugiej strony narodowy ruch związkowy – tzw. związki polskie (nazwa stąd pochodzi, że działały pierwotnie w zaborze niemieckim) – nie angażował się zwykle w konflikty robotników z pracodawcami. Uważano, że zgodnie z doktryną solidarystyczną, należy okazywać wyłącznie wolę zawarcia porozumienia (Kancewicz et al. 1974: 220–221). Z kolei związki chrześcijańskie będące pod wpływem hierarchii katolickiej zasadniczo jeszcze nie uformowały się przed I wojną światową. Stowarzyszenie Robotników Chrześcijańskich aspirowało do bycia związkiem zawodowym, ale nie pełniło tej funkcji (Karwacki 1972: 90). Różne grupy z tego kręgu koncentrowały się na zapowiedziach prowadzenia akcji oświatowych wśród robotników (Kowalewski 1932). Część duchowieństwa podważała dążenia robotników uznając, że nie są gotowi do tworzenia związków zawodowych. Najpierw robotnicy powinni zostać wychowani w stowarzyszeniach chrześcijańskich, kierowanych przez księży patronów (chrześcijańskie związki musiały mieć

w swoich strukturach tzw. księży-patronów) (Malański 1934: 25). Ks. Aleksander Wóycicki wygłosił dość radykalny pogląd w tym względzie pisał o „... anarchii myśli, bezładzie w działaniu, nędzy materialnej, upadku moralnym – oto rana społeczna, jaka ukazała się ogółowi w całej ohydnej brzydocie podczas rewolucyjnego ruchu robotniczego” (Wóycicki 1921: 17).

B. Dziubek wskazywał na część strajków, które miały tło polityczne. Próby wywołania strajku przez określone związki stawały się powodem waśni wśród robotników i innych organizacji związkowych. „Jeśli strajk inicjowali esdecy i chodzi z agitacją po warsztatach, wtedy kowale przepędzali ich gorącymi szczypcami. Odwrotnie, jeśli zaczynali strajk i szli z tym do mechanicznego, wtedy esdecy płoszyli ich rzucając z pierwszego piętra korpusy do szrapneli (*szrapnel* – pocisk artyleryjski – AZ)” (Dziubek 1969: 94-5).

Pisze, że większość starszych fachowców (rzemieślników), zwłaszcza kowale, należała do związków narodowych bądź chrześcijańskich. Byli również zwolennicy PPS (w 1906 roku wyłoniła się tzw. Frakcja Rewolucyjna, stawiająca bardziej radykalne postulaty). Działał również odłam zwolenników Socjaldemokracji Królestwa Polskiego i Litwy (SDKPiL, określa ich jako tzw. esdeków). Najbardziej radykalna formacja. Należeli tu zwłaszcza młodzi robotnicy. Ugrupowania organizowały swoje wiece w fabryce. Tworzyli ich ochronę (bojówki) przed przeciwnikami. Dziubek pisze, że posiadali broń (rewolwery typu Browning).

Czasami dochodziło do współpracy czy wspólnych frontów różnych związków. Bezpartyjne związki klasowe współpracowały z socjaldemokratami w wypadku walki z lokautem łódzkim. Związki powołały do życia międzypartyjną i międzyzwiązkową komisję lokautową, w skład której weszli przedstawiciele PPS, SDKPiL, Frakcji Rewolucyjnej PPS, Bundu (Malański 1934: 25).

Związki w II RP

W okresie międzywojennym ruch związkowy znalazł się w nowych okolicznościach – możliwości legalnego działania na ziemiach polskich. Użył on dużą swobodę w tworzeniu związków tuż po odzyskaniu niepodległości. Według dekretu Naczelnika Państwa z 8 lutego 1919 roku utworzenie nowego związku wymagało tylko rejestracji w inspekcji pracy (Ajnenkiel 1978: 49). Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej w publikacji z 1928 roku oceniało, że dekret zniósł wszelkie prawne ograniczenia, krępujące wolność zrzeszania się zawodowych organizacji, choć nie pada słowo strajk, czy rozstrzyganie sporów z pracodawcą, itp. Związki zyskały osobowość prawną,

mogły tworzyć szersze zrzeszenia. Ministerstwo podkreśla liberalne i życzliwe podejście państwa do związków (MPiOS 1928: 17).

Przedstawiciele związków uzyskali prawo do partycypacji w różnych instytucjach publicznych w ramach ciał doradczych, jak rada ochrony pracy czy fundusz pracy. Związki zyskały formę prawną stowarzyszeń z wyłącznym prawem do zawierania umów zbiorowych z pracodawcami. Przedstawiali kandydatów do mianowania na sędziów pracy i członków komisji rozjemczych (Górecki 1946: 140).

Ówczesna klasa polityczna sądziła, że swoboda dla związków przyczyni się do złagodzenia radykalnych dążeń części ruchu pracowniczego, jak szerzenie się rad delegatów/robotniczych na wzór radziecki. Jak twierdził Jan Hoppe rewolucja radziecka wywołała falę radykalizmu gospodarczo-politycznego, która „poszła na Zachód. W Niemczech, Austrii, Czechosłowacji i Norwegii w drodze ustawowej wprowadzono Rady Zakładowe”. Zyskały one znaczne uprawnienia w zakresie zarządzania produkcją (Hoppe 1931: 960). Ponadto Rząd Jędrzeja Moraczewskiego uchwalił wiele regulacji korzystnych dla pracowników najemnych. Ustawodawstwo prawa pracy było, jak na owe czasy progresywne. Unormowano czas pracy, wprowadzono ubezpieczenia chorobowe (powstały kasy chorych), powstała inspekcja pracy, itp.

Uzwiązkowienie

Na początku czyli w 1918 roku ruch związkowy stał się dość masowy. Było to wynikiem specyficznego aktywizmu będącego specyficzną reakcją na ówczesne ruchy czy tendencje rewolucyjne (Hass 1991). Liczebność ruchu oceniano wówczas na ok. milion członków (Ajnenkiel 1978: 49; Zackiewicz 2020: 857). Podobną liczbę przytacza Ludwik Hass, 1158 tys. robotników. Najwięcej członków przyciągały tzw. związki klasowe (powiązane z PPS) – 624 tys. (54 proc.), tzw. odłamek narodowy/obóz solidarystyczny – 443 tys., nurt chrześcijański – 91 tys. Natomiast pod koniec 1921 roku związki zrzeszały już 1362 tys. (Hass 1991: 47–48). Ujawnił się problem polegający na tym, że część pracowników wprawdzie zapisywała się, ale nie płaciła składek, ani nie uczestniczyła w działaniach związku (Zackiewicz 2020: 857).

Istotny punkt krytyczny miał miejsce po 1923 roku. Związki straciły prawie 1/3 członków w latach 1924–1926 związki (odeszło 351 tys. robotników) (Hass 1991: 50). Wiele powodów wchodziło w grę. Osłabło przekonanie o skuteczności związków. Według oceny Zackiewicza w połowie lat 20. do związków należało jeszcze ponad milion osób, ale szeregi top-

niały. Miało miejsce rozczarowanie wśród pracowników. Pogarszały się warunki działania: niższa koniunktura gospodarcza, niska skuteczność strajków (Zackiewicz 2020: 857). L. Hass pisał, że w 1923 roku robotnicy odczuli bezsilność związków w warunkach galopującej inflacji. Sytuacja materialna pracowników pogarszała się, pomimo, że niektóre strajki przynosiły efekt (Hass 1991: 50).

W 1927 roku do związków należało już tylko 655 831 członków – według ocen Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej. Do związków należało – 387 702 robotników (w tym pracowników kolei – 152 355), urzędników i funkcjonariuszy publicznych – 70 797 i pracowników umysłowych – 44 977 (MPiOS 1928: 18). Zackiewicz tłumaczy, że tak znaczny spadek wynikał również z tego, że związki weryfikowały listy członków, usuwając tych, którzy nie regulowali składek (Zackiewicz 2020: 847). W okresie od początku 1928 roku do stycznia 1933 roku więcej niż o połowę spadła liczba członków płacących składki. Oceniono to jako smutny objaw „przeżywanych warunków gospodarczych” (MOS 1935).

Znaczny spadek nastąpił również w rolniczym ruchu zawodowym, gdzie było tak niskie członkostwo. Obejmowało głównie tzw. wielką własność ziemską. Według Malańskiego ruch skurczył się tu z 201 tys. członków pod koniec 1929 roku, do 122 tys. po trzech latach, a pod koniec 1935 roku – 114 tys. W latach następnych w tym sektorze rosło zatrudnienie, a mimo to nie doszło do wzmocnienia związków (Malański 1934). W tym sektorze występowały największe bariery. Niewielu właścicieli/pracodawców dopuszczało u siebie związki. Próby założenia związku były obarczone największym zagrożeniem, nie tylko straty miejsca pracy, ale także mieszkania z uwagi na powszechne zamieszkanie w zabudowaniach folwarków.

Dużą rolę odegrał kryzys gospodarki, który wybuchł w 1929 roku. Związki okazywały często bezsilność. Skala była olbrzymia. Produkcja przemysłowa spadła w kraju o 46 proc w stosunku do poprzedniego roku. To było jedno z najsilniejszych skutków wobec tego do czego doszło np. w W. Brytanii (spadek o 12 proc.), czy Francji (spadek o 24 proc.). W Polsce produkcja w pierwszym kwartale 1933 roku (дно kryzysu) była niższa wciąż o 48 proc. wobec poziomu z 1928 roku. Bezrobocie wzrosło niebotycznie. W 1933 roku wynosiło 43,5 proc. Przykładowo w przemyśle włókienniczym pracę straciło ponad 50 proc. pracowników (Kieszczyński 1981: 9–12).

W okresie kryzysu związki nie były w stanie chronić mas pracowniczych w odpowiedniej skali. Niejednokrotnie dochodziło do silnych protestów i strajków, w tym krwawych. W prasie robotniczej stale pisano o gło-

dowych czy mizernych zarobkach, a także o łamaniu ustawy, czyli praw do odpoczynku. W piśmie „Życie Robotnicze” w tekście pt. Tam, gdzie nie dymią kominy... czytamy: „Łamano najbezwstydniej ustawę o ośmiogodzinnym dniu pracy, którego w ogóle, jak się okazuje, w Łodzi nie było”.

Halina Krahelska, pracowniczka Inspekcji Pracy, a przy tym wiceprezes tej instytucji w latach 1927–1931, wskazywała również na powszechne ignorowanie regulacji dotyczących 8-godzinnego dnia pracy. „W latach 1925 i 1926 spisywaliśmy o tym setki protokołów, przy czym stosunek przemysłowców bywał nierzadko wręcz cyniczny”. Zbadła, że jesienią 1926 roku w wielkich zakładach włókienniczych w Łodzi i okolicach przedłużano dzień pracy do 10, 12, a nawet 16 godzin dziennie. „W niektórych fabrykach administracja nie zadawała sobie nawet fatygi maskowania tego stanu rzeczy: na pytanie, jak pracują zmiany, odpowiadał zarządzający zakładem: »po 12 godzin«” (Krahelska 1934: 6).

Sytuację pracowników pogarszało niedopasowanie kwalifikacji zawodowych (niskie kwalifikacje), w tym kompetencji społecznych, co owocowało brakiem zdolności do obrony własnych interesów. Dlatego klasa robotnicza była słabo zorganizowana. Zawodu uczyli się zwykle w samej fabryce od przełożonego. Tylko kilkanaście procent robotników ukończyła szkoły zawodowe. Jak pisze Władysław Landau, płace były tak niskie, że pracodawcom nie opłacało się poprawianie warunków pracy. „Na Zachodzie racjonalizacji pracy towarzyszy modernizacja urządzeń fabrycznych, polepszenie warunków pracy i płacy, u nas zaś na to »nie ma pieniędzy«” (Landau 1927: 44).

Na położenie robotników w okresie kryzysu wskazują m.in. Pamiętniki bezrobotnych, które wydał Ludwik Krzywicki (1933 r.). Tkacz z Łodzi, członek związku, działacz w Zarządzie Związku Zawodowego „Praca” charakteryzował swoją sytuację materialną, która zmusiła go do sprzedaży najpotrzebniejszych rzeczy z domu (Pamiętnik nr 15). Pisał, że kryzys „zniszczył wszelkie zdobycze, zniweczył idee, ustał ruch zawodowy i zabił go duchowo, bo w praktyce już nic nie zostało co było zdobyte (Krzywicki 1933: 165). Autor pamiętnika nr 10 (szewc z Warszawy) pisał, że pracownicy do związku nie chcą należeć. Twierdzą bowiem, że im związek nic nie daje. Autor zaznacza jednak, że pracownicy nie dostrzegają jak fabrykant im umniejsza zarobki i godzą się z tym (Krzywicki 1933: 341).

Ponadto utrzymywały się znaczne dystanse społeczne w zakładach pracy między pracującymi a przełożonymi. Ekstremalnym przykładem złych relacji w zakładach pracy był przypadek zabójstwa dyrektora jednego z największych zakładów przemysłowych w Polsce (Korczyński 2016). Otóż Julian Blachowski, urzędnik zakładów w Żyrardowie, zastrzelił

w 1932 roku ich dyrektora Gastona Koehlera-Badina. Sprawca² uzasadniał zabójstwo chęcią zemsty za krzywdy, który doznają robotnicy. Podczas procesu sądowego ujawniono rażące przykłady krzywdzenia pracowników, nadużywania przez przełożonych władzy nad nimi. Wręcz terroryzowanie. Jedna z gazet dała tytuł „Żyrardów piekłem dla polskiego robotnika” (Nowy Kurjer 1934).

Pracodawcy angażowali policję do wygaszania niektórych strajków. Np. w belgijskiej fabryce „Peltzery” w Częstochowie strajk trwał osiem tygodni. 1500 robotników okupowało Fabrykę (A.O. 1934). „Majstrowie nie przyłączyli się do strajku³. Był to niezwykle sukces kobiet. Dochodziło do dramatycznych sytuacji, jak wtargnięcie nocą do fabryki policji. Zaskoczeni w czasie snu robotnicy zmuszeni zostali do opuszczenia fabryki. Później robotnicy czuwali bez przerwy. Kobiety wytrwały przez te wszystkie tygodnie. Dzięki nim strajk nie załamał się (A.O. 1934).

Zależności partyjne

Ministerstwo Opieki Społecznej w 1935 roku oceniało, że ruch zawodowy był wówczas „rozproszkowany”, czyli podzielony na setki organizacji. Ludwik Hass naliczył w okresie II RP ponad dwa tysiące różnych odrębnych organizacji, które zostały zarejestrowane (Hass 1963: 3). Poza głównymi centralami powstawało wiele tzw. luźnych związków. Część z nich miała krótki żywot, pojawiały się i znikaly organizowane często doraźnie jako próba zareagowania na doraźną sytuację.

Do roku 1927 działały 3 wielkie ugrupowania związkowe pozostające pod wpływem największych nurtów politycznych. Pod wpływem ugrupowań socjalistycznych działał Związek Stowarzyszeń Zawodowych, zwany popularnie Komisją Centralną (od swego ciała kierowniczego). Liczył on w 1927 roku 269 tys. członków. Natomiast pod wpływem Narodowej Partii Robotniczej działało Zjednoczenie Zawodowe Polskie (228 tys. członków). Największe wpływy posiadało na Pomorzu, w Wielkopolsce i na Górnym Śląsku. Z kolei pod patronatem partii chadeckich działało Chrześcijańskie Zjednoczenie Zawodowe Rzeczypospolitej Polskiej z 89 tys. członków. Powyższe nurty związkowe zrzeszały zarówno pracowników fizycznych jak i umysłowych.

² Popularny tygodnik kryminalno-sądowy „Tajny Detektyw” nazwał go „Mścicielem z Żyrardowa”.

³ <http://lewicowo.pl/robotnice-na-szancach-walki-proletariackiej-osiem-tygodni-w-okupowanej-fabryce/>

Poza wymienionymi organizacjami, działały także odrębne związki wyłącznie pracowników umysłowych: Centralna Organizacja Związków Zawodowych Pracowników Umysłowych (36 tys. członków w 1927 roku) i Polska Konfederacja Pracowników Umysłowych (38 tys. członków).

W kolejnych latach doszło do dalszego rozdrobnienia wśród związków zawodowych. Po stronie związków socjalistycznych podziały powstawały na skutek rozłamów w Polskiej Partii Socjalistycznej. Uformowały się w sumie 3 centrale zawodowe o zabarwieniu socjalistycznym. Najliczniejszym pozostał Związek Stowarzyszeń Zawodowych (207 tys. członków na początku 1933 roku), natomiast powstały dwie dodatkowe organizacje: Związek Związków Zawodowych (143 tys. członków) i Centrala Zjednoczenia Klasowych Związków Zawodowych (44 tys. członków).

Z kolei po stronie związków powiązanych z Narodową Partią Robotniczą i związku Zjednoczenia Zawodowego Polskiego powstał dodatkowo związek o nazwie Zjednoczenie Zawodowe „Praca” (28 tys. członków). Natomiast wyjątkiem był Ruch zawodowy pracowników umysłowych, w którym doszło do konsolidacji. Połączyły się bowiem dwa – wymienione powyżej – wielkie ugrupowania i utworzyły Unię Związków Zawodowych Pracowników Umysłowych. Unia zrzeszała jednak w 1933 roku tylko 37 tys. członków (MOS 1935).

Malański pisał w 1934 roku o pewnych dążeniach integracyjnych, ale ostatecznie związki zawodowe pozostawały rozbite „między różne, wzajemnie zwalczające się ugrupowania”. Rozbicie organizacyjne pogłębiały liczne rozłamy, jak np. w klasowych związkach socjalistycznych i związkach tzw. narodowych (enpeerowskich), a także i chrześcijańskich, oraz destrukcyjna działalność komunistów (Malański 1934: 33). W konsekwencji masy pracownicze zaczęły okazywać niechęć wobec związków. Powodem było właśnie to, że zostały podporządkowane partiom i uprawianej przez nie demagogii.

Specyficznym zjawiskiem było to, że po 1926 roku również władze rządowe dążyły do utworzenia podporządkowanych sobie związków (Związek Związków Zawodowych). Zwolennicy sanacji próbowali dokonywać rozłamów w różnych związkach. Utworzyli w 1931 roku prosanacyjną centralę Związek Związków Zawodowych, pod przywództwem byłego premiera J. Moraczewskiego (tzw. „związki Moraczewskiego”). Szybko stali się trzecią siłą w polskim ruchu zawodowym, w tym z uwagi na wcielanie do związków (Żarnowski 1958: 717). Centrala dopiero pod koniec lat 30. przesuwiała się do opozycji przez co straciła około połowy członków, a nawet doszło do rozłamu (Friszke 1991; Zackiewicz 2022: 52; Żarnowski 1958: 717). Ale inne związki przesuwały się w kierunku obozu zwo-

lenników sanacji, jak Chrześcijańskie Związki Zawodowe. Podobną ewolucję przechodziło Zjednoczenie Zawodowe Polskie związane z Narodową Partią Robotniczą (NPR). Władza dążyła do połączenia wszystkich central związkowych. Krokiem w tym kierunku było powołanie Międzyorganizacyjnej Rady Pracowniczej, co nastąpiło w ostatniej dekadzie sierpnia 1939 roku (Zackiewicz 2020: 865).

S. Rychliński pisał o „bezsprzecznie szkodliwym poddaniu ruchu zawodowego rozkazom partii politycznych”. Wykorzystywały one związki zawodowe dla swoich taktycznych „celów chwili”. Sprawilo to, że związki były stosunkowo daleko „od codziennych potrzeb rzesz robotniczych” (Rychliński 1927: 7).

Ciekawe uwagi sformułował również wspomniany wcześniej Jędrzej Moraczewski, były premier w II RP, później lider związkowy. Analizuje przyczyny rozbicia ruchu związkowego. Uzasadnia to zjawisko w następujący sposób: „Rozbicia dokonały partje polityczne. Najdłużej trzymały się te związki, w które wstrzykiwano najmniej partyjniactwa”. Wskazuje, że „każdy związek zaczynał działalność podkreślając swą bezpartyjność, ale każdy dołąd organizowała jakaś partja polityczna. To też wkrótce bezpartyjność okazywała się maską, pod którą wciągano związek na podwórko partyjne”. Pisał nawet o nadwornych związkach zawodowych. Wszystkie grupy polityczne, tworzyły swoje „nadworne związki zawodowe” i używały „ich jedynie i wyłącznie do wzajemnych walk partyjnych”.

Twierdził, że klasa robotnicza nie zdawała sobie sprawy z zagrożenia, jakim były wpływy partii politycznych. Uznawał, że była „zasłепiona”. Wszystkie partie werbowwały członków do swoich związków zawodowych. Skutek był taki, że ostatecznie „klasa robotnicza nie ma (...) żadnej organizacji broniącej jej ogólnych interesów”. Olbrzymia większość robotników wycofała się „z partyjnych związków zawodowych” (Moraczewski 1931: 5, 14).

Dalsze przyczyny tak znacznego rozbicia w ruchu związkowym

L. Hass wskazał na trzy przyczyny tak znacznego rozbicia organizacyjnego ruchu związkowego. Przede wszystkim podlegały one wpływom nurtów społeczno-politycznych, które zwalczały się. Ale wskazał również – po drugie na podziały narodowościowe, w ślad za którymi szły odrębne związki (np. działało wiele związków powiązanych z żydowskimi partiami). Po trzecie, związki różnicowały się na te, które łączyły różne profesje zawodowe, oraz te, które miały charakter ściśle branżowy (Hass 1963: 3).

Aleksander Wóycicki pisze, że powodem rozbicia były również przepisy, które umożliwiały łatwe tworzenie związków, co określa jako „ustawowy nadmiar wolności związkowej”, ale także wynik spuścizny „po czasach, kiedy kwitło w Polsce wielopartyjniactwo. Każda partia chciała mieć w świecie pracowniczym swój odpowiednik w postaci osobnego związku zawodowego. Tramwajarze czy kolejarze, rzemieślnicy czy pracownicy najemni – wszyscy byli poprzedzielani barierami programów partyjnych, poddani dyrektywom z kilkunastu „sztabów” partyjnych”. Wóycicki pyta „Jak tu pracować z takim nadmiarem organizacji, których głównym zadaniem nie są cele zawodowe pracowników, ale jedynie werbowanie członków, cele polityczno-partyjne i wzajemne kłótnie?”. Wskazuje na przykład: „W obrębie jednego zawodu – aż 17 central i zarządów, każda o innej fizjonomii, a wszystkie wzajem z sobą rywalizujące!” (Wóycicki 1937: 318).

Ciekawe refleksje sformułował Zygmunt Żuławski (1880–1949), sekretarz Generalny Komisji Centralnej Związków Zawodowych w Polsce. Pisał „o szalonym rozdrobnieniu” wśród związków w początkowym stadium ich kształtowania się po odzyskaniu niepodległości. Wskazywał, że każda grupa zawodowa, nawet najmniejsza, chciała mieć „odrębny związek i odrębną administrację”. Wśród samego ruchu klasowego na terenie Polski istniało w ten sposób 7 central krajowych, jako odrębnych „ośrodków dyspozycji”, i około półtora setki związków i związeków (Żuławski 1939: 8).

Zygmunt Żuławski pisał również o pewnych tendencjach integracyjnych. Wykazuje nawet zadowolenie, że po dwudziestu latach robotnicy mają jedną organizację w miejsce siedmiu, które działały po 1919 roku (po stronie ruchu klasowego). W tym obrębie Związek Stowarzyszeń Zawodowych w Polsce stał się najpoważniejszą i niejednokrotnie jedyną organizacją zdolną do prowadzenia realnych działań, choć przyznaje, że w jego obrębie działa 25 zcentralizowanych związków w poszczególnych gałęziach przemysłu (posiadały pełną autonomię w obrębie danego przemysłu). W 1939 roku liczył 394 000 robotników, zrzeszonych w 1750 oddziałach miejscowych (Żuławski 1939: 8).

Czynniki kulturowe wpływające na sposób organizacji ruchu zawodowego

Warto przyjrzeć się niektórym czynnikom, które mogły wpływać na trudności w racjonalnym organizowaniu się ówczesnych robotników. Anna Żarnowska tłumaczy to wpływami carskiego absolutystycznego systemu władzy na masy robotników. Na skutek jego oddziaływania działacze mieli trud-

ności, aby wyjaśnić robotnikom przynajmniej części pojęć, które należy przyswoić sobie, aby mogli podejmować aktywność w organizacjach. Chodzi o pojęcia i hasła ukazujące specyfikę ustroju parlamentarnego, czy praw wolności politycznej, w tym różnice między carską dumą a sejmem.

Żarnowska pisze również, że robotników ograniczał także wpływ, jaki wywierała na nich tradycyjna kultura ludowa, w której byli wychowani. Ograniczała ona ich zdolność do absorbowania wiedzy i informacji z ówczesnych kanałów ich dystrybucji. Byli bowiem przygotowani głównie do absorbowania wiedzy i informacji z bezpośrednich form ich przekazywania, w zakresie zagadnień społecznych i politycznych (czyli zapoznawali się głównie z wiedzą, którą sami mogli sobie wytworzyć na bazie własnych doświadczeń, czy z przekazów ustnych od świadków danych wydarzeń).

Dziedziczyli także niektóre cechy chłopskiej mentalności. Chodzi jej o przywiązanie do religii zwłaszcza katolickiej. Nawet środowisko robotników, związanych z nowoczesnym technologicznie przemysłem, podatne było na „żywość pojęć i terminologii religijnej”. Nawet ugrupowania socjalistyczne korzystały w politycznej agitacji z pojęć religijnych, jakkolwiek ten ruch prowadził walkę o laicki światopogląd. Robotnicy sympatyzujący z ruchem socjalistycznym też chcieli mieć swoje kolędy, dlatego powstawały np. kolędy robotnicze.

Zabór rosyjski oddziaływał także na sposób prowadzenia aktywności politycznej, w tym związkowej. Zaznaczyła się tendencja do prowadzenia działań elitarnych, w sensie w wąskich grupach, z uwagi na kwestie bezpieczeństwa. Innymi słowy powstało przyzwyczajenie do konspirowania życia politycznego, co „wzmagало nieufność i rezerwę wobec legalnej, zinstytucjonalizowanej działalności politycznej”. Powstawały również „(...) pewne tendencje anarchistyczne i terrorystyczne. Te ostatnie dawały o sobie znać nawet w ruchu socjalistycznym, szczególnie w początkowym okresie jego rozwoju przed powstaniem SDKP i PPS” (Żarnowska 1977: 214–215).

Formuła działania związków

Aktywność związków była oczywiście najsilniej związana z ochroną interesów materialnych pracowników w rozumieniu poziomu płac i zachowania zatrudnienia. W okresie rozbiorów i później w II RP znaczną część robotników dotykała bieda czy stałe zagrożenie nią. Płace określano często jako głodowe.

Związki próbowały chronić pracowników. Istotnym instrumentem były zapomogi (najsilniej rozwinięta forma działania na Śląsku). Jan Malański oceniał jednak, że w wyniku kryzysu gospodarczego związki straciły podsta-

wę materialną swojej działalności, ”... dziś nie posiadają żadnych zasobów finansowych na rozwinięcie akcji zapomogowej (Malański 1934: 34).

Jednocześnie wypowiedź jednego z robotników wskazuje, że Samopomoc koleżeńską organizowano także poza związkami Jeden z drukarzy pisze „Samopomoc koleżeńska jest u nas, drukarzy bardzo rozwinięta. Takiej pomocy nie udziela żadne stowarzyszenie, żaden związek. Tą samopomocą i solidarnością zawodową stoimy i możemy sobie wzajemnie śpieszyć z pomocą koleżeńską”.

Jeden z członków związku zawodowego pisze, że z organizacji zawodowej pobierał zapomogę, tygodniowo przez 120 dni. Wskazuje, że „...poczyniwszy konieczne oszczędności, można było żyć i wywiązywać się jako tako z zobowiązań wekslowych. „Najpierw ubyła zapomoga z Państwowego Funduszu Bezrobocia (10 zł), potem zapomoga z organizacji zawodowej po wybraniu 120 dni zmniejszyła się do zapomogi nadzwyczajnej w kwocie 28 zł, potem na 24 zł tygodniowo „do kwoty 21 zł. Dostałem więcej z komisariatu, natomiast mniej z organizacji, która ma na swoim utrzymaniu 2700 ludzi (bezrobotnych, inwalidów, chorych i sierot po członkach)”.

Zakończenie

Podsumowując należy podkreślić, że ruch związkowy wytworzył szereg cech w okresie początkowym (*initial conditions*), które później trwały i co określam jako ścieżkę zależności. Ponadto ruch przeszedł przez kilka punktów krytycznych. One również utrwały ścieżkę zależności od początkowego okresu powstania ruchu. Za takie punkty można uznać wydarzenia 1907 roku i załamanie dynamiki rozwoju związków, co podważyło wiarę w jego możliwości. Kolejnym punktem był okres po 1923 roku kiedy doszło do załamania dynamiki bujnego rozwoju, który zaczął się wraz z odzyskaniem niepodległości przez polskie państwo. Punktem krytycznym były także rosnące tendencje władzy do podporządkowania związków Sanacji. Wprawdzie nie ma danych, że to był sukces władzy, ale jednocześnie podważyło morale w ruchu. Punktem krytycznym był wybuch kryzysu gospodarczego w 1929 roku, który w Polsce okazał się bardzo głęboki. Nastąpiło dalsze podważenie wiary w sprawczość związków.

Ścieżkę zależności kształtowały silne podziały w ruchu, niestabilność struktur. Przynajmniej część pracowników traktowało związki instrumentalnie. Przenosiły lojalność wobec związków, które wydawały się w danym momencie zapewniać najwięcej korzyści, np. z powodu uzyskania wpływów w środowisku władzy (Szymański 1939: 348).

Istotnym mechanizmem utrwalającym ścieżkę była zależność w okresie formacyjnym od stronnictw politycznych. Nie doszło odpowiednio szybko do ich autonomizacji. Tymczasem agenda stronnictw była szersza niż agenda typowo związkowo-pracownicza. Związki nie dopracowały się odpowiednio szybko własnego przywództwa nie mogły ustanowić własnych priorytetów i konsekwentnie dążyć do ich realizacji. Warto podkreślić, że związki osiągały wówczas sporo dla pracowników, w granicach tego co było możliwe w sytuacji dominacji właścicieli wspieranych przez aparat państwopolicyjny. Natomiast stronnictwa były zainteresowane podtrzymywaniem więzi zależności wobec związków, co zostało nasilone w II RP.

Ścieżkę kształtowało silne sformatowanie związków na walkę o najbardziej elementarne interesy materialne/egzystencjalne, a więc związane z przetrwaniem (wobec bardzo niskich zarobków i stałego zagrożenia utratą pracy). Mogło dość do silnego zakorzenienia skłonności do koncentrowania się w działaniach na powyższych interesach kosztem uwagi skierowanej na interesy transgresyjne pracowników i związków (czyli interesów związanych z wyjściem z danej sytuacji, np. rozwojem kompetencji, umiejętności). Problemem było również postrzeganie własnych interesów bez zapośredniczenia w interesach innych grup i interesie publicznym (Wesołowski 1993).

Powyższe sprawiało, że brakowało przestrzeni do rozwoju ideowego, koncepcyjnego (rozszerzenia ich menu programowego), jak działać efektywnie w zmieniających się warunkach. Związkom nie udało się wytworzyć – przed 1918 roku i po tej dacie – wykonalnych koncepcji wytworzenia odpowiednio rozbudowanej infrastruktury stosunków pracy, która sprzyjałaby pracującym, w tym trwałych mechanizmów rozjemczych. Na Zachodzie już pod koniec XIX wieku wzmógł się tzw. ruch pojednawczy między związkami zawodowymi a właścicielami/pracodawcami (symbolem są tzw. *Brooklands Agreement* w brytyjskim przemyśle włókienniczym, na mocy którego wprowadzono zasady dobrowolnych porozumień w branży między związkami a pracodawcami; dużą rolę odgrywały tzw. instytucje pojednawczorozjemcze) (Karwacki 1972: 38). Związki nie wydobyły się z tego później, zarówno w II RP, gdzie układy zbiorowe nie funkcjonowały w szerszej skali, jak i w III RP.

Ścieżkę zależności umacniały dalsze sprzężenia, w tym powiązane z powyższej wskazanym sprzężeniem. Otóż istotne było sprzężenie wskazane powyżej jako mechanizm asymetrii. Liderzy stronnictw mieli rosnącą przewagę wobec środowisk pracowniczych/związkowych. Związki nie wypracowywały odpowiednio mocnych zasobów koncepcyjnych, aby móc prowadzić odrębną politykę. W środowisku związkowym – wśród tzw. związków klasowych – mogło rosnąć przekonanie, że warunkiem poprawy bytu pracow-

ników jest obalenie władzy zaborczej (Rosja) i ustroju kapitalistycznego. Jednocześnie wytworzył się odłam dość pasywny w działaniach na linii z pracodawcami (nurt narodowy i chrześcijański w ruchu związkowym) (Rychliński 1927). Ma to powiązanie ze sprzężeniami kognitywnymi (*cognitive feedbacks*), czyli postrzeganiem specyficznym dla ludności kształtowanej w tradycji fatalizmu, niskiego poczucia podmiotowości, co było sukcesywnie utrwalane w wyniku zależności od przynajmniej części hierarchii katolickiej i jej przekazów. Włodzimierz Wesołowski wskazał również na cechy percepcji popychającej do fatalistycznego przekonania, że świat jest już tak uformowany, że „jednym przypada niedola, drugim wszystkie doczesne uciechy i satysfakcje”. Słabszym grupom towarzyszy poczucie krzywdy, a także fatalistyczne przekonanie, że ich sytuacja z niezrozumiałych przyczyn musi trwać (Wesołowski 1993: 128).

Istotne są sprzężenia związane ze słabością ruchu związkowego w zakresie tempa budowania potencjału do działania. Przez długi czas w okresie rozbiorowym ruch nie posiadał prasy, co częściowo wynikało z uzależnienia od stronnictw, które wносиły swoją prasę, np. w Łodzi, największym ośrodku przemysłowym poza Warszawą, długo panowały realia, w których trudno było wyobrazić sobie możliwość rozwoju kadr związkowych. W mieście nie istniały przez długi czas znaczące placówki kultury, prasa polska, czy ośrodki edukacyjne, czyli to wszystko co może podnosić poziom umysłowy mas (Karwacki 1972: 12–19). W II RP wciąż pozostały problemy z poziomem kompetencji zawodowych. Tylko kilkanaście procent robotników ukończyła szkoły zawodowe. Przenosiło się to w III RP, kiedy związki również nie wytworzyły swoich instytutów, czy odpowiednio silnych think tanków. Nie doszło do wytworzenia wspólnego instytutu, a był okres kiedy państwo zaoferowało środki na to w ramach jednego z projektów unijnych o nazwie Poprawa funkcjonowania systemu dialogu społecznego oraz wzmocnienie instytucji i uczestników dialogu społecznego z lat 2008–2009.

Mechanizmy zależności od ścieżki mogą sprawiać, że w obecnej sytuacji wciąż widoczne są zjawiska znane z początków ruchu związkowego, jak brak autonomii związków wobec stronnictw politycznych, silne konflikty w ruchu związkowym, olbrzymia liczba związków, ale też ich labilność, nieadekwatny rozwój ideowy związków, nieadekwatny potencjał do sprostania wyzwaniom, aby móc efektywnie konfrontować się z pracodawcami w coraz bardziej złożonych realiach gospodarczych (np. przygotowanie merytoryczne kadr związkowych, wzmaganie procesów uczenia się). Związki z trudem wychodzą poza zakres zainteresowania interesami materialnymi świata pracy i z trudem wchodziły w sferę interesów transgresyjnych związanych

z zagadnieniami poszerzania możliwości rozwojowych świata pracy (Wesołowski 1993).

Powyższe tendencje można uznać, że wywołują efekt w postaci malejącego poziomu członkostwa w głównych centralach związkowych. Pozostaje pytanie co można uznać za mechanizmy zwrotne, które mogą przyczynić się do wyjścia ze ścieżki przez główne centrale (*self-undermining feedbacks*). Może to być wyłanianie się w niektórych sektorach związków, które nie są z nimi powiązane (konkurencja), zwiększanie autonomii związków wobec stronnictw politycznych, skuteczne zwiększanie partycypacji w miejscu pracy, wyższy potencjał analityczny i merytoryczny (np. kompetencje do porozumień zbiorowych).

Bibliografia:

- A.O., (1934), Robotnice na szanćach walki proletariackiej. Osiem tygodni w okupowanej fabryce. *Głos Kobiet, listopad-grudzień*. <http://lewicowo.pl/robotnice-na-szancach-walki-proletariackiej-osiem-tygodni-w-okupowanej-fabryce/>
- Béland D., Campbell A.L., Weaver R.K., (2022), *Policy feedback. How Policies Shape Politics*. Cambridge University Press.
- Castaldi C., Dosi G., (2005), The Grip of History and the Scope for Novelty: Some Results and Open Questions on Path Dependence in Economic Processes. In A. Wimmer & R. Kossler (Eds.), *Understanding Change: Models, Methodologies and Metaphors*. Palgrave Macmillan.
- Dziubek B., (1969), *Zaczynałem u Lilpopa*. Książka i Wiedza.
- Edmondson D.L., Kern F., Rogge K.S., (2019), The co-evolution of policy mixes and socio-technical systems: Towards a conceptual framework of policy mix feedback in sustainability transitions. *Research Policy*, 48(10), 103555. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.03.010>
- Fioretos O., Falleti G.T., Sheingate A., (2016), Historical Institutionalism in Political Science, In O. Fioretos, G.T. Falleti, A. Sheingate (Eds.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Oxford University Press.
- Friszke A., (1991), *Między demokracją a dyktaturą. Siły polityczne Drugiej Rzeczypospolitej*, *Więź*, 3. <https://wiesz.pl/2018/11/10/miedzy-demokracja-a-dyktatura-sily-polityczne-drugiej-rzeczypospolitej>
- Gardawski J., (2001), *Związki zawodowe na rozdrożu*. Instytut Spraw Publicznych.
- Gella A., (1988), *Development of class structure in Eastern Europe: Poland and her Southern neighbors*. State university of New York press.
- Górecki R., (1946), *Gospodarczy dorobek Polski w latach 1918–1938*. Oddział Kultury i Prasy 2. Korpusu.
- Hancké B., (2010), The Challenge of Research Design. In D. Marsh & G. Stoker (Eds.), *Theory and Methods in Political Science* (Third Edition). Palgrave Macmillan.
- Hass L., (1963), *Organizacje zawodowe w Polsce 1918–1939*. Wydawnictwo Związkowe CRZZ.

- Hass L., (1991), Zasięg organizacyjny ruchu zawodowego w drugiej Rzeczypospolitej. *Kwartalnik Historyczny*, 4, 41–61.
- Hoppe J., (1931), Związek zawodowy w państwie współczesnym. *Droga*, 12.
- Howlett M., Rayner J., (2006), Understanding the historical turn in the policy sciences: A critique of stochastic, narrative, path dependency and process-sequencing models of policy-making over time. *Policy Sciences*, 39(1), 1–18. <https://doi.org/doi.org/10.1007/s110770059004-1>
- Kaczyńska E., (1970), *Dzieje robotników przemysłowych w Polsce pod zaborami*, PWN.
- Kancewicz J., Murzynowska K., Pilch A., Szerer B. (Eds.), (1974), *Ruch zawodowy w Polsce. Zarys dziejów. Tom 1. 1869–1918: Vol. I*. Instytut Wydawniczy CRZZ.
- Karwacki L.W., (1972), *Robotnicze i pracownicze związki zawodowe oraz stowarzyszenia pracodawców w Łodzi (do roku 1914)*, Wydawnictwo Łódzkie.
- Kieszczyński L., (1981), Ruch zawodowy w latach kryzysu gospodarczego 1929–1933. In L. Hass, L. Kieszczyński, K. Murzynowska, J. Naumiuk, A. Tymieniecka (Eds.), *Ruch zawodowy w Polsce. Zarys dziejów 1918–1944* (Vol. 2, pp. 9–165). Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych
- Kołodziejczyk R., Gradowski R., (1974), *Zarys dziejów kapitalizmu w Polsce*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Kowalewski S., (1932), *Historia związków zawodowych robotników w Królestwie Polskim do wybuchu wojny światowej*. Uniwersytet Poznański.
- Kozłowski T., (2019), *Inspekcja pracy w Polsce w latach 1919–1939. Organizacja i działalność*. Państwowa Inspekcja Pracy.
- Krahelska H., (1934), *Prawda o stosunkach pracy*. Lwów. *Przegląd Ekonomiczny*, XII.
- Krzywicki L., (1906), *Zakładajcie związki zawodowe*. Nakład Towarzystwa Wydawnictw Ludowych.
- Krzywicki L. (Eds.), (1933), *Pamiętniki bezrobotnych*. Instytut Gospodarstwa Społecznego.
- Landau W., (1927), *Ośmiogodzinny dzień pracy*. Instytut Gospodarstwa Społecznego.
- Mahoney J., (2000), Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507–548. <https://doi.org/10.1023/A:1007113830879>
- Mahoney J., (2005), Analyzing Path Dependence: Lessons From the Social Sciences. In A. Wimmer, R. Kössler (Eds.), *Understanding change: Models, methodologies, and metaphors* (pp. 129–139). Palgrave-Macmillan.
- Mahoney J., Schensul D., (2006), Historical Context and Path Dependence. In E. R. Goodin & C. Tilly (Eds.), *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis* (pp. 454–471). Oxford University Press.
- Malański J., (1934), *Pracownicze związki zawodowe w Polsce.: Vol. Wydanie drugie poprawione*. Wydawnictwo Instytutu Naukowego Badania Komunizmu.
- MOS, (1935), *Polityka Społeczna państwa polskiego 1918–1935*. Ministerstwo Opieki Społecznej.
- MPIOS, (1928), *10 lat polityki społecznej państwa polskiego 1918–1928*. Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej.
- Pierson P., (1993), When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change. *World Politics*, 45(4), 595–628. <https://doi.org/10.2307/2950710>
- Rychliński S., (1927), *Zasadnicze kierunki robotniczego ruchu zawodowego w Polsce*.

- Sewell H. William Jr., (1996), Three Temporalities: Toward an Eventful Sociology. In J. T. McDonald, (Eds.), *The Historic Turn in the Human Sciences* (pp. 245–280). University of Michigan Press.
- Szymański A., (1939), *Zagadnienie społeczne* (III). Towarzystwo Wiedzy Chrześcijańskiej.
- Wesołowski W., (1993), Transformacja charakteru i struktury interesów: Aktualne procesy, szanse i zagrożenia. In A. Rychard & M. Federowicz (Eds.), *Społeczeństwo w transformacji: Ekspertyzy i studia* (pp. 119–142). Instytut Filozofii i Socjologii PAN.
- Wiśniewski B., (1911), *Byt i warunki pracy robotników w przemyśle cukrowniczym Królestwa Polskiego: Dane ankiety Związku Zawodowego Robotników Cukrowni Królestwa Polskiego*; Gebethner i Wolff; G. G. Gebethner i Ska.
- Wóycicki A., (1921), *Chrześcijański ruch robotniczy w Polsce*. Księgarnia Św. Wojciecha.
- Wóycicki A., (1937), Ku naprawie naszego syndykalizmu. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 17(2), 315–324.
- Zackiewicz G., (2020), Ruch związkowy w Polsce 1918–1939. *Prace Historyczne*, 147(4), 855–867. <https://doi.org/10.4467/20844069PH.20.048.12502>
- Zackiewicz G., (2022), Polski ruch zawodowy wobec Obozu Z jednoczenia Narodowego (1937–1939). *Dzieje Najnowsze*, LIV(3), 47–68. <https://orcid.org/0000-0001-9726-7163>
- Żarnowski J., (1958), „Lewica sanacyjna” w latach 1935–1939. *Przegląd Historyczny*, 49(4), 714–737.

Edukacja o dialogu

Mateusz Szymański

Wprowadzenie

Trójstronny dialog społeczny zdaje się przeżywać swój kolejny strukturalny kryzys. Partnerzy społeczni często wypowiadają się dość negatywnie o jakości dialogu, jego efektach i zaangażowaniu administracji publicznej. We wrześniu 2024 roku, w czasie dyskusji o wysokości płacy minimalnej, Konfederacja Lewiatan informowała, że „Rząd lekceważy dialog społeczny”¹. We wcześniejszych latach podobnych głosów również pojawiało się wiele. Niniejszy tekst będzie próbą sformułowania jednej, z zapewne wielu przyczyn tej strukturalnej słabości. Autor postara się przyjrzeć się bliżej temu skąd wynika tak słaba świadomość znaczenia dialogu społecznego w procesach decyzyjnych i spróbuje odpowiedzieć na pytanie o to jak tę świadomość poprawić.

Nie będzie niczym nowatorskim stwierdzić, że trójstronny dialog społeczny (na tej formule będzie koncentrował się niniejszy tekst) jako mechanizm wspierający procesy decyzyjne w państwie i wszelkich strukturach, gdzie zapadają decyzje co do kierunków polityki, jak np. w Unii Europejskiej, ma niebagatelne znaczenie. Wynika to z faktu, że urzędnikom brakuje często wiedzy o tym jak w praktyce mogą funkcjonować dane rozwiązania regulacyjne. To właśnie partnerzy społeczni, czyli związki zawodowe i organizacje pracodawców, dostarczają wiedzy o tym co dzieje się w realnej gospodarce, o tym jak określone rozwiązanie przygotowane w zaciszu biur będzie mogło, lub nie, zafunkcjonować w konkretnych branżach i przedsiębiorstwach. To ważne, ponieważ przesądza bardzo często o skuteczności danej polityki. Ponadto, akceptacja partnerów społecznych zdecydowanie podnosi szanse na sprawne wdrożenie reform z racji społecznej akceptacji i udzielenia władzy legitymacji do wprowadzania zmian.

¹ <https://lewiatan.org/placa-minimalna-rzad-lekcewazy-dialog-spoeczny/>

Biorąc pod uwagę, że dziś bardzo duży nacisk kładzie się na rozwiązania, które mają nie tylko sprzyjać biznesowi, ale także brać pod uwagę inne czynniki, jak choćby potrzeby społeczne i środowiskowe, to takie zakorzenienie w życiu społeczno-gospodarczym uczestników dialogu jawi się jako jeszcze bardziej istotne. Zrównoważona gospodarka ma za zadanie poszukiwać równowagi pomiędzy tymi trzema sferami. Dlatego też procesy dialogu i konsultacji są nieodzowne. Można zatem stwierdzić, że czasy, w których administracja rości sobie prawo do uznania, że posiada pełną wiedzę na temat tego co konieczne dla rozwoju, są za nami. Procesy deliberacyjne na różnych szczeblach muszą być silnie wkomponowane w proces decyzyjny. Nawet jeśli oznacza to jego wydłużenie, długofalowe zyski są tego warte.

Nie można zapominać o dziedzictwie pandemii koronawirusa. Sytuacja kryzysowa w jakiej znalazła się polska i światowa gospodarka unaocznili, że partnerzy społeczni są konieczni do tego, by w możliwie jak najkrótszym czasie było możliwe wypracowanie odpowiednich działań antykryzysowych. Tarcze antykryzysowe, różnego rodzaju świadczenia i wsparcie dla przedsiębiorstw wymagały współpracy rządu z partnerami społecznymi. Obecnie zachodzące zmiany w świecie pracy, na czele z postępującą cyfryzacją i rozpowszechnianiem się sztucznej inteligencji również wymagają dialogu, który pozwoli na znalezienie takich rozwiązań, które nie ograniczą rozwoju technologicznego, a jednocześnie będą możliwe do zaakceptowania przez pracowników i nie pozbawią ich środków do życia.

Znaczenie wiedzy o dialogu społecznym

Słabość dialogu jest wypadkową wielu czynników. Wymienia się m.in. takie problemy jak niski poziom zaufania społecznego i politycznego, które to są kluczowe dla efektywnego dialogu społecznego. Brak zaufania do partnerów społecznych czy instytucji państwowych utrudnia współpracę, a nieufność między stronami może prowadzić do sytuacji, w której interesy są bardziej bronione niż wspólnie negocjowane. Wymienia się także brak kultury dialogu i współpracy. W przeszłości brakowało silnych mechanizmów partycypacyjnych, co wciąż wpływa na poziom zaangażowania i gotowości do współpracy między partnerami społecznymi. Także polaryzacja polityczna jawi się jako przeszkoda dla rozwoju dialogowych form podejmowania decyzji. Wysoka polaryzacja polityczna i częste napięcia między różnymi grupami wpływają na jakość dialogu społecznego. Nacisk na konflikty polityczne utrudnia podejmowanie racjonalnych decyzji i kompromisów.

Można także mówić o nierównowadze sił między partnerami społecznymi. Nie ulega wątpliwości, że administracja publiczna posiada dominującą rolę w dialogu. Wydaje się także, że organizacje pracodawców są relatywnie silniejsze niż związki zawodowe. To powoduje, że dialog społeczny bywa jednostronny, co ogranicza efektywność negocjacji i utrudnia osiągnięcie zrównoważonych porozumień. Nierównowaga ta sprawia, że trudniej jest osiągnąć konsensus, a niektóre grupy interesów są słabiej reprezentowane. Wymienić można także brak ciągłości i spójności polityki rządu wobec dialogu społecznego. Częste zmiany polityczne i różne podejścia kolejnych rządów do dialogu społecznego wpływają na jego stabilność. Każdy rząd może mieć inną wizję dialogu społecznego, co powoduje brak kontynuacji, a instytucje dialogu społecznego nie mają długofalowej strategii działania.

Na zakończenie tej części rozważań wymienić można krótkofalowość prowadzonej polityki. W dialogu społecznym w Polsce brakuje podejścia strategicznego. Wiele dyskusji dotyczy bieżących, krótkoterminowych problemów, co ogranicza zdolność do tworzenia długoterminowych rozwiązań dla wyzwań społecznych i gospodarczych. Z tym wiąże się również presja czasu i szybkie tempo zmian legislacyjnych. W Polsce często brakuje odpowiedniego czasu na konsultacje społeczne. Szybkie tempo zmian legislacyjnych, w tym reform wprowadzanych bez pełnych konsultacji, sprawia, że dialog społeczny bywa traktowany formalnie, a nie jako proces rzeczywistego negocjowania i współpracy.

Niniejsze opracowanie pragnie jednak zwrócić uwagę na jeszcze inny problem związany ze słabością dialogu społecznego, tj. brak edukacji na temat dialogu społecznego i partycypacji obywatelskiej. Edukacja na temat roli dialogu społecznego i korzyści z niego wynikających jest w Polsce ograniczona. W społeczeństwie brakuje wiedzy na temat skutecznych metod negocjacji, współpracy oraz korzyści płynących z dialogu. To prowadzi do sytuacji, w której zarówno obywatele, jak i pracownicy oraz pracodawcy nie są w pełni świadomi swoich praw i możliwości działania. Ogólnie rzecz biorąc obserwuje się niską świadomość tego czym w ogóle jest dialog społeczny i jego aktorzy. Taki wniosek nasuwa się z obserwacji debaty publicznej i licznych inicjatyw, które rzekomo mają angażować dialog społeczny lub go wzmacniać.

Wystarczy przyjrzeć się kilku przykładom z ostatniego roku, które można łatwo odnaleźć w popularnych wyszukiwarkach. Na przykład na terenie Gdańska zorganizowano niedawno Gdański dialog społeczny poprzedzający ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej². Natomiast w Warszawie orga-

² <https://www.gdansk.pl/urząd-miejski/biuro-architekta-miasta/gdanski-dialog-spoeczny,a,270563>

nizowane jest Forum Komisji Dialogu Społecznego, w którym udział biorą organizacje pozarządowe³. Także niedawno, minister odpowiedzialna za edukację stwierdziła, że „Otwieramy ważną dla nas debatę o profilu absolwenta, dialog społeczny wokół tego, jak powinna wyglądać polska szkoła⁴.” Dalej, dowiadujemy się, że w konsultacjach każdy może wziąć udział. Niestety, często dialog społeczny mylony jest z konsultacjami publicznymi i tzw. dialogiem obywatelskim, który ma zdecydowanie szerszą grupę odbiorców, ponieważ zapraszani są do niego przedstawiciele najmniejszych nawet organizacji pozarządowych, czy też indywidualni obywatele.

Co więcej, nie jest przypadkiem, że niewiele osób przyznaje się do aktywności w związkach zawodowych. W badaniu CBOS z 2024 roku⁵ 3,9 proc. badanych wskazało na działalność w związkach zawodowych (choć w 2010 roku było to 2,1 proc.). W badaniu tej samej instytucji na temat działalności związków zawodowych⁶, w 2021 roku znacząca grupa badanych (36 proc.) odpowiadała, że nie wie czy działalność związków zawodowych jest korzystna dla kraju. Blisko 1/3 nie potrafiła wskazać czy związki zawodowe bronią skutecznie interesów pracowniczych. Te dane ukazują fakt słabej świadomości i zainteresowania Polaków działalnością związków zawodowych – jednego z partnerów społecznych w procesie dialogu społecznego. Nie może to być bez znaczenia dla dialogu i kadr, które ostatecznie biorą w nim udział.

Edukacja

Bez wątplenia bardzo podstawowym będzie stwierdzenie, iż to właśnie w procesie edukacji należałoby choćby zasygnalizować czym dialog społeczny jest i jakie wiąże się z nim wartości dla życia społecznego i gospodarczego, w myśl zasady „czym skorupka za młodu...”. Niestety, nic takiego nie ma miejsca. Nie jest to teza bez pokrycia.

W ostatnim czasie NSZZ „Solidarność” realizował niewielki projekt europejski mający na celu poprawę sytuacji młodych osób na rynku pracy. Celem było wybranie jednego zagadnienia, które następnie stałoby się przedmiotem kampanii związkowej. W odniesieniu do Polski rozmawiano

³ <https://um.warszawa.pl/waw/ngo/-/forum-komisji-dialogu-spolecznego-2>

⁴ <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Nowacka-rozpozynamy-konsultacje-ws-profilu-absolwenta-8819921.html>

⁵ CBOS, Komunikat z badań, Aktywność w organizacjach obywatelskich, Nr 28/2024, marzec 2024 r.

⁶ CBOS, Komunikat z badań, Związki zawodowe w Polsce, Nr 140/2021, listopad 2021 r.

o różnych problemach, ale autorzy projektu uznali, iż odpowiedzi wymaga w pierwszej kolejności obserwowany niski poziom wiedzy o działaniu rynku pracy, praw pracowniczych i o dialogu społecznym. W związku z tym, „Solidarność” po szczegółowej analizie podstawy programowej nauczania przedstawiła wnioski i rekomendacje jak zmieniać zakres treści edukacyjnych w szkołach, by tę istotną lukę uzupełnić.

W swoim liście do Minister Edukacji Narodowej Związek pisze: „Pracownicy nadal skarżą się na złe traktowanie, na brak dialogu społecznego, są wypychani na tzw. śmieciówki, utrudnia się im działalność związkową i wiele, wiele innych. Bez wątpienia kluczową rolę w tym odgrywają istniejące regulacje i ich egzekucja. Jest jednak jeszcze jeden element, który stanowi dość istotną część tej wielkiej układanki zwanej rynkiem pracy, czyli edukacja”. W liście padają argumenty, iż „punkt po punkcie, wnikliwie przeanalizowano treści nauczania doradztwa zawodowego, wiedzy o społeczeństwie oraz przedmiotu biznes i zarządzanie. (...) Próżno szukać wiedzy na temat świata pracy rozumianego jako system naczyń połączonych, w którym interesy pracodawcy i pracownika mogą być polem do współpracy i dialogu”.

Autorzy wnoszą w swoim wystąpieniu o „pogłębioną dyskusję i zmiany w polskiej podstawie programowej kształcenia ogólnego, na każdym poziomie, które doprowadzą do tego, że powszechna stanie się świadomość roli jaką pełni pracownik, oraz na temat tego jakie ma prawa i gdzie może szukać wsparcia w przypadku wystąpienia problemów na rynku pracy, oraz na temat wartości związanych ze współdziałaniem np. poprzez zrzeszanie się w związki zawodowe i prowadzenie dialogu społecznego”. Następnie, prezentowane są konkretne wskazania w jakich miejscach należałoby uzupełnić podstawę programową kształcenia ogólnego m.in. o treści związane z dialogiem społecznym. Na cel wzięto takie przedmioty jak wiedza o społeczeństwie, podstawy przedsiębiorczości i doradztwo zawodowe. Zaproponowano nawet stworzenie odrębnego przedmiotu na temat zagadnień, których można stwierdzić, że pochłaniają znaczną część ludzkiej aktywności, czyli kwestii związanych z pracą.

Odpowiedź ze strony Ministerstwa Edukacji Narodowej była dalece rozczarowująca. Nie dostrzeżono problemu i nie wskazano na jakiegokolwiek kierunki możliwych zmian. W zamian za to, czysto administracyjnie, wskazano, że zorganizowano prekonsultacje społeczne, i że zostaną zorganizowane właściwe konsultacje publiczne. Co ciekawe, w zaproszeniu do wspomnianych prekonsultacji można przeczytać, że zachęca się „ekspertów, nauczycieli, rodziców, uczniów do przesyłania własnych opinii, spostrzeżeń oraz sugestii do propozycji ograniczenia wymagań w podstawie programowej.

Opinie można przesłać za pomocą specjalnego formularza kontaktowego⁷. Czy ma to coś wspólnego z omawianym tu dialogiem społecznym? Nie. Czy przypadkiem podstawa programowa nauczania ogólnego nie winna być przedmiotem dyskusji z partnerami społecznymi? Zdecydowanie tak. Zdaje się, że to dobry przykład na to, że ze świadomością rangi i doniosłości dialogu społecznego w Polsce jest nie najlepiej.

Spójrzmy także na program kształcenia słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (KSAP), a więc kuźni liderów polskiej administracji publicznej⁸. Ani słowa o dialogu społecznym, choć wspomina się o procesie legislacyjnym różnych szczebli, czy też o grupach nacisku i lobbingu. Bliższe spojrzenie na opis modułów kształcenia dualnego w KSAP⁹ rozczarowuje jeszcze bardziej, ponieważ wskazuje się na to, że „słuchacze wezmą także udział w warsztatach poświęconych współpracy władz publicznych z organizacjami pozarządowymi w zakresie rozwiązywania problemów społecznych”. Brak wzmianki o partnerach społecznych.

A to właśnie w takim miejscu jak KSAP o dialogu powinno być najwięcej, by uwrażliwić przyszłych menedżerów administracji o tym jak ważny jest proces dialogu dla wypracowywania najlepszych rozwiązań i decyzji.

Podobnie na studiach wyższych na kierunku administracja, tylko na nielicznych wydziałach studenci mogą wziąć udział w zajęciach, na których są omawiane zagadnienia związane z dialogiem społecznym. Za przykład mogą służyć zajęcia z instytucji dialogu społecznego na II stopniu studiów z administracji na Uniwersytecie Warszawskim¹⁰. Niestety, na I stopniu takich zajęć się nie organizuje. Przegląd sylabusów, choć nie wyczerpujący, na kierunku administracja na innych uniwersytetach pozwala stwierdzić, że przypadek warszawski jest odosobniony i wskazuje na wysoki poziom zrozumienia realiów gospodarczych i społecznych na tym Uniwersytecie.

Kształcenie ustawiczne kadr w administracji i centrum dialogu

Na braki edukacyjne wynikające z luk w programach nauczania nie da się odpowiedzieć inaczej niż przez kształcenie kadr już w trakcie ich kariery urzędniczej. Nietrudno wyobrazić sobie, że urzędnicy i pracownicy

⁷ <https://www.gov.pl/web/edukacja/zmiana-podstawy-programowej--zaczynamy-prekonsultacje>

⁸ https://ksap.gov.pl/ksap/sites/default/files/files/program_ksztalcenia.pdf

⁹ https://ksap.gov.pl/ksap/sites/default/files/files/opis_modulow_w_ksztalceniu_dualnym.pdf

¹⁰ <https://wpia.uw.edu.pl/uploads/media/63b688ca43d6c/uchwala-senatu-program-administracja-ii-stopnia.pdf>

administracji różnych szczebli mogliby być szkoleni z podstaw dialogu społecznego. W trakcie takich kursów mogliby dowiedzieć się o wartościach płynących ze skutecznie prowadzonego dialogu społecznego. Mogliby poznać fundamenty wiedzy o dialogu, o partnerach społecznych, działalności Rady Dialogu Społecznego, wojewódzkich radach dialogu społecznego, trójstronnych zespołów branżowych, czy takich gremiów jak rady rynku pracy. Istotne byłoby także informowanie i uświadamianie znaczenia procesów związanych z rokowaniami zbiorowymi – dziś w Polsce w zasadzie marginalnymi, choć mającymi istotną rolę w wielu innych państwach europejskich.

Tego rodzaju szkolenia osadzałyby dialog w szerszym kontekście działalności państwa jako całości i uwrażliwiała na społeczny wymiar wzmocnienia przedsiębiorczości i konkurencyjności. Bardzo ważne byłoby, aby w takich kursach brali udział nie tylko urzędnicy, którzy bezpośrednio spotykają się z partnerami społecznymi, ale także inni, którzy mają w swoich zadaniach prace związane z kształtowaniem polityki. W szkoleniach, warsztatach, czy też w opracowaniu odpowiednich materiałów edukacyjnych, w tym także dostępnych online, powinni brać udział przedstawiciele partnerów społecznych, którzy jako praktycy mogliby wnieść swój unikalny wkład w programy szkoleniowe oferowane administracji.

Działaniem, które należałoby poważnie rozważyć byłoby stworzenie jednej jednostki publicznej, która byłaby skoncentrowana właśnie na tym, by koordynować i wspierać partnerów społecznych i rząd w prowadzeniu dialogu społecznego. Swoją propozycję, by powołać jakąś formę urzędu ds. dialogu, na czele z rzecznikiem dialogu, od lat prezentuje NSZZ „Solidarność”. Nie wchodząc w szczegóły dotyczące kompetencji i organizacji takiej jednostki jedno jest pewne – byłoby to doskonale miejsce do tego, by tworzyć treści, kształcić i promować dialog społeczny, różne grupy, w tym kadry urzędnicze. Dzisiejsza formuła organizacji Biura Rady nie pozwala na więcej niż tylko bieżąca administracja związana z pracami RDS.

Namiastką takiego miejsca, choć daleką od powyższej idei, dziś jest Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, jednak można odnieść wrażenie, że jest to jednostka, której pozycja od lat jest osłabiana przez ograniczane finansowanie i zmniejszające się kadry. Dzieje się tak pomimo ogromnego doświadczenia pracowników CPS „Dialog”, jak również pomimo ich zaangażowania. To niestety niewykorzystany potencjał. A przecież jeszcze kilka lat temu bardzo wartościowe treści można było odnaleźć w kwartalniku „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego”, gdzie swoje przemyślenia umieszczali teoretycy i praktycy. Było to niezwykle wzbogacające.

Sygnaly z poziomu UE

Bywa czasem tak, że jeśli dane władze nie są same przekonane do pewnych koncepcji, to bodziec do zmian płynie ze szczebla wyższego. W odniesieniu do dialogu bardzo ważne sygnały płyną z poziomu unijnego. W wielu wypadkach dialog społeczny jest wymagany przez UE w procesie realizacji danych polityk UE. Unia Europejska promuje i wzmacnia dialog społeczny poprzez ramy prawne, wsparcie finansowe, inicjatywy dialogu na poziomie unijnym, a także poprzez promowanie dobrych praktyk i monitorowanie działań w tym zakresie. Dialog społeczny pozostaje istotnym narzędziem w budowie bardziej sprawiedliwych i zrównoważonych społeczeństw.

Już na wstępie należy zauważyć, że dialog społeczny jest wpisany wprost do postanowień Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), gdzie artykuł 152 zobowiązuje UE do wspierania dialogu między partnerami społecznymi, z poszanowaniem autonomii tych partnerów. Ponadto UE uchwaliła szereg dyrektyw, które wzmacniają prawa pracowników i pracodawców, ułatwiając prowadzenie dialogu. Przykłady takich regulacji obejmują dyrektywę o informowaniu i konsultowaniu pracowników (2002/14/WE), czy też dyrektywę o europejskich radach zakładowych (2009/38/WE), która ustanawia mechanizmy współpracy transnarodowej. W ostatnim czasie przyjęta została niezwykle istotna dyrektywa w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej, w której rokowania zbiorowe postawiono w centrum procesów decyzyjnych na temat sposobu ustalania płac minimalnych w gospodarce. Art. 4 tej dyrektywy mówi o „promowaniu rokowań zbiorowych mających na celu ustalenie wynagrodzeń”. W takim kraju jak Polska, gdzie zasięg układów zbiorowych pracy jest niewielki to bardzo ważny sygnał do wprowadzenia zmian.

Ponadto, na poziomie europejskim UE wspiera dialog międzybranżowy oraz dialog sektorowy (branżowy). Odbывают się regularne spotkania między partnerami społecznymi na szczeblu europejskim, gdzie omawiane są kluczowe kwestie gospodarcze, socjalne i związane z rynkiem pracy. Na przykład Europejski Komitet Dialogu Społecznego gromadzi organizacje takie jak Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (ETUC), BusinessEurope (organizacja reprezentująca przedsiębiorców) oraz inne organizacje reprezentujące różne grupy interesów. Rezultatem tych negocjacji mogą być wspólne rekomendacje, porozumienia, plany działań i inne inicjatywy wspierające rozwój rynku pracy i poprawę warunków zatrudnienia.

Co więcej, Unia Europejska finansuje wiele programów, które wspierają dialog społeczny na poziomie krajowym i unijnym. Europejski Fundusz

Społeczny Plus (EFS+) jest jednym z najważniejszych źródeł wsparcia finansowego dla działań związanych z dialogiem społecznym. Dzięki tym funduszom organizacje społeczne, w tym związki zawodowe i organizacje pracodawców, mogą realizować programy szkoleniowe, projekty badawcze, a także wspierać inicjatywy służące poprawie dialogu w miejscu pracy. Dodatkowo UE organizuje i wspiera wydarzenia, seminaria oraz programy edukacyjne, które promują ideę dialogu społecznego. Wiele z tych inicjatyw koncentruje się na podnoszeniu kwalifikacji i kompetencji partnerów społecznych w zakresie negocjacji, mediacji i rozwiązywania konfliktów.

Warto odnotować prace podejmowane przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, jedną z instytucji UE. W swoich opiniach bardzo często odnosi się do kwestii dialogu społecznego bardzo silnie akcentując jego znaczenie w kreowaniu zrównoważonej i sprawiedliwej gospodarki. W ostatnich latach EKES opracował kilka interesujących opinii, w których porusza kwestie dialogu społecznego. Szczególnie miejsce należy się opinii EKES przyjętej w kwietniu 2023 roku na temat „Wzmocnienia dialogu społecznego¹¹”. Opinia odnosi się do planów Komisji ws. wzmocnienia dialogu społecznego w UE. EKES przyjmuje tę propozycję z zadowoleniem. Podkreśla, że „dialog społeczny na szczeblu krajowym i europejskim odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu polityki gospodarczej, pracowniczej i społecznej, która promuje pozytywną konwergencję warunków życia i pracy we wszystkich państwach członkowskich”. Ponadto, jak czytamy w opinii, EKES „z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Zalecenie ma na celu poprawę trójstronnego dialogu społecznego zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym, zauważając jednocześnie, że w niektórych państwach członkowskich trójstronny wymiar dialogu społecznego jest bardziej formalistyczny niż znaczący. Ustanowienie wspólnych skutecznych ram, które mają być wdrażane na szczeblu krajowym w celu zaangażowania partnerów społecznych, może pomóc zapewnić, że odbędą się skuteczne i jakościowe konsultacje z krajowymi partnerami społecznymi”.

Nie można pomijać roli procesu Semestru Europejskiego. Jest to cykl koordynacji polityk gospodarczych i społecznych w UE, w którym pewną rolę odgrywa dialog społeczny na szczeblu krajowym. Państwa członkowskie są zobowiązane do angażowania partnerów społecznych w proces planowania i realizacji reform strukturalnych. W ramach Semestru publikowane są zalecenia dla poszczególnych państw. W 2024 roku dialog społeczny nie pojawił się wśród zaleceń kierowanych do Polski, jednak w 2023 roku za-

¹¹ SOC/764, <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/strengthening-social-dialogue>

uważono, iż „systematyczne i skuteczne angażowanie władz lokalnych i regionalnych, partnerów społecznych i innych odpowiednich zainteresowanych stron, a także ogólna jakość dialogu społecznego pozostają ważne dla pomyślanej realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, a także innych polityk gospodarczych i polityk zatrudnienia wykraczających poza zakres tego planu, ponieważ służą zapewnieniu szerokiego poczucia odpowiedzialności za cały program polityczny”.

Można mieć nadzieję, że te sygnały są odnotowywane przez naszą administrację, przynajmniej na poziomie rządu, i że dzięki temu świadomość znaczenia dialogu rośnie.

Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP) i inne przykłady wsparcia dialogu

Nie można zapominać o znaczeniu jakie ma MOP dla promowania dialogu społecznego. Liczne programy edukacyjne i kampanie mają przypominać każdej ze stron dialogu, jak ważny jest rzetelnie i w dobrej wierze prowadzony dialog. Fundamentem działania tej organizacji jest trójstronność. I nie można pomijać, że MOP oferuje wiele jeśli chodzi o podnoszenie wiedzy na temat dialogu społecznego. Szybkie spojrzenie na ofertę szkoleniową MOP pozwala stwierdzić, że jest bogata i warto z niej skorzystać także przez przedstawicieli administracji. Zobaczmy choćby opis Akademii Dialogu Społecznego i Stosunków Przemysłowych¹², kursu, do którego zapraszani są przedstawiciele wszystkich trzech stron dialogu.

W opisie czytamy m.in., że „dialog społeczny jest definiowany przez MOP jako obejmujący wszystkie rodzaje negocjacji, konsultacji lub po prostu wymiany informacji między przedstawicielami rządów, pracodawców i pracowników w kwestiach wspólnego zainteresowania związanych z polityką gospodarczą i społeczną. (...) Dialog społeczny jest zarówno środkiem do osiągnięcia godnej pracy poprzez wzmocnienie demokratycznego podejmowania decyzji, jak i celem samym w sobie”. Dalej, MOP uzasadnia, że „głównym celem dialogu społecznego jest poprawa jakości decyzji i polityk poprzez zaangażowanie głównych interesariuszy w świecie pracy, w szczególności pracodawców, pracowników i ich przedstawicieli. Skuteczne instytucje i procesy dialogu społecznego mają potencjał rozwiązywania ważnych problemów ekonomicznych i społecznych, radzenia sobie z kryzysami –

¹² <https://www.itcilo.org/courses/academy-social-dialogue-and-industrial-relations>

takimi jak Covid-19 – zachęcania do dobrego zarządzania i pokoju społecznego, zmniejszania nierówności i promowania wzrostu.”

Zgodnie z informacją MOP, absolwent kursu będzie posiadał wiedzę na temat dialogu społecznego i stosunków przemysłowych oraz międzynarodowych norm pracy z nimi związanych. Pozna rolę instytucji trójstronnych, układów zbiorowych, współpracy w miejscu pracy, itp. I choć jest to przykład płatnego kursu, to istnieją również szkolenia oferowane bezpłatnie, które są umieszczone na przeznaczonej do tego platformie. Warto byłoby rozpoznać je i promować wśród wszystkich, którzy mogą zetknąć się z partnerami społecznymi.

Pomocne może być także wykorzystanie dobrych wzorców i sygnałów płynących z różnego rodzaju sieci współpracy i projektów, które są realizowane na szczeblu UE. Pierwszy przykład z brzegu to Europejska Sieć Administracji Publicznej (EUPAN). Jest to międzyrządowa sieć współpracy w zakresie administracji publicznej, która działa na poziomie UE. Skupia się na wymianie wiedzy, najlepszych praktyk i rozwoju kompetencji urzędników administracji publicznej, w tym umiejętności dialogu społecznego. Organizuje warsztaty, seminaria i spotkania, które pozwalają urzędnikom na wymianę doświadczeń w zakresie dialogu społecznego, zarządzania personelem oraz cyfryzacji administracji.

EUPAN promuje również dokumenty, które są opracowywane w czasie poszczególnych prezydencji państw członkowskich w Radzie UE. Na stronach tej sieci znajdziemy Deklarację ze Strasbourga¹³ przyjętą w czasie Prezydencji Francji. Czytamy w niej, że „Europejscy ministrowie odpowiedzialni za administrację publiczną, transformację publiczną i służbę cywilną, przy wsparciu Komisji Europejskiej, deklarują swój zamiar wspierania rozwoju nowych sposobów pracy, w tym telepracy, oraz wdrażanie umiejętności cyfrowych dla bardziej nowoczesnych administracji poprzez promowanie i pogłębianie dialogu na szczeblu europejskim i krajowym, w tym z partnerami społecznymi, z pełnym poszanowaniem ich roli i autonomii, na temat przyszłości pracy, transformacji cyfrowej i telepracy; europejscy ministrowie i komisarze odpowiedzialni za administrację publiczną, transformację publiczną i służbę cywilną wspierają trwające dyskusje na temat transformacji cyfrowej i różnych nowych sposobów pracy w sektorze publicznym, zwłaszcza w ramach Europejskiego Komitetu Dialogu Społecznego Administracji Rządowych na Szczeblu Centralnym (SDC-CGA) i Europejskiej Sieci Administracji Publicznej (EUPAN), jednocześnie angażując się w ochronę krajowych ram prawnych i prawa partnerów społecznych do zawierania po-

¹³ <https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2022/04/declaration-Strasbourg17-03-EN-vfinal.pdf>

rozumień krajowych, dostosowując i uzupełniając przepisy w celu odzwierciedlenia okoliczności specyficznych dla danego kraju.”

Za dobry przykład podnoszenia wiedzy urzędników w ramach krajowych programów doskonalenia zawodowego mogą posłużyć Francja, Niemcy i Hiszpania. W pierwszym z krajów funkcjonuje *l'Institut national du service public* (INSP), który ma zadanie organizować szkolenia i opracowywać materiały edukacyjne dla wyższych urzędników administracji, w tym dotyczące dialogu społecznego i zarządzania konfliktami w sektorze publicznym. W Niemczech działa natomiast *Bundesakademie für öffentliche Verwaltung*, w pracach której również różne formaty dialogu, w tym dialogu społecznego, regularnie się pojawiają. Zadania tej jednostki to organizacja szkoleń umożliwiających rozwój zawodowy, szkoleń dla menadżerów, coaching, pogłębianie dyskusji o integracji europejskiej i współpracy międzynarodowej oraz szkolenia mające na celu modernizację administracji. W ostatnim ze wskazanych krajów – Hiszpanii na uwagę zasługuje *Instituto Nacional de Administración Pública* (INAP). Ten instytut również posiada w swoim portfolio zagadnienia związane z partycypacją obywatelską i promowaniem dialogu. Możemy odnotować INAP w sprawie zatwierdzenia zaproszenia do składania wniosków na rok 2023 o przyznanie dotacji na finansowanie ogólnokrajowych planów szkoleniowych mających na celu szkolenie w zakresie rozwoju funkcji związanych z negocjacjami zbiorowymi i dialogiem społecznym w dziedzinie administracji publicznej jako konkretny dowód na to, że przykłada się w Hiszpanii uwagę do kształcenia w sprawach związanych z dialogiem społecznym.

Politycy

Powyższe nie będzie jednak miało sensu, jeśli nie przekona się liderów politycznych, że należy wykorzystać potencjał dialogu społecznego dla procesów podejmowania decyzji we wszystkich istotnych dla państwa sprawach. Nie tylko dlatego, że to korzystne dla przyjmowanych decyzji, ale również dlatego, że poszanowanie zasad dialogu, rozumianego szeroko jako szacunek do instytucji i zasad, wyznacza standard dla sektora prywatnego.

Jedną z prób takiego wbudowania dialogu w mechanizmy rządzenia była Strategia Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR) z 2017 roku¹⁴. Padały w niej bardzo przekonujące stwierdzenia, iż „dodatkową słabością państwa było słabe wykorzystanie debaty strategicznej oraz dialogu społecznego, co

¹⁴ <https://www.gov.pl/documents/33377/436740/SOR.pdf>

przy prowadzeniu aktywnej polityki rozwoju jest kluczowym czynnikiem akceptacji zmian wprowadzanych przez rząd”. Takie stwierdzenie, w polskich warunkach należało uznać za innowacyjne. Wczytajmy się jeszcze w to co proponowano w SOR w odniesieniu do dialogu społecznego i jakie dostrzegano jego zalety:

- „Dla rozwoju kapitału społecznego ogromną szansą jest także wykorzystanie dotychczasowych doświadczeń z podejścia LEADER (RLKS) oraz możliwości oferowanych przez jego zinstytucjonalizowane formy, jakie oferują Rada Dialogu Społecznego oraz wojewódzkie rady dialogu społecznego, które poprzez zaangażowanie partnerów społecznych w kształtowanie polityki społeczno-gospodarczej kraju (od projektowania jej założeń, przez implementację, ewaluację i korektę) mogą realnie współuczestniczyć w polityce rozwojowej kraju”.
- „Dla wzmocnienia roli dialogu społecznego i obywatelskiego kluczowe znaczenie będzie miało szeroko zakrojone partnerstwo pomiędzy instytucjami administracji publicznej i organizacjami pozarządowymi, oparte na wzajemnym zaufaniu i współpracy. Z jednej strony będzie ono wzmacniać potencjał państwa, z drugiej rozwijać kapitał społeczny”.
- „Czynnikami odgrywającymi kluczową rolę w tym zakresie są: kultura współpracy, kreatywność i tolerancja, zaufanie i gotowość do tworzenia zinstytucjonalizowanych i niesformalizowanych sieci współpracy i partnerstwa pomiędzy różnymi podmiotami życia publicznego. Konieczne jest przy tym tworzenie warunków dla większego zaangażowania strony społecznej (organizacje, partnerzy, obywatele) w procesy kreowania polityk publicznych i stanowienia prawa, począwszy od identyfikacji problemu wymagającego interwencji, a skończywszy na analizie funkcjonowania obowiązujących regulacji i rozwiązań”.

Ponadto, w dokumencie przewidziano również działania na rzecz promocji dialogu społecznego i wprowadzenia rozwiązań wspierających efektywny trójstronny i dwustronny dialog społeczny.

Warto byłoby rozważyć powrót do takiego holistycznego podejścia do rozwoju, w którym widzi się rolę dialogu społecznego jako czegoś co wzbogaca debatę i sprzyja lepszym decyzjom, a nie jako czymś co zajmuje czas i utrudnia bieżące administrowanie. Lekcja z prac nad SOR i jego przesłanie na temat dialogu społecznego winno być nadal przypominane w administracji rządowej.

Z drugiej strony, od kiedy funkcjonuje Rada Dialogu Społecznego, polski Parlament rzadko interesował się tym jak funkcjonuje polski dialog społeczny. Dość powiedzieć, że jedynie Senat corocznie zaprasza przedstawicieli RDS do dyskusji nad sprawozdaniem z prac Rady. Sejm nigdy nie

zorganizował takiej debaty choć ustawa o Radzie jasno stanowi, iż „Przewodniczący Rady przedstawia Sejmowi i Senatowi corocznie (...) informację o działalności Rady za okres swojej kadencji; (...) sprawozdanie z działalności Rady w roku poprzednim.” Gdyby sprawozdania odbywały się zgodnie z wymogami ustawy, dużo łatwiej byłoby budować pozycję i rozpoznawalność dialogu, a tym samym większą wiedzę wśród samych władz RP.

Podsumowanie

Powyższe rozważania to zapewne namiastka tego jak można myśleć o budowaniu rozpoznawalności instytucji dialogu społecznego w ramach administracji publicznej. Szereg działań może mieć charakter nieco bardziej miękki, nastawiony na promocję i budowanie świadomości, inne skupiają się na przenoszeniu dobrych praktyk, jeszcze inne koncentrują się na bardzo konkretnych inicjatywach nakierowanych na podnoszenie wiedzy poprzez szkolenia i kursy oraz na zagadnieniach formalnych.

Dla powodzenia tego rodzaju inicjatyw konieczna jest jednak wola polityczna, której niestety raczej brakuje. Niewiele jest znanych praktyk, które pokazywałyby realną chęć budowania silnego partnerstwa między rządem, a partnerami społecznymi. Wskazano w tym tekście na Strategię na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, której efekty trudno dziś ocenić. Niemniej, jest to dokument, który postawił trafne diagnozy i zmierzył się z próbą wskazania konkretnych rekomendacji jak usprawnić maszynę dialogu w Polsce.

Być może w tym kontekście należy przypomnieć dokument rządowy z 2002 roku „Zasady dialogu społecznego”¹⁵, który choć odnosił się bezpośrednio do członków koalicji rządowej SLD-UP-PSL i z jego treści wyłania się dość instrumentalne podejście do dialogu, to wydaje się, że zawiera dość uniwersalne rekomendacje dotyczące tego jak angażować rząd w dialog społeczny i jak ważną może on odgrywać rolę w skutecznym rządzeniu, a przy tym jest jedyną jak dotąd tak holistyczną próbą zrozumienia tego jak dialog społeczny może wzbogacać procesy decyzyjne.

Nie należy zapominać również o dorobku, który już wypracowano. Dlaczego by nie promować szerzej wśród kadr administracji publicznej materiałów informacyjnych publikowanych przez Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Spo-

¹⁵ Rada Ministrów, *Zasady Dialogu Społecznego*, dokument programowy rządu przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 października 2002 r.

łącznej, które są publikowane na stronie internetowej <https://www.gov.pl/web/dialog>, czy też wspomnianych już publikacji CPS „Dialog”¹⁶.

To wszystko pozwala mieć nadzieję, że proponowane działania oddalą nieco wizję państwa, w której decyzje są jedynie prezentowane aktorom życia społecznego i gospodarczego. Państwa, w którym dialog nie sprowadza się jedynie do informowania, a do współtworzenia dobrej polityki publicznej. Państwa, gdzie dialog i konsultacje społeczne nie są tylko czymś do „odhaczenia”. Że możliwe będzie dalsze budowanie transparentnych mechanizmów kreowania rozwiązań z korzyścią dla gospodarki i społeczeństwa.

¹⁶ <https://www.cpsdialog.gov.pl/>

Dlaczego nieobecność dialogu branżowego w Polsce jest groźna dla interesów państwa i pracowników. Znamienny przykład przemysłu samochodowego

Sławomir Adamczyk, Barbara Surdykowska¹

Wprowadzenie

Polska jest jedynym średniej wielkości państwem członkowskim UE, w którym dwustronny dialog branżowy *de facto* nie istnieje. Niesie to za sobą konkretne negatywne skutki nie tylko dla statystyki zasięgu rokowań zbiorowych, ale przede wszystkim dla możliwości perspektywnego rozwoju poszczególnych sektorów gospodarki oraz obszaru polityki państwa określanego jako usługi powszechnego dostępu finansowane ze środków publicznych (takich jak edukacja, zdrowie czy usługi komunalne). Nieobecność poziomu branżowego w praktyce polskich stosunków przemysłowych jest poważnym ograniczeniem możliwości wykorzystania dialogu społecznego i negocjacji zbiorowych jako mechanizmów potrzebnych w zapewnieniu udziału związków zawodowych i organizacji pracodawców w procesach związanych z zasadniczą przebudową rynku pracy, wynikającą z obiektywnych uwarunkowań, niejednokrotnie o charakterze zewnętrznym.

Przedstawimy tutaj przypadek przemysłu samochodowego, a więc branży o silnym poziomie umiędzynarodowienia, charakteryzującej się łańcuchami zależności (podwykonawstwa) zarządzanymi ostatecznie przez nie więcej niż kilkanaście korporacji ponadnarodowych. Mamy zamiar zwrócić uwagę czytelnika na potencjalne, aczkolwiek całkowicie realne negatywne konsekwencje nieobecności sektorowego poziomu negocjacji zbiorowych (czyli po prostu brak ponadzakładowego układu zbiorowego pracy) w tym wiodącym segmencie polskiej gospodarki. Należy mieć na względzie, że

¹ Rozdział wyraża wyłącznie osobiste poglądy autorów i nie może być utożsamiany ze stanowiskiem NSZZ „Solidarność”.

jest to sektor, przed którym stoją szczególne wyzwania w wymiarze europejskim, które można określić mianem „tektonicznych wstrząsów” także w sferze pracowniczej. Wystarczy tylko wspomnieć zapowiedziane w listopadzie 2024 roku zamknięcie fabryki Audi pod Brukselą zatrudniającej ponad 3 tys. pracowników. W Polsce ten sektor jest, wbrew obiegowym opiniom, dość silnie jak na nasze warunki uzwiązkowiony. Pojawia się więc pytanie, o rzeczywistą rolę związków zawodowych.

Przykład sektora przemysłu samochodowego może być ciekawym przyczynkiem do dyskusji na temat możliwości rozwoju solidarności związkowej w skrajnie niesprzyjających warunkach zewnętrznych. Po 1989 roku Polska stała się polem znaczących inwestycji ponadnarodowych korporacji motoryzacyjnych. Miało to miejsce w kontekście *de facto* nieistniejących ram dla stosunków przemysłowych i negocjacji zbiorowych. Mimo, że obecnie takie ramy prawne istnieją, nic nie wskazuje na to, że w przypadku sektorów zdominowanych przez kapitał zagraniczny, a więc także przemysłu motoryzacyjnego możliwy był rozwój dialogu dwustronnego prowadzącego do zawarcia układu zbiorowego lub jakiegokolwiek porozumienia zbiorowego o charakterze sektorowym.

Obecnie polski przemysł motoryzacyjny odpowiada za prawie 10 proc. krajowej produkcji przemysłowej i zatrudnia ponad pół miliona pracowników. Jednak w wielu przypadkach zakładowe związki zawodowe wydają się być bardziej uwikłane w konkurencyjną rywalizację macierzystych koncernów motoryzacyjnych niż w próby wypracowania wspólnych odpowiedzi na strategiczne wyzwania dla całej branży. A takie stanowi przykładowo rosnąca oferta samochodów elektrycznych produkowanych poza UE, już obecnie powodująca przeformułowanie strategii ponadnarodowych pracodawców.

Zasadnicze pytanie brzmi, czy związki zawodowe mogą prowadzić sektorowy dialog społeczny w branży, która jest tak zorientowana na eksport i zdominowana przez łańcuchy zależności skutkującymi agresywną konkurencją w wymiarze ponadgranicznym. Naszym zdaniem przykład Polski pokazuje, że jest to bardzo problematyczne, szczególnie w tych krajach UE, w których pozostałości po uregulowaniach systemu autorytarnego powodują, że poziom decyzyjny związków zawodowych w znacznej mierze pozostaje w gestii organizacji zakładowych, a wyższe (branżowe) struktury związkowe stają się hubami wymiany informacji związkowej, a nie podmiotami zdolnymi do nakłaniania reprezentacji pracodawców do prowadzenia efektywnego dialogu dotyczącego danej branży.

Naszym celem nie jest omawianie potencjalnych skutków transformacji sektora związanej z tzw. Zielonym Ładem, podkreślimy jednak kilka

aspektów związanych z ubocznymi efektami procesu *twin transition*² ponieważ uważamy, że mogą one mieć fundamentalny wpływ na sytuację pracowników w całym sektorze.

Sytuacja europejskiego przemysłu samochodowego: dramat w kilku odsłonach

Według Komisji Europejskiej sektor motoryzacyjny jest kołem napędowym gospodarki unijnej, gdyż ma kluczowe znaczenie dla dobrobytu Europy i jej przyszłości przemysłowej. Zapewnia bezpośrednie i pośrednie zatrudnienie dla 13,8 mln obywateli wspólnoty, a więc 6,1 proc. całkowitego zatrudnienia w UE. Przy tym 2,6 miliona osób pracuje przy bezpośredniej produkcji pojazdów silnikowych, co stanowi 8,5 proc. zatrudnienia w całym unijnym sektorze produkcyjnym. UE jest jednym z największych producentów pojazdów silnikowych na świecie (ACEA 2022).

O znaczeniu sektora przemysłu motoryzacyjnego dla przemysłowej przyszłości Europy świadczy to, że jest on największym prywatnym inwestorem w badania i rozwój. Trudno więc dziwić się, że celem UE jest wzmocnienie konkurencyjności własnego przemysłu motoryzacyjnego i utrzymanie pozycji światowego lidera technologicznego. Z drugiej jednak strony coraz bardziej rygorystyczna polityka klimatyczna Europy może doprowadzić ten sektor do spektakularnej zapaści w świetle agresywnych zachowań aktorów zewnętrznych, zwłaszcza Chin.

To sprawia, że warto przyjrzeć się kwestii jakości stosunków przemysłowych w tym sektorze, które są dość skomplikowane zarówno w wymiarze unijnym jak też i na poziomie poszczególnych państw członkowskich. Rynek motoryzacyjny w UE od lat charakteryzuje się bezwzględną konkurencją między dominującymi korporacjami ponadnarodowymi, w tym nagłymi, nieoczekiwanymi fuzjami i przejęciami, z których oczywiście najbardziej spektakularnym przedsięwzięciem jest utworzenie Stellantis³. Ale dotyczy to także wielkich ponadnarodowych podwykonawców takich jak obecne w Polsce Delphi, które zostało „pożarte” w 2020 roku przez Borg Warner⁴. W sferze społecznej ma to swoje reperkusje w postaci złożonej sytuacji pra-

² Termin *twin transition* oznacza powiązane ze sobą zmiany wynikające z zielonej i cyfrowej transformacji.

³ Przeprowadzona w 2021 r. fuzja Fiat Chrysler Automobiles oraz Peugeot Group, w rezultacie czego powstało Stellantis, <https://www.stellantis.com/en/news/press-releases/2021/january/the-merger-of-fca-and-groupe-psa-has-been-completed>

⁴ Delphi bought by rival BorgWarner for \$1.5 billion | Luxembourg Times.

owników (zwłaszcza pogarszającego się bezpieczeństwa pracy i wynagrodzeń) w tym sektorze, stających się zakładnikami wzajemnej konkurencyjnej rywalizacji między własnymi pracodawcami, co przekłada się na trudności z budowaniem solidarności związków zawodowych. Nie jest przypadkiem, że pomimo promowania przez Komisję Europejską rozwoju sektorowego dialogu społecznego na poziomie UE, wciąż nie powstał komitet dialogu społecznego reprezentujący sektor motoryzacyjny. Jedynymi przejawami „dialogu” na poziomie UE są sporadyczne wspólne reakcje na plany lub zaniechania Komisji.

Przyjrzyjmy się pokrótce obecnej kondycji tego sektora. Jak już napisaliśmy przemysł motoryzacyjny od dziesięcioleci stanowi siłę napędową gospodarki kontynentu europejskiego i jest sztandarowym przykładem sukcesu przemysłowego Europy. Wystarczy powiedzieć, że czterech z dziesięciu największych na świecie producentów samochodów pod względem przychodów pochodzi z Europy: Volkswagen, Mercedes-Benz, Stellantis i BMW. Jednakże w liczbie wyprodukowanych pojazdów w 2023 roku Unię Europejską przegoniły już Chiny i doganiają USA⁵. Europejski przemysł motoryzacyjny stanął jednak obecnie przed fundamentalnymi wyzwaniami, które mogą zadecydować o jego przyszłości, a które są po części rezultatem podejmowanych decyzji politycznych. Trzy główne wyzwania to dekarbonizacja, cyfryzacja i globalna konkurencja (Komisja Europejska 2021). Środki zaradcze na te wyzwania niekoniecznie ze sobą współgrają, a czasem są wręcz rozbieżne. Wystarczy zwrócić uwagę, że radykalne środki pro-klimatyczne mogą utrudniać rozwój nowych technologii, zapewniających konkurencyjność przemysłu. Dodatkowo trzeba zwrócić uwagę, że zestaw czynników wpływających na sytuację sektora obejmuje nie tylko samą produkcję, ale także coś co można określić jako „nie-produkcję”. Ta pierwsza dzieli się na dwie kategorie: bezpośrednią i pośrednią. Produkcja bezpośrednia obejmuje produkcję pojazdów silnikowych, produkcję nadwozi (karoserii), przyczep i naczep oraz produkcję części i akcesoriów. Produkcja pośrednia obejmuje produkcję różnych elementów, w tym opon i dętek gumowych, bieżnikowanie i regenerację opon gumowych, komputerów i urządzeń peryferyjnych, silników elektrycznych, generatorów i transformatorów, łożysk, kół zębatych, przekładni i elementów napędowych, urządzeń chłodzących i wentylacyjnych. Jest jednak także sfera kategorii nieprodukcyjnych – związanych z użytkowaniem samochodów (sprzedaż pojazdów silnikowych, konserwacja i naprawa pojazdów silnikowych itp.), transportem (inny pasażerski trans-

⁵ <https://magazynauto.pl/wiadomosci/produkcja-pojazdow-na-swiecie-kolejny-rok-dominacji-chin,aid,4057>

port lądowy i drogowy transport towarowy) oraz budownictwem (drogi i autostrady, mosty i tunele). Wszystko to tworzy złożoną sieć wzajemnych powiązań wpływających na kierunki rozwoju sektora motoryzacyjnego i jego zdolność do przetrwania w zmieniającym się środowisku.

Największą siłą popychającą przemysł motoryzacyjny ku zasadniczym zmianom są ambitne cele klimatyczne Komisji Europejskiej mające być wkładem UE w realizację Porozumienia Paryskiego z 2015 roku i zmierzające w kierunku przejścia na elektromobilność. Jest to uzasadniane tym, że przemysł motoryzacyjny i transport drogowy powodują znaczne szkody dla środowiska z powodu emisji gazów cieplarnianych (GHG), wydobycia surowców i zużycia zasobów nieodnawialnych, zanieczyszczenia wody i użytkowania gruntów (Böhm i in. 2006). Europejskie korporacje samochodowe rozpoczęły już realizację strategii dostosowawczych z wyraźnymi – niestety przeważnie negatywnymi, skutkami dla zatrudnienia w poszczególnych lokalizacjach. Z drugiej strony, coraz bardziej wyraźnie oczywiste staje się to, że horyzont 2035 roku oznaczający zakaz rejestracji nowych samochodów spalinowych wprowadzony unijnym pakietem Fit for 55 jest mało realny i zapewne zostanie wydłużony. Znalazło to swój wyraz w odmowie koncernów Volkswagen i Toyota podpisania się pod dotyczącą tego deklaracją COP26. W odniesieniu do postawy państw członkowskich w ostatnich miesiącach Polska przyłączyła się do Włoch i Niemiec żądających ponownego przeglądu rozporządzenia Komisji dotyczącego tej kwestii⁶.

Kolejnym czynnikiem jest cyfryzacja, która oznacza rosnące wykorzystanie technologii oprogramowania w produkcji samochodów, ale także nowe i alternatywne formy mobilności, takie jak autonomiczna jazda, aplikacje car-sharingowe itp. Cyfryzacja, elektromobilność i zmieniające się preferencje konsumentów zwiększają konkurencję i wyzwania – zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorstw – ponieważ nowe firmy koncentrujące się na elektromobilności i kompetencjach sztucznej inteligencji (AI) wchodzi do branży. Nowe koncepcje mobilności wymagają nowych usług, więc na rynek wchodzi nowi usługodawcy. Wywiera to znaczną presję konkurencyjną na tradycyjnych producentów samochodów i ich dostawców, których konkurencyjność zależała od silnika spalinowego.

Paradoksalnie największym dylematem społecznym jest kwestia krótko- i średniookresowych skutków społecznych. Postawienie na elektromobilność, przy wysokich kosztach takich pojazdów (oraz przykładowo – wymiany baterii) może przyczynić się do wzrostu wykluczenia komunikacyjnego

⁶ <https://www.money.pl/gospodarka/unia-wycofa-sie-z-zakazu-aut-spalinowych-od-2035-urzednik-kenie-ma-watpliwosci-7075627553880960a.html>

biedniejszej części społeczeństw UE, o ile nie zapewni się równoległego rozwoju infrastruktury transportu publicznego.

Tzw. zielona transformacja przemysłu samochodowego jest często prezentowana jako „reindustrializacja”, ponieważ wymaga nowych działań gospodarczych i nowych umiejętności. W ślad za tym miałyby to się przyczynić do tworzenia miejsc pracy. Niestety najpierw nieunikniona jest jednak również znaczna utrata miejsc pracy, ponieważ niektóre zawody i umiejętności staną się bezużyteczne. Transformacja w kierunku elektromobilności i zmieniające się preferencje mobilności gospodarstw domowych mogą mieć wielowymiarowy wpływ na zatrudnienie. Wreszcie, wracając do części produkcyjnej, istnieje również aspekt demograficzny. Firmy z sektora motoryzacyjnego muszą znaleźć wykwalifikowanych pracowników, aby zastąpić tych, którzy przejdą na emeryturę w ciągu najbliższych kilku lat (ponad 25 proc. siły roboczej w przemyśle wytwórczym ma obecnie ponad 55 lat), ale muszą także znaleźć sposoby na przechwycenie wiedzy instytucjonalnej pracowników przechodzących na emeryturę, aby można ją było udostępnić nowym pracownikom.

Tak więc europejski przemysł motoryzacyjny znajduje się na rozdrożu. Zwłaszcza, że jest jeszcze czynnik globalizacyjny. Ekspersi z Boston Consulting Group przedstawili 3 możliwe scenariusze przyszłości tego sektora w UE (BCG 2021). Pierwszy, najbardziej pesymistyczny, opisuje sytuację, w której europejscy producenci stracą znaczny udział w rynku globalnym, ponieważ nowi konkurenci, zwłaszcza firmy z USA i Chin, rzucą im wyzwanie za granicą i w kraju. Europejskie firmy borykają się z brakiem rozwiniętych lokalnych talentów technologicznych i rygorystycznymi przepisami, które utrudniają dogonienie rywali pod względem oprogramowania i postępów w pojazdach elektrycznych. Efektem końcowym byłby stopniowy zanik europejskiego sektora motoryzacyjnego, skutkujący utratą 1,5 miliona miejsc pracy.

Drugi, to scenariusz przetrwania. Może on zostać osiągnięty przez europejskich producentów głównie poprzez zmniejszenie powstającej luki technologicznej. Dzięki ukierunkowanym inwestycjom w badania i rozwój oraz przyciąganiu, szkoleniu i zatrzymywaniu lokalnych talentów IT, europejscy producenci samochodów mogliby opracować więcej własnych technologii cyfrowych, łączności oraz zasięgu i ładowania akumulatorów. Ponadto, aby utrzymać tempo, firmy mogłyby zwiększyć lokalną produkcję baterii, wspieraną przez unijne projekty wydobywania i rafinacji litu w miejscach takich jak Portugalia, Hiszpania i Niemcy. Wszystko to pomogłoby oddzielić globalne łańcuchy dostaw i zmniejszyć ryzyko. Będzie się to jednak wiązać z cięciem kosztów i restrukturyzacją siły roboczej – średnie zatrudnienie w UE spadłoby o około 7 proc., a PKB o około 5 proc.

Najbardziej pożądanym scenariuszem jest utrzymanie europejskiej przewagi w tej branży. Będzie to możliwe tylko wtedy, gdy dokona się znaczących inwestycji w technologię pojazdów i fabryk oraz w zaangażowanie konsumentów, a rządy państw UE przedstawią politykę branżową chroniącą producentów kontynentalnych przed nieuczciwą konkurencją. Aby osiągnąć korzyści możliwe w tym scenariuszu, kluczowe są dwa elementy: po pierwsze, zwiększona produktywność lokalnych zakładów produkcyjnych poprzez znaczące innowacje w zakresie automatyzacji i robotyki; po drugie, przyspieszone przechodzenie na większe korzystanie z odnawialnych źródeł energii w Europie, zapewniające producentom OEM przystępne cenowo źródła energii (w 2023 roku udział OZE w produkcji energii brutto wynosił średnio 23 proc., jednakże państwa członkowskie chcą, aby w 2030 roku osiągnął on 42,5 proc.). Wszystko to może przyczynić się do wzrostu PKB i zatrudnienia.

Europejskie związki zawodowe wciąż deklarują optymizm i raczej oczekują realizacji tego trzeciego scenariusza, dlatego też, pomimo braku permanentnego dialogu branżowego o czym wspomnieliśmy we wstępie, połączyły siły z wiodącymi organizacjami produkcyjnymi, aby wezwać instytucje UE do podjęcia następujących działań: opracowania solidnej strategii przemysłowej, zwiększenia skali europejskiego rynku bezemisyjnego i łańcucha wartości baterii, zapewnienia stabilnego i spójnego otoczenia regulacyjnego dla sektora, wzmocnienia programu umiejętności i ram sprawiedliwej transformacji, poprawy przystępności cenowej transportu, zapewnienia równych szans na świecie, tj. przeciwko nieuczciwej konkurencji zewnętrznej (ACEA i in. 2023).

Tymczasem czas płynie na niekorzyść europejskiego przemysłu motoryzacyjnego. Symbolicznym potwierdzeniem jest przybycie chińskiego statku ro-ro z 3000 tanich samochodów elektrycznych na pokładzie do portu w Brementhaven w lutym 2024 roku. W ślad za tym kolejne „transporty śmierci dla europejskiego przemysłu samochodowego” ruszyły w stronę naszego kontynentu. Unia Europejska po otrząśnięciu się z szoku uruchomiła najprostszy mechanizm, jaki mogła: cła importowe. Niewiele to jednak da, gdyż nic nie stoi na przeszkodzie by chińskie samochody elektryczne były produkowane w Europie. W 2024 roku uruchomiona została fabryka w hiszpańskiej Katalonii, także polski projekt Izera chętnie widziałby chińskiego inwestora, a szwedzkie Saab i Volvo już dawno są własnością kapitału chińskiego.

Ponieważ państwa członkowskie nie prowadzą spójnej polityki w odniesieniu do branży samochodowej a coś takiego jak europejska polityka przemysłowa istnieje tylko na papierze należy się chyba spodziewać, że ten

pierwszy scenariusz przedstawiony przez Boston Consulting będzie stawał się rzeczywistością a pułapka dla pracowników tego teoretycznie wiodącego przemysłu UE zacznie się zamykać.

Polska jako wielki podwykonawca dla korporacji ponadnarodowych

Przemysł motoryzacyjny jest jednym z filarów polskiej gospodarki – odpowiada za 8 proc. PKB i około 13,5 proc. wartości eksportu. W 2021 roku w kraju wyprodukowano 439,1 tys. pojazdów, a zatrudnienie w przemyśle motoryzacyjnym i branżach pokrewnych znalazło ok. 400 tys. osób. Stanowi to 7,6 proc. wszystkich pracowników zatrudnionych w branży. Daje to Polsce bardzo wysoką, trzecią pozycję w Unii Europejskiej (ACEA 2022). Podobnie jak w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej należących do UE, przemysł motoryzacyjny w Polsce rozwinął się w ciągu ostatnich dwóch dekad w największy przemysł wytwórczy w kraju. Wytwarzał prawie jedną piątą wartości dodanej produkcji przed Covid-19. Wartość eksportu przemysłu motoryzacyjnego w 2022 roku wyniosła ponad 39,7 mld euro, co stanowi wzrost o ponad 21 proc. w porównaniu z rokiem poprzednim. Najważniejszym partnerem motoryzacyjnym pozostają Niemcy, do których trafia ponad 35 proc. wartości produkcji, dalej są Francja, Holandia i Czechy.

Siłą napędową branży są dostawcy części. Polska zajmuje 10. miejsce na liście największych eksporterów części na świecie z wartością eksportu na poziomie 12,3 mld USD. Branża dostawców jest znacznie większa niż produkcja pojazdów. W 2019 roku 57 proc. obrotów branży motoryzacyjnej przypadało na branżę dostawców, podczas gdy w Niemczech było to mniej niż 20 proc. Szczególną cechą krajobrazu motoryzacyjnego Europy Środkowo-Wschodniej jest to, że branża dostawców jest nie tylko znacznie większa niż montaż pojazdów, ale nadal rośnie szybciej (Guzik i in. 2020). W 2019 roku Polska zajmowała drugie miejsce w UE pod względem liczby pracowników w branży dostawców motoryzacyjnych; tylko Niemcy miały więcej osób pracujących w tym segmencie. Jest to częścią rozwoju ponadnarodowych łańcuchów dostaw motoryzacyjnych w Europie i towarzyszącej im specjalizacji Wschód-Zachód. Można spotkać się ze stwierdzeniem, że Europa Środkowo-Wschodnia, została przez niemieckich producentów samochodów i maszyn w ostatnich dziesięcioleciach przekształcona w ich faktyczne „hale fabryczne” (Politico 2024). Różnice w kosztach pracy między krajami były niewątpliwie głównym czynnikiem napędzającym ten proces, przy czym

Polska ma najniższe średnie koszty pracy w przemyśle motoryzacyjnym UE. Wystarczy przytoczyć następujące porównanie: w 2019 roku koszt wynagrodzenia pracownika w polskim przemyśle motoryzacyjnym wynosił tylko 22 proc. wynagrodzenia pracownika w Niemczech. Choć z biegiem czasu różnica ta uległa zmniejszeniu (w 2010 roku wynosiła 20 proc. dla Polski względem Niemiec), nie ma podstaw, by mówić o realnej konwergencji płac. W wartościach bezwzględnych różnica w stosunku do Europy Zachodniej w rzeczywistości wzrosła. Dlatego przenoszenie miejsc pracy do Polski jest nadal bardzo korzystne, pomimo napiętych rynków pracy i utrzymującego się wzrostu, nawet kilkunastoprocentowego, płac w całej Europie Środkowo-Wschodniej⁷.

Ze względu na niskie koszty pracy, elastyczne warunki pracy i przyjazne dla pracodawców przepisy, polski przemysł motoryzacyjny rozwinął się głównie dzięki zachodnim bezpośrednim inwestycjom zagranicznym: w 2018 roku tylko 15 proc. siły roboczej branży w Polsce pracowało dla firm krajowych. Niemieckie firmy są najważniejszymi pracodawcami w Polsce (19 proc.), ale firmy z Ameryki Północnej, Francji, Japonii i Włoch również mają znaczącą obecność. Porównując udziały w zatrudnieniu według własności z udziałami w obrotach, kapitał krajowy kurczy się do około połowy, co sugeruje, że lokalne firmy mają tendencję do odgrywania podrzędnej roli w krajowym przemyśle motoryzacyjnym. Trzech wiodących producentów samochodów na świecie – Volkswagen, Stellantis i Toyota – posiada zakłady produkcyjne w Polsce.

W odniesieniu do handlu zagranicznego Polska eksportuje najwięcej części i komponentów samochodowych: części karoserii (3,5 mld euro w 2019 roku), silniki spalinowe (1,5 mld euro) i opony (1,9 mld euro); pierwszy rok pandemii miał ogólnie negatywny wpływ na eksport części, z głównym wyjątkiem silników spalinowych, których wartość eksportu wzrosła o 20 proc. w 2019 roku. Zgodnie z oczekiwaniami, Polska ma nadwyżkę handlową we wszystkich głównych kategoriach części, ale tylko części karoserii i silniki spalinowe przekraczają próg jednego miliarda euro (Eurostat 2022). Jedna trzecia polskiego eksportu części samochodowych trafia do Niemiec, które są najważniejszym partnerem handlowym w tym zakresie. Jeśli uwzględnimy inne kraje Europy Środkowo-Wschodniej, w których niemieccy producenci są aktywni w montażu pojazdów (Czechy, Słowacja, Węgry), to znaczenie niemieckich łańcuchów dostaw dla Polski staje się jeszcze większe.

⁷ Labour market and wage developments in Europe 2023: Wages and labour costs developments in the EU and its Member States – Nominal wage developments and prospects.

Prężnie rozwijającym się w ostatnich latach segmentem sektora motoryzacyjnego jest produkcja baterii litowo-jonowych do samochodów elektrycznych. Polska odgrywa obecnie wiodącą rolę w łańcuchu dostaw baterii, segment ten odpowiada już za ponad 2,4 proc. całego polskiego eksportu, a po Chinach, Polska jest drugim największym producentem baterii na świecie. Liderem jest zakład LG Energy Solutions pod Wrocławiem. Drugim ważnym ośrodkiem był jeszcze do niedawna zakład szwedzkiego koncernu Northvolt w Gdańsku. Jednakże w listopadzie 2024 roku ogłoszono jego zamknięcie, ze względu na problemy z popytem co można uznać za przyczynek do dyskusji o generalnych problemach z rozwojem elektromobilności w państwach UE, w sytuacji gdy ograniczane są państwowe subwencje do samochodów elektrycznych.

Tak czy inaczej, największe koncerny obecne w Polsce zaczęły dostosowywać swoje strategie do spodziewanego końca rejestracji pojazdów z silnikami spalinowymi w UE.

Stellantis rozpoczął już jednak procedurę „wygaszania” jednej ze swoich fabryk silników. W 2023 roku zwolniono pierwszą grupę 300 pracowników. Scania i Volvo również zdecydowały się zamknąć swoje oddziały w Polsce. Jesienią 2024 roku Lear Corporation, jeden z globalnych liderów w produkcji mat grzewczych, ogłosił przeniesienie prawie tysiąca miejsc pracy do Tunezji⁸. W badaniu dotyczącym wpływu elektromobilności na zatrudnienie w Polsce, BCG (2021 r.) przewiduje, w pesymistycznym scenariuszu, w którym zakłada brak dalszych działań na rzecz lokalnego rozwoju sektora elektromobilności, spadek siły roboczej o 4 proc. (utrata 17 000 miejsc pracy) w latach 2020–2030, w tym w głównych branżach motoryzacyjnych i pokrewnych. W tym scenariuszu producenci OEM i dostawcy ucierpieliby z powodu stosunkowo znacznej utraty miejsc pracy, łącząc się z 6 proc. spadkiem zatrudnienia (utrata 26 000 miejsc pracy), w tym 14 proc. spadkiem wśród samych dostawców skoncentrowanych na silnikach spalinowych (utrata 4000 miejsc pracy) w ogólnym kontekście zmniejszonych wolumenów, silnej automatyzacji i presji na przenoszenie miejsc pracy za granicę. Będzie to oznaczać poważny wstrząs w dotychczas stosunkowo stabilnej sytuacji zatrudnienia w tym sektorze w Polsce.

⁸ <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Lear-Corporation-zwolni-600-pracownikow-w-Polsce-Decyzja-zapadla-za-oceanem-8843974.html>

Rozdrobniony dialog społeczny i katastrofalna sytuacja dialogu branżowego

Aby zrozumieć skomplikowane relacje stosunków przemysłowych w branży motoryzacyjnej, należy zacząć od uwag natury generalnej. W Polsce, podobnie jak w innych postkomunistycznych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, system stosunków przemysłowych zaczął się kształtować wraz z nadejściem transformacji społeczno-gospodarczej na początku lat 90-tych. Odbywało się to pod silną presją neoliberalną, aby wprowadzić model czysto wolnorynkowy w oparciu o zalecenia Konsensusu Waszyngtońskiego. To zakładało marginalizację pozycji związków zawodowych. Doprowadziło to do obaw wyrażanych przez badaczy, że Polska może stać się amerykańskim „koniem trojańskim” w stosunkach przemysłowych UE (Meardi 2002). Na szczęście tak się nie stało, choćby dlatego, że to związek zawodowy NSZZ „Solidarność” był głównym inicjatorem transformacji ustrojowej i odejścia od rządów autorytarnych. Tego twórcy nowej rzeczywistości społeczno-gospodarczej nie mogli zupełnie zignorować. Udało się więc stworzyć pewne ramy prawne dla rokowań zbiorowych i rozwoju dialogu społecznego. Z drugiej strony, w Polsce nie udało się rozwinąć sektorowego poziomu negocjacji zbiorowych, co jest bezprecedensowe dla europejskiego kraju o tak dużych zasobach pracowników w wielu newralgicznych sektorach. Wiele z neoliberalnego przesłania pozostało w umysłach polityków niezależnie od ich orientacji ideologicznej. W rezultacie istniejące ramy prawne nie zostały wypełnione treścią. Nie zachęcano do dwustronnego dialogu między związkami zawodowymi a nowo powstającymi prywatnymi organizacjami pracodawców. Głównym celem dla rządzących stało się przyciągnięcie bezpośrednich inwestycji zagranicznych, nawet kosztem jakości powstających stosunków przemysłowych. Jednocześnie państwo *de facto* zagwarantowało sobie wpływ na decyzje dotyczące funkcjonowania rynku pracy i stosunków przemysłowych. Rezultatem jest hybrydowy system stosunków przemysłowych z teoretyczną możliwością zawierania układów zbiorowych pracy, ale w praktyce z silnym wpływem władzy publicznej, która jednakże odżegnywała się od wspierania autonomicznego dialogu w sektorze prywatnym. System ten charakteryzuje się zaawansowanym (często konfliktowym) pluralizmem związkowym i rozdrobnieniem ruchu związkowego, któremu towarzyszy porównywalny stopień pluralizmu i rozdrobnienia organizacji pracodawców (w Polsce dominują małe przedsiębiorstwa zatrudniające do 10 pracowników, stanowiące 96 proc. ogółu podmiotów gospodarczych i zatrudniające ok. 40 proc. siły roboczej), niska gęstość organizacyjna po obu stronach

areny stosunków przemysłowych oraz zdecentralizowane negocjacje zbiorowe o ograniczonym zasięgu.

Poziom zorganizowania obu stron stosunków przemysłowych jest trudny do zmierzenia. W przypadku związków zawodowych ich zasięg oszacowano ostatnio na 13 proc. (GUS 2023). Z kolei po stronie pracodawców poziom ich zorganizowania nigdy nie został ustalony nawet w przybliżeniu, ale ostrożne szacunki mówią o nie więcej niż 20 proc. (Czarzasty 2019). Z danych GUS, wiadomo, że działa 353 organizacje pracodawców, z których nieco ponad 21 proc. należy do organizacji przedstawicielskich będących członkami RDS (GUS 2023). Uzyskanie prawdziwego obrazu sytuacji komplikuje fakt, że wielu dużych pracodawców, zwłaszcza korporacji ponadnarodowych, deklaruje przynależność do kilku organizacji. Sam ten fakt wydaje się wskazywać, że organizacje pracodawców są traktowane przez te firmy jako kluby lobbingsowe, a nie jako prawdziwi uczestnicy dialogu ze związkami zawodowymi.

Podstawę funkcjonowania systemu stosunków przemysłowych stanowi nowelizacja Kodeksu pracy z 1994 roku, która umożliwiła związkom zawodowym i pracodawcom (oraz ich organizacjom) zawieranie układów zbiorowych pracy obejmujących wszystkich pracowników danego pracodawcy. Celem było, aby znaczna część standardów wykonywania pracy była kształtowana przez negocjacje zbiorowe. Przy takim założeniu państwo miało być jedynie strażnikiem minimalnych standardów zapewniających niezbędny poziom ochrony pracowników. Ustalono, że układy zbiorowe pracy mogą być zawierane na dwóch poziomach: pojedynczego pracodawcy i ponadzakładowym (quasi-sektorowym).

Po 30 latach wyraźnie widać, że ten model zbiorowego prawa pracy zawiódł. Nie ma prawie żadnych układów zbiorowych pracy o charakterze sektorowym. Negocjacje układowe na poziomie przedsiębiorstwa początkowo się rozwijały, ale od kilku lat podupadają, porzucone na rzecz regulaminów wynagradzania, które są jedynie konsultowane ze związkami zawodowymi i, jak sama nazwa wskazuje, nie obejmują nic więcej poza płacami. Analiza danych zebranych przez Państwową Inspekcję Pracy, instytucję rejestrującą zakładowe układy zbiorowe pracy, pokazuje, że z ponad 14 000 kiedykolwiek zawartych zakładowych układów zbiorowych pracy przetrwała mniej niż połowa. Od ponad 10 lat roczna liczba wypowiedzianych lub rozwiązanych zakładowych układów zbiorowych pracy przewyższa liczbę nowo zawieranych układów. Na poziomie przedsiębiorstwa dominują w większości formy negocjacji zbiorowych, które można określić mianem negocjacji *ad hoc*, wywoływanych głównie przez presję płacową ze strony pracowników.

Według badaczy, do widocznego kryzysu w praktyce rokowań zbiorowych przyczynił się zbieg czynników: prawnych, strukturalnych, społecznych, ekonomicznych i politycznych (Pisarczyk 2019). Wpływ czynników prawnych był znaczący. Polskie prawo reguluje mechanizm negocjacji zbiorowych w sposób skomplikowany i niejasny, pozostawiając partnerom społecznym ograniczone pole manewru i czyniąc układy zbiorowe pracy nieatrakcyjnymi dla pracodawców. Jest jeszcze jeden powód braku sektorowych negocjacji zbiorowych lub, co gorsza, braku presji ze strony związków zawodowych na takie negocjacje (zjawisko obserwowane również w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej). Struktura organizacyjna związków zawodowych jest artefaktem odziedziczonym po czasach komunizmu, a następnie w niewielkim stopniu zmodyfikowanym (Adamczyk, Surdykowska 2021). Główne korzyści prawne przysługują organizacjom zakładowym, w których pozostaje również większość składek związkowych. W efekcie struktury związkowe wyższego szczebla stają się *de facto* „zakładnikami” dużych organizacji zakładowych. Ma to bardzo poważne konsekwencje dla całego systemu stosunków przemysłowych i ogólnie dla solidarności w świecie pracy. W sytuacji, gdy działalność związków zawodowych koncentruje się na poziomie przedsiębiorstwa, zainteresowanie negocjacjami sektorowymi znacznie maleje, ponieważ oznaczałoby to przekierowanie niektórych kompetencji i zasobów na wyższe poziomy organizacji. To, że nie ma inicjatyw na rzecz wewnętrznych zmian strukturalnych wynika z tego, że związki zawodowe pozostają bardzo konserwatywne, jeśli chodzi o trzymanie się własnych „wypróbowanych i przetestowanych” struktur organizacyjnych.

Nieobecność wyższych poziomów negocjacji zbiorowych została w pewnym stopniu zrekompensowana przez trójstronny dialog społeczny na poziomie krajowym (w ramach Rady Dialogu Społecznego) i sektorowym. Jednak wyniki tego dialogu są w dużej mierze iluzoryczne, ze względu na silnie arbitralne podejście rządu do tworzenia polityki publicznej, w połączeniu z utrzymującą się słabością partnerów społecznych. Chociaż istnieje prawna możliwość podwójnego kanału reprezentacji pracowników na poziomie przedsiębiorstwa, związki zawodowe pozostają główną platformą dla pracowników do wyrażania swoich poglądów, ponieważ rady pracowników w dużej mierze nie zakorzeniły się w krajowym krajobrazie stosunków przemysłowych.

Jak wspomniano powyżej, sektorowe negocjacje zbiorowe nie istnieją w praktyce. Dotyczy to również sektora motoryzacyjnego. Reprezentacja związków zawodowych w tym sektorze jest bardzo rozdrobniona. Istnieją pojedyncze zakładowe związki zawodowe, z których niektóre są zrzeszone w jednej z dwóch konfederacji – OPZZ i FZZ. Na tym tle wyraźnie wyróżnia

się NSZZ „Solidarność”, który potrafił zgrupować ponad 40 własnych organizacji zakładowych w jednej jednostce branżowej – Krajowej Sekcji Przemysłu Motoryzacyjnego. Po stronie biznesu działają 2 organizacje: Polski Związek Przemysłu Motoryzacyjnego oraz Związek Pracodawców Motoryzacji i Artykułów Przemysłowych. Nie wykazują one jednakże szczególnej chęci prowadzenia dialogu prowadzącego do zawierania porozumień zbiorowych i zajmują się głównie działalnością lobbingsową. Konkuruje one ze sobą, ale nie przeszkadza to np. koncernowi Volkswagen być członkiem obu tych organizacji. Obecnie jedynym formalnym forum dialogu w sektorze motoryzacyjnym jest branżowy zespół trójstronny utworzony przy Ministerstwie Rozwoju i Technologii w oparciu o art. 40 ust. 3 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego. O jakości stosunków przemysłowych w tym sektorze wymownie świadczy fakt, że ciało to zostało ustanowione dopiero w 2021 roku i to w sytuacji głębokiej obstrukcji ze strony ministerstwa odpowiedzialnego za sektor przemysłu motoryzacyjnego. Ostatnie spotkanie tego zespołu w 2024 roku odbyło się w drugiej połowie września po ponad rocznej przerwie, co przywołuje pytanie czy to ciało będzie w stanie działać konstruktywnie i efektywnie, biorąc pod uwagę silną niechęć władz publicznych do ingerowania w działalność ponadnarodowych koncernów motoryzacyjnych działających w Polsce. Są one bowiem postrzegane jako cenne źródło wpływów podatkowych do budżetu państwa oraz tworzenia/utrzymywania innowacyjnych miejsc pracy. Jednakże, jak wcześniej wskazaliśmy, sytuacja w branży samochodowej zaczyna ulegać dramatycznej zmianie i brak strategicznej wizji państwa w odniesieniu do tego sektora może mieć negatywne skutki dla polskiego rynku pracy.

Rozproszony dialog w polskim przemyśle motoryzacyjnym

Wyzwania stojące przed europejskim przemysłem motoryzacyjnym będą miały oczywisty wpływ na polski rynek pracy w tym sektorze. Niewątpliwie wymaga to przygotowania związków zawodowych. Ale czy jest to możliwe, biorąc pod uwagę opisany powyżej dość niepokojący stan stosunków przemysłowych w Polsce?

Sektor motoryzacyjny charakteryzuje się stosunkowo wysokim poziomem uzwiązkowienia jak na polskie standardy, zwłaszcza w większych zakładach pracy. Jednak działalność związków zawodowych jest bardzo zdecentralizowana. Rodzi to zasadnicze pytanie, czy warunki zewnętrzne określone powyżej wpłyną na pojawienie się bardziej skoordynowanych zbiorowych działań związkowych, czy też wręcz przeciwnie, będą moto-

rem wewnętrznej konkurencyjności, ponieważ korporacje realizują przyjęte i promowane strategie dostosowywania się do wyzwań związanych z podwójną transformacją i rosnącą zewnętrzną presją globalizacyjną. Aby się tego dowiedzieć, rozmawialiśmy z przedstawicielami najlepiej zorganizowanego związku w sektorze, NSZZ „Solidarność”.

Naturalnym rozwiązaniem wydaje się próba wynegocjowania branżowego układu zbiorowego. Nie jest to nowy pomysł. Związki zawodowe branży motoryzacyjnej podjęły inicjatywę wynegocjowania takiego układu, wkrótce po tym gdy tylko pojawiła się taka prawna możliwość, czyli w 1997 roku. W tym czasie w Polsce pojawiły się już pierwsze ponadnarodowe koncerny, w tym Fiat i Volkswagen. Negocjacje trwały długo. Według jednego z naszych rozmówców – ówczesnego negocjatora związkowego – ze strony pracodawców zauważalne było opóźnianie kolejnych rund negocjacji, w tym zmiana głównego negocjatora, co skutkowało wyzerowaniem uzgodnionych już zapisów. W ciągu trzech lat (!) negocjacji uzgodniono prawie 50 proc. treści przyszłego porozumienia. Następnie z organizacji pracodawców wycofał się Fiat, największa z obecnych wówczas w Polsce firm. To spowodowało, że dalsze negocjacje stały się w zasadzie bezprzedmiotowe.

W późniejszych latach lawina inwestycji kolejnych koncernów motoryzacyjnych, w większości typu *greenfield*, spowodowała, że związki skupiły się głównie na organizowaniu pracowników w nowych lokalizacjach, z pewnym sukcesem. Pomysł wynegocjowania układu zbiorowego, obejmującego cały wciąż rozwijający się sektor, został porzucony. Kiedy zapytaliśmy obecnego przewodniczącego Krajowej Sekcji Przemysłu Motoryzacyjnego NSZZ „Solidarność” o perspektywę powrotu do negocjacji, jego odpowiedź nie była optymistyczna – raczej powątpiewająca. Były ku temu trzy powody. Po pierwsze, ze względu na zdecydowanie negatywne nastawienie organizacji pracodawców. Drugim była słabość organizacyjna samych związków na poziomie branżowym. Jak wskazaliśmy wcześniej, centrum działalności związków zawodowych jest miejsce pracy i to tutaj pozostaje większość składek związkowych. W rezultacie działalność związków zawodowych na poziomie branżowym jest bardzo ograniczona. Wreszcie, bardzo ważnym czynnikiem jest „wchłanianie” przez zakładowe związki zawodowe mentalności stosunków przemysłowych kraju pochodzenia danej firmy. W ślad za tym następuje problem z wzajemną komunikacją nawet w ramach tej samej struktury związkowej.

Chociaż, większość polskiego przemysłu motoryzacyjnego składa się z producentów części i podzespołów, ton działalności związkowej nadają organizacje działające w spółkach zależnych dużych firm zajmujących się montażem końcowym. Poniżej przedstawiamy 4 przypadki.

Korporacja pochodzenia niemieckiego. Dominującym związkiem zrzeszającym większość pracowników jest NSZZ „Solidarność”. W firmie funkcjonuje układ zbiorowy pracy. Rozwinięta jest praktyka informowania i konsultacji, a nawet w niektórych aspektach, np. szkoleń, również partycypacji. Relacje związek zawodowy – pracodawca mają charakter prowadzenia konstruktywnego dialogu. Głównym elementem spornym jest oczywiście rozwój płac, ale także gwarancje zatrudnienia. Domagając się negocjacji płacowych, związek stosuje formułę „miękkiego nacisku”, co oznacza przede wszystkim prowadzenie kampanii ulotkowej wśród pracowników, pikiet itp. W większości przypadków skutkuje to wynegocjowanym kompromisem, a zawarte porozumienia są respektowane. Warto zauważyć, że jest to korporacja, która nawet na rodzimym gruncie w Niemczech preferuje wewnętrzną kulturę dialogu i delikatnie, ale konsekwentnie „sprzedaje” swoje wizje przedstawicielom pracowników, nie będąc szczególnie zainteresowana klasyczną sektorową formą negocjacji zbiorowych.

Korporacja pochodzenia japońskiego. Pracodawca nie tworzy przeszkód dla działalności związkowej, ale też jej nie ułatwia. Co roku samodzielnie inicjuje negocjacje płacowe ze związkami zawodowymi. Często dochodzi do sporów, ale nie przeradzają się one w skrajne sytuacje konfliktowe. Procedura informacyjno-konsultacyjna jest rozwinięta do poziomu umożliwiającego wyrażanie opinii związkowych, ale bez gwarancji, że będą one brane pod uwagę przy podejmowaniu strategicznych decyzji.

Korporacja pochodzenia włoskiego. Początkowo był to największy pracodawca w branży motoryzacyjnej w Polsce. Występuje silny konfliktowy pluralizm związkowy. Organizacje zakładowe różnych związków rzadko podejmują próby stworzenia wspólnej reprezentacji wobec pracodawcy. Ten z kolei jest nastawiony raczej na konfrontację niż współpracę ze związkami zawodowymi, co wydaje się odzwierciedlać system stosunków pracy we Włoszech tradycyjnie charakteryzujący się konfliktem między podmiotami negocjacji zbiorowych, z wyraźnym rozróżnieniem roli kierownictwa z jednej strony i związków zawodowych z drugiej.

Korporacja pochodzenia amerykańskiego. Zakład produkcyjny jest inwestycją typu *greenfield*. Od początku pracodawca przyjął założenie, że pracownikom nie będzie się ułatwiać organizowania się w związki zawodowe a nawet ich od tego odwozić. Kiedy jednak związkowi zawodowemu NSZZ „Solidarność” udało się stworzyć silną reprezentację, jako przeciwwaga pojawił się mały „żółty” związek zawodowy. W rezultacie, wykorzystując specyfikę polskiego zbiorowego prawa pracy, pracodawca doprowadził do ograniczenia możliwości prawdziwej działalności związkowej. Relacje pracownicze charakteryzują się permanentnym antagonizmem pomiędzy NSZZ „Soli-

darność” a pracodawcą. Nie udało się wynegocjować zakładowego układu zbiorowego pracy. Procedury informacyjne i konsultacyjne mają charakter fasadowy.

W 2021 roku, w wyniku globalnej fuzji korporacji macierzystych, zakłady należące wcześniej do korporacji włoskich i amerykańskich znalazły się pod wspólnym „parasolem”. Nie doprowadziło to jednak do powstania wspólnej strategii związkowej, a podejście nowego właściciela powielił wcześniejsze negatywne wzorce.

Ten krótki opis pokazuje ogromną różnorodność kultury stosunków przemysłowych, w ramach której związki zawodowe działają na co dzień. Naszym zdaniem może to być jedna z głównych przeszkód w podjęciu ewentualnych wspólnych negocjacji branżowych.

Mając na uwadze wyzwania związane z podwójną transformacją, zapytaliśmy liderów związkowych reprezentujących te 4 przypadki o podejście pracodawców do współpracy ze związkami zawodowymi w tym zakresie.

Przypadek „niemiecki”: prowadzone są regularne konsultacje na temat wpływu automatyzacji linii produkcyjnych na sytuację pracowników oraz wspólnie planowane działania w zakresie podnoszenia kwalifikacji i szkoleń.

Przypadek „japoński”: pracodawca niezależnie realizuje własną strategię w zakresie adaptacji do polityki klimatycznej UE, w szczególności dekarbonizacji produkcji. Związki zawodowe są jednak informowane z wyprzedzeniem, choć nie mają wpływu na podejmowane decyzje.

Przypadek „włoski” i przypadek „amerykański” (ze względu na zmianę sytuacji własnościowej, były rozpatrywane łącznie): według relacji liderów związkowych, działania nowego konglomeratu wobec polskich pracowników nie są uporządkowane. W części „włoskiej” trwa wygaszanie produkcji w niektórych zakładach, połączone ze zwolnieniami grupowymi i przenoszeniem części pracowników do zakładów części „amerykańskiej”. W tej ostatniej rozwijane są linie montażowe samochodów elektrycznych. W całym konglomeracie nie ma spójnej polityki konsultacji czy nawet informowania związków zawodowych.

Czy w takim kontekście jest szansa na wypracowanie spójnej strategii związkowej w odpowiedzi na wyzwania stojące przed całym sektorem, niezależnie od kodów kulturowych ponadnarodowej korporacji?

Z naszych obserwacji wynika, że w ciągu ostatnich 30 lat związki zawodowe, nie podejmowały prób koordynacji postulatów płacowych w ramach sektora. Ograniczone przejawy bezpośredniej solidarności miały miejsce jedynie w przypadku eskalacji lokalnych konfliktów płacowych, takich jak ten w polskiej firmie Solaris – europejskim liderze w produkcji autobu-

sów elektrycznych (w 2022 r.). Nigdy jednak nie doszło do sformułowania wspólnych żądań negocjacyjnych dotyczących wyzwań w sektorze.

Zagrożenia wynikające z braku dialogu branżowego

Już John Commons, pionier amerykańskiej socjologii ekonomicznej ponad sto lat temu zauważył, że systemy stosunków przemysłowych starają się samoistnie dostosować do zmieniającego się otoczenia rynkowego (Commons 1909). Niestety w Polsce doszło do dostosowania o charakterze patologicznym, co próbujemy pokazać w naszym artykule. Odziedziczona po poprzednim systemie społeczno-ekonomicznym struktura związków zawodowych dostosowała się do nowego otoczenia w sposób, który tak naprawdę ogranicza możliwość wpływu tych organizacji na funkcjonowanie sektorów, w których są obecne. Przykład przemysłu samochodowego jest szczególnie dobitny. Podstawowym pytaniem jest to czy związki zawodowe nie chcą prowadzić negocjacji sektorowych, czy też po prostu wiedzą, że nie są w stanie skutecznie prowadzić takich negocjacji w istniejących uwarunkowaniach. W badanych przez nas przypadkach zakładowe organizacje związkowe, niezależnie od jakości dialogu z pracodawcą, czują się bardziej osadzone w kulturze własnej zagranicznej korporacji (nawet jeśli ją kwestionują), niż identyfikują i rozpoznają wspólne wyzwania dla całej branży. Zmiana tego paradygmatu w kierunku przywrócenia sektorowej solidarności związkowej wymagałaby poważnych zmian w strukturze organizacyjnej ruchu związkowego z przesunięciem centrum decyzyjnego na poziom branżowy. Nie wydaje się to możliwe w dającej się przewidzieć przyszłości, ponieważ przy braku gwarancji wynegocjowania branżowego układu zbiorowego pracy mogłoby to doprowadzić do poważnych wstrząsów osłabiających pozycję związków zawodowych w ogóle.

W tym miejscu można by argumentować, że decentralizacja rokowań zbiorowych nie jest z natury niekorzystna dla przemysłu, ponieważ zapewnia mu niezbędną elastyczność w reagowaniu na bodźce zewnętrzne. Teza ta jest jednak błędna. Po pierwsze, większość firm nie posiada stabilnych mechanizmów negocjacji zbiorowych, takich jak zakładowe układy zbiorowe pracy. Po drugie, wraz z pojawieniem się wspomnianych wcześniej chińskich „statków śmierci” dla europejskiego przemysłu motoryzacyjnego europejscy producenci mogą być skłonni do radykalnych zachowań restrukturyzacyjnych, co możemy obserwować obecnie na przykładzie wydawałoby się „niezatapialnego” koncernu Volkswagen, który jest bliski zamykania fabryk w macierzystym kraju.

Działania obronne podejmowane przez koncerny motoryzacyjne produkujące na naszym kontynencie przed chińską konkurencją mogą być bolesne dla pracowników. Jest to szczególnie niebezpieczne dla kraju *de facto* podporządkowanego w łańcuchach dostaw, jakim jest Polska. Przykładem przestrogi dla polskiej gospodarki było nagłe przeniesienie przez koncern Fiat części produkcji do rodzimego kraju w 2010 roku. Odbyło się to z powodów politycznych, a nie ekonomicznych i spowodowało masowe zwolnienia w polskim oddziale tej korporacji.

Wydaje nam się, że w interesie państwa jest promowanie sektorowego poziomu negocjacji zbiorowych w przemyśle motoryzacyjnym, ponieważ skutkowałyby to włączeniem zagranicznych koncernów do dyskursu na temat „polskich” sposobów radzenia sobie z zasadniczymi wyzwaniem zewnętrznymi, i dodatkowo przyczyniłoby się do uwolnienia z pułapki średniego wzrostu. Może to być jednak bardzo trudne, gdyż wszystkie kolejne polskie rządy wyznawały filozofię bezrefleksyjnego przyciągania bezpośrednich inwestycji zagranicznych nawet kosztem jakości stosunków przemysłowych.

Pojawienie się art. 4 Dyrektywy 2022/2041/WE w sprawie adekwatnej płacy minimalnej w UE stwarza pewne pole do działania, ponieważ wezwanie do poważnego zwiększenia zasięgu negocjacji zbiorowych, w przypadku Polski oznacza tak naprawdę potrzebę promowania układów zbiorowych o charakterze sektorowym. Jak wiadomo, władza publiczna nie może ingerować odgórnie w autonomię partnerów społecznych. Może jednak tworzyć zachęty do podejmowania negocjacji zbiorowych. Taką zachętą mogłoby być selektywne podnoszenie pewnych standardów w powszechnie obowiązującym prawie pracy i możliwość odejścia od nich przez pracodawców w branżowym układzie zbiorowym pracy. Byłaby to strategia zakładająca, że związek będący stroną układu ma uprawnienia do wynegocjowania w zamian atrakcyjnych rozwiązań dla pracowników w innych obszarach. Niestety jest to tylko wizja i mało realistyczna. Takie podejście wymagałoby bardzo silnego „ideologicznego” zaangażowania władz publicznych w rozwój układów branżowych, co jest mało prawdopodobne, mając na względzie całkowitą nieświadomość wszelkich polskich opcji politycznych na temat pozytywnych możliwości sprawczych instrumentu rokowań zbiorowych. Mogłoby to także spotkać się z dużym oporem ze strony przedsiębiorców, nawet gdyby przykłady „podwyższonych standardów” z definicji dotyczyły tylko większych podmiotów, np. znaczne wydłużenie urlopu wypoczynkowego dla pracodawców zatrudniających powyżej 100 pracowników i możliwość „powrotu” do obecnego standardu w układzie branżowym. Wymagałoby to również otwartości związków zawodowych na takie rozwiązanie.

Podsumowanie

Przemysł motoryzacyjny jest jedną z głównych sił napędowych gospodarki Unii Europejskiej. Branża ta stoi jednak obecnie w obliczu fundamentalnych wyzwań, które mogą zadecydować o jej przyszłości. Są to: polityka klimatyczna UE, czyli w skrócie dekarbonizacja gospodarki, oraz zmiany technologiczne, które w przypadku tego sektora przejawiają się w automatyzacji i robotyzacji linii produkcyjnych. Europejski przemysł motoryzacyjny zaczyna również odczuwać rosnącą presję ze strony globalizacji, w szczególności w wyniku agresywnej polityki eksportowej Chin. Ponadto trudno jest znaleźć dogłębną współpracę po stronie pracodawców, ponieważ przemysł ten od lat charakteryzuje się globalną (także w Europie) konkurencją między dominującymi ponadnarodowymi korporacjami, w tym ich partnerami w łańcuchu dostaw. Z natury rzeczy, gracze ci realizują strategie transgraniczne, które wykraczają poza obszar UE. Dodając do tego fakt, że Unia Europejska nadal nie opracowała żadnych ram spójnej polityki przemysłowej dla tego sektora (a właściwie także dla żadnego innego), otrzymujemy mieszankę czynników, które mogą stać się potencjalnym zagrożeniem dla stabilności zatrudnienia milionów europejskich pracowników bezpośrednio lub pośrednio związanych z przemysłem motoryzacyjnym. To już się dzieje na naszych oczach.

Polska, po przystąpieniu do UE, niewątpliwie stała się głównym beneficjentem inwestycji w przemyśle motoryzacyjnym. Wynika to między innymi z niskich kosztów pracy i stosunkowo dobrze wykwalifikowanej siły roboczej. Dodatkową zachętą dla korporacji ponadnarodowych jest stałe wsparcie władz publicznych dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych, przy jednoczesnej marginalizacji potrzeby budowania przeciwwagi po stronie pracowniczej w postaci wzmacniania lub tworzenia sektorowego wymiaru stosunków przemysłowych. W kraju nie ma jednak strategii przemysłowych ukierunkowanych na sektory, w których dominują korporacje ponadnarodowe. W rezultacie Polska, będąca ważnym podwykonawcą i dostawcą dla europejskiego przemysłu motoryzacyjnego (a tym samym zależna od jego wyników), nie opracowała żadnych mechanizmów ostrzegawczych i ochronnych przed potencjalnymi przekształceniami wynikającymi z wyżej wymienionego miksu.

W tym kontekście istotna jest sytuacja siły roboczej. Brak zrozumienia przez kolejne rządy istotnej roli związków zawodowych w funkcjonowaniu nowoczesnej gospodarki doprowadził do poważnej zapaści systemu negocjacji zbiorowych, który jest wręcz marginalizowany w programach politycznych. Dotyczy to w szczególności poziomu branżowego, gdzie od początku

transformacji społeczno-gospodarczej w 1989 roku nie wynegocjowano żadnego układu zbiorowego obejmującego obszar gospodarki prywatnej.

W przypadku sektora motoryzacyjnego związkom zawodowym udało się utrzymać, a nawet rozwinąć swoją obecność w wiodących korporacjach ponadnarodowych posiadających spółki zależne w Polsce, przeważnie przy negatywnej neutralności władzy publicznej. Jednakże problemem jest nieobecność jakichkolwiek prób koordynacji działań związkowych w tym sektorze. Z przeprowadzonych przez nas wywiadów z liderami związkowymi jasno wynika, że w miarę „nasywania się” związków korporacyjną kulturą stosunków przemysłowych, spada ich gotowość do inicjowania działań „na zewnątrz”, w ramach sektora. Dzieje się tak nie tylko w przypadku pozytywnych relacji między związkami zawodowymi a pracodawcami. Nawet w przypadku antagonistycznych sytuacji w miejscu pracy, związkom trudno jest uzyskać zrozumienie i współpracę swoich partnerów związkowych (nawet w ramach tej samej organizacji) ze spółek zależnych innych korporacji ponadnarodowych. Dodatkowym elementem utrudniającym taką współpracę jest dysfunkcyjna struktura organizacyjna związków zawodowych odziedziczona po czasach komunizmu (i wspierana przez istniejące ustawodawstwo) promująca poziom zakładu pracy jako centrum działalności związkowej.

Jak już pisaliśmy, polski przemysł motoryzacyjny odpowiada obecnie za prawie 10 proc. krajowej produkcji przemysłowej i zatrudnia ponad pół miliona pracowników. To czy prowadzony jest tam dialog społeczny odpowiedniej jakości nie powinno być obojętne władzy publicznej, zwłaszcza w obliczu „czarnych chmur” pojawiających się nad tym sektorem gospodarki kraju. Solidarność związkowa wymaga istnienia pewnej stabilnej platformy instytucjonalnej. Jest nią niewątpliwie branżowy układ zbiorowy pracy. W sytuacji, gdy dany sektor jest zdominowany przez konkurujące ze sobą ponadnarodowe korporacje i gdy mamy do czynienia ze wspomnianą wyżej samopodtrzymującą się koncentracją działalności związkowej na poziomie lokalnym, wydaje się niemal niemożliwe, by związki zawodowe były w stanie cokolwiek w tym zakresie zrobić. Nie jest to sytuacja wyjątkowa dla Polski.

Impuls mógłby pochodzić od państwa. Musiałoby ono jednak całkowicie zmienić swój obecny paradygmat dotyczący obecności ponadnarodowych korporacji i uznać potrzebę wprowadzenia pracowniczej równowagi wobec działań kapitału, w formie branżowego układu zbiorowego. Nie pokładamy tutaj wielkich nadziei na autorefleksję. Jednak pojawienie się art. 4 Dyrektywy 2022/2041/WE wymusza na państwach członkowskich UE przyjęcie planu działań na rzecz zwiększenia zasięgu układów zbiorowych pracy.

Na razie polskie związki zawodowe branży motoryzacyjnej wydają się być „zakładnikami” korporacji, w których działają. Dopiero perspektywa załamania się warunków pracy w całym przemyśle może skłonić je do wyjścia z tej pułapki i solidarnego działania. Pokazuje to przykład USA. We wrześniu 2023 r. doszło do pierwszego w historii amerykańskiego ruchu związkowego przypadku skoordynowanego strajku zdesperowanych pracowników trzech korporacji: Ford, General Motors, Stellantis⁹. Zakończono sukcesem. Ale może polscy związkowcy ockną się wcześniej i wspólnie zażądają od ponadnarodowego kapitału obecnego w naszym kraju prowadzenia prawdziwego dialogu branżowego. Zanim będzie za późno.

Bibliografia:

- ACEA (2022), *Share of direct automotive employment in the EU, by country*. <https://www.acea.auto/figure/share-of-direct-automotive-employment-in-the-eu-by-country/>
- ACEA et al (2023), *Joint call to stimulate the European automotive industry's transformation and enhance competitiveness* https://www.acea.auto/files/Joint_letter_automotive_transformation_competitiveness.pdf
- Adamczyk S., Surdykowska B., (2021), Naive or Realistic? The Approach of Polish Trade Unions to the Strengthening of the Social Dimension of the EU Integration, *Hungarian Labour Law E-Journal*, 2.
- BCG, (2021), *How will e-mobility change the Polish labour market?* https://pspa.com.pl/wp-content/uploads/2021/10/PSPA_How_will_e-mobility_change_the_Polish_labour_market_Report_EN.pdf
- Böhm S., Jones C., Land C., Paterson M., (2006), Introduction: Impossibilities of automobility. *Sociological Review*, Volume: 54 issue: 1_suppl, page(s): 3–16.
- Commons J.R., (1909), American Shoemakers 1648-1895, *Quarterly Journal of Economics*, 24, s. 39–83.
- European Commission (2021), *Commission Staff Working Document, Annual Single Market Report*.
- EEA (2022), *Annual European Union greenhouse gas inventory 1990–2020 and inventory report 2022*.
- Eurostat (2022), International trade in cars. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=International_trade_in_cars
- Galgóczy B. (eds.), (2023), *On the way to the electromobility- a green(er) but more unequal future?* Brussels: ETUI.
- GUS (2023), *Partnerzy dialogu społecznego – organizacje pracodawców i związki zawodowe w 2022 r.*
- Guzik R., et al (2020), *Automotive Industry Dynamics in Central Europe*, (w: *New Frontiers of the Automobile Industry*, Springer International Publishing.

⁹ <https://www.solidarnosc.org.pl/najambitniejszy-od-dziesiecioleci-strajk-amerykanskich-pracownikow-branzy-motoryzacyjnej/>

- Haas T., (2021), From Green Energy to the Green Car State? The Political Economy of Ecological Modernisation in Germany, *New Political Economy*, 26:4, 660–673.
- IHS Markit (2022), Automotive industry weekly digest, 24 January-28 January 2022. <https://cdn.ihsmarkit.com/www/pdf/0222/automotive-industry-weekly-digest-jan-24-jan28.pdf>
- Pavlínek P., (2022), Transition of the automotive industry towards electric vehicle production in the east European integrated periphery, *Empirica*, 1-39. <https://doi.org/10.1007/s10663-022-09554-9>
- Pisarczyk Ł., (2019), The Crisis of the Collective Bargaining System in Poland, *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 35(1), 57–78.
- Politico (2024), *Europe's economic apocalypse is now*, 19 December.

Rozdział III – Dialog społeczny a Europa

Polityka jest czymś więcej, aniżeli tylko „przepychaniem” interesów grupowych w granicach wyznaczonych przez konstytucję, jest to przede wszystkim próba budowania moralnego konsensusu wyłaniającego się z obywatelskich deliberacji.

Frieske 2008.

Korporatyzm i pluralizm jako zbiory rozmyte oraz miejsce polskiej – chwiejnej wersji dialogu społecznego w kategoryzacji europejskich stosunków przemysłowych

Jacek Sroka

Wstęp

„Mnogość instytucji trójstronnych w krajach postkomunistycznych mogłaby sugerować wyłanianie się wschodnioeuropejskiego korporatyizmu. Jednak bliższa analiza sytuacji (...) wskazuje na powszechność jedynie iluzorycznego korporatyizmu. Symboliczne negocjacje, niewiążące porozumienia i nikłe uzwiązkowanie sektora prywatnego wskazują, że trójstronność służy ugruntowywaniu neoliberalnych (...) rezultatów systemowych [p.a.]. Utrwalanie się tej sytuacji skorelowane jest ze słabą tożsamością klasową pracowników, co uniemożliwia wschodnioeuropejskiemu sektorowi pracy wyłonienie silnej reprezentacji i przemawia za trafnością argumentów wskazujących na siłę zależności od ścieżki rozwojowej. (...) Formalna trójstronność jest także historycznie sprzężona z dziedzictwem realnego socjalizmu i symbolicznie przywróciła głos także tym, którzy wcześniej byli insiderami dawnego państwowego systemu decyzyjnego, a w nowym systemie stawali się zwolenni-

kami wykluczania. Ostatecznie wschodnioeuropejska trójstronność służy pozyskiwaniu akceptacji związków zawodowych, aby pogodziły się z ich własną marginalizacją” (Ost 2010).

Motto dla niniejszego rozdziału stanowi zdanie zaczerpnięte z tekstu Kazimierza W. Frieske, którego związała treść – mimo, iż od publikacji minęło już sporo czasu – nie tylko nie traci współczesności na aktualności, ale stanowi jeszcze wyraźniejszą przestrożę. Przestroga ta powinna nam towarzyszyć nie tylko przy takich odświętnych okazjach, jaką jest jubileusz CPS „Dialog”, ale powinna nam towarzyszyć na co dzień, gdyż nie dotyczy ona instytucji, które same przecież nie „myślą”¹, ale dotyczy nas wszystkich – naszych intencji, wzajemnych relacji, a przede wszystkim przesłanek etycznych naszych społecznych zachowań, które pospołu tworzą podwaliny pod aktualny stan kultury politycznej i administracyjnej.

Świeżość zachował także artykuł Davida Osta, z którego pochodzi cytat otwierający rozdział. I choć od jego ogłoszenia także upłynęło już paręnaście lat, to przytoczony wniosek nadal jest trafny. Konstatacja D. Osta nie będzie dalej detalicznie analizowana, choć mniej lub bardziej pośrednio będzie się tu nawiązywać do poruszonych w niej problemów. Jednak przede wszystkim interesować nas będą kwantyfikacje generalne w postaci, wprawdzie pojemnych i przez całe dekady wygodnych w zastosowaniu, ale dziś – jak się tutaj twierdzi – już nadto rozmytych zbiorczych kategorii służących etykietowaniu dwóch generalnych systemów intermediacji interesów grupowych, tj. korporatyizmu i pluralizmu. Kwestią wiodącą jest pytanie o to na ile polski wariant dialogu społecznego wpisuje się w coraz bardziej zamazany wzorzec korporatyizmu i jak wypada na przekrojowym tle innych przypadków europejskich stosunków przemysłowych, które dalej zostały zestawione w porządku tabelarycznym (zob. tabele 1–8). Pomocniczymi kategoriami analitycznymi będą w tym rozdziale pojęcia:

- zbiorów rozmytych (*fuzzy-sets*), w odniesieniu do kategoryzacji korporatyizmu i pluralizmu, które jako formuły intermediacji interesów grupowych funkcjonalnie przynależą do sfery polityki publicznej (*policy*);
- profilu systemu partyjnego, w nawiązaniu do konsensualnego (proporcjonalnego) oraz rywalizacyjnego (większościowego) stylu uprawiania po-

¹ Sformułowanie, iż instytucje same nie myślą nawiązuje do głośnej książki, w której Mary Douglas posługuje się zawartym w tytule swego opracowania przewrotnym skrótem myślowym, aby wykazać istotność indywidualnych i grupowych starań na rzecz wspólnego wytwarzania takich kolektywnych wzorców myślenia oraz działania, które będą w stanie przewyciężyć swoisty fatalizm instytucji przejawiający się m.in. w ich nieskuteczności, kontrproduktywności, czy niesprawiedliwościach, jakie mogą generować, jeśli tylko nie „nadzoruje” ich etyczny kolektyw myślowy danego społeczeństwa. Zob.: Douglas M., (2012), *Jak myślą instytucje*, tłum. O. Siara, Warszawa, Polskie Wydawnictwo Naukowe.

lityki rozumianej jako „nieustająca kampania” o kontrolę ośrodków władzy (*politics*);

- zależności od dotychczasowej ścieżki rozwojowej (*path dependence*);
- patchworku systemowego, które to pojęcie zapożyczono z konceptualizacji gospodarki patchworkowej autorstwa Juliusza Gardawskiego i Ryszarda Rapackiego (zob. 2021);
- brikolażu (*bricolage*) odnoszącego się w zakończeniu tego tekstu do rezultatów swoistego polityczno-administracyjnego „majsterkowania”, którego istotą jest poszukiwanie możliwości w tworzeniu nowych stanów rzeczy z aktualnie dostępnych zasobów;
- pojęciem kontekstowo towarzyszącym większości rozważań o stanie obecnym oraz przyszłości stosunków przemysłowych jest także globalizacja, która również w tym rozdziale stanowić będzie tło analizy.

Autor jest politologiem i politologiczna jest także metodyka, którą posłużył się przygotowując tekst, jak również terminologia – i choć ograniczona formuła rozdziału uniemożliwia benedyktyńskie klarowanie wszystkich użytych w tekście terminów, to jednak nie są to terminy hermetyczne, których nie znalazłyby kreatorzy, uczestnicy, analitycy oraz świadomi obserwatorzy polskiego dialogu społecznego².

Korporatyzm i pluralizm jako zbiory rozmyte

Clou niniejszego tekstu nawiązuje do podnoszonego od dawna (zob. Schmitter 1974, Lijphart, Crepez 1991, Pelinka 1998), ale niezmiennie aktualnego pytania o przyszłość konsensualnego korporatyizmu (z jego wizytówką w postaci zinstytucjonalizowanego dialogu społecznego) w zmaganiach z pluralistycznym wzorcem intermediacji interesów grupowych oraz decydowaniem publicznym, w którym dominuje rywalizacja i lobbging. Współcześnie, od dłuższego już czasu, zarówno w skali globalnej, kontynentalnej, jak i w wymiarze krajowym konsensualno-korporatystyczny wzorzec demokracji zdaje się być w odwrocie, rośnie zaś przewaga wariantu rywalizacyjno-pluralistycznego, który sam w sobie także ulega dekompozycji, co sprawia, że zestawienia typów stosunków przemysłowych w demokracjach stają się coraz bardziej problematyczne (zob. Hyman 2018).

² Istotną część tej fachowej terminologii uwzględniają opracowania firmowane przez CPS „Dialog”, zob.: Zakrzewska, I. (2017). *Podręczny słownik dialogu społecznego i pojęć pokrewnych*, Warszawa, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. A. Bączkowskiego; Adamczyk S., Surdykowska B., Szymański M. (2018). *Przewodnik po dialogu społecznym*, Warszawa, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. A. Bączkowskiego.

Wielu może w tej sytuacji utyskiwać wypatrując powrotu dobrej pogody dla konsensualnego korporatyizmu i podobną skłonność przejawia także piszący te słowa. Jednak porównując bardziej konsensualny w swej „naturze” korporatyizm z wyraźniej rywalizacyjnym pluralizmem nie warto zaprzętać sobie głowy zbyt prostym wartościowaniem, próbując na siłę rozstrzygać, który z nich jest „lepszy”. Można założyć, że odruchowo większość ludzi będzie zwykle skłonna twierdzić, że proporcjonalny konsensus polityczny oraz towarzyszące mu korporatystyczne i względnie parytetowe, trójstronne uzgadnianie interesów grupowych są lepsze od większościowej rywalizacji politycznej, której towarzyszy wyraźniejsza lobbingsowa promocja niektórych interesów.

O tym, że proste intuicje mogą być jednak zwodnicze przekonują nie tylko uznane dzieła klasyków (Olson 1982, Przeworski 1991), ale do podobnej konstatacji skłaniają również doświadczenia codzienności, które podpowiadają, że wiele procesów i zjawisk postrzeganych przez nas jako rozłączne stanowią faktycznie awers i rewers tych samych, niekiedy trudnych w konceptualizacji mega trendów. Jeśli się z tym zgodzimy, wówczas przyjdzie się nam zgodzić także i z tym, że wspomniane procesy oraz zjawiska nie zastępują jedne drugich, lecz przeplatają się i „falują” zgodnie z dynamiką generalnych mega trendów – raz się wyłaniając, a innym razem „tonąc”, aby znowu w przyszłości powrócić w mniej lub bardziej odmienionej formie (zob. Kelly 1998). Mamy więc do czynienia nie tyle z dwoma konsekwentnie rozłącznymi wariantami lecz z dwiema kategoriami zbiorów rozmytych hasłowo opatrywanych mianem konsensualnego korporatyizmu oraz rywalizacyjnego pluralizmu. Zapożyczony z matematyki pojęcie zbiorów rozmytych przeniknęło do analizy politycznej (Clark i in. 2008), a w znaczeniu podobnym do rozpatrywanych tutaj kwestii posługuje się nim Paul Pennings (2025) wskazując na sytuację, w której mamy do czynienia ze stopniowalną funkcją przynależności danego przypadku polityki publicznej do określonego zbioru polityk publicznych, np. tych, które kojarzone są z kategorią państwa bezpieczeństwa socjalnego (*welfare state*). Mamy zatem różne przypadki mniej, średnio oraz bardziej zaawansowanych *welfare state regimes*. W związku z wielokrotnie dowiedzionymi powiązaniem pomiędzy bardziej wyrazistym kursem *welfare* w polityce publicznej z wyraźniej korporatystycznym sprofilowaniem stosunków przemysłowych w podobny sposób możemy również porównywać i stopniować konkretne przypadki korporatyizmu i pluralizmu wskazując na ich mniejszą lub większą konsolidację, ich transformacyjny charakter, czy chwiejność (por. Pennings 1995, Sroka 2000, Sroka 2007, Sroka 2019). Co więcej, jak już wspomniano oba te warianty w różnych konfiguracjach pojawiały się, zanikały i odradzały w całym tzw. wolnym świecie.

Tym niemniej nie przemawia to za tym, abyśmy porzucili wszelkie wartościowanie i dryfowali z falami bieżących zmian oraz mega trendów specjalnie nie przejmując się tym, czy powiodą one nas ku przyszłości bardziej rywalizacyjnej, czy bardziej uzgodnieniowej.

Jeśli zatem pytać o to, co byłoby bardziej pożądane – czy konsensus i współdecydowanie z zachowywaniem odpowiednich parytetów wpływu interesariuszy, czy może raczej rywalizacja i decydowanie większościowe w duchu *winner takes all* (por. Reiff 2009) – wówczas pytając o to warto pamiętać o „odcieniach szarości”, w której szerokim spektrum mieścić się może w zasadzie niezliczona liczba przypadków rozlokowanych na umownej osi pomiędzy brzegowymi przypadkami typów idealnych w postaci „idealnego korporatyzmu” oraz „idealnego pluralizmu”.

Skoro zaś mówimy już o istnieniu kontinuum przypadków pomiędzy idealnym korporatyzmem i idealnym pluralizmem, to samo się nasuwa pytanie o to, czy konkretne, widoczne w poszczególnych krajach wcielenia stosunków przemysłowych i dialogu społecznego mogą się po tej osi przemieszczać stając się okresowo bardziej korporatystyczne lub bardziej pluralistyczne? – Odpowiedź na to pytanie jest twierdząca i znajduje uzasadnienie w historii stosunków przemysłowych poszczególnych państw, które z rozmaitych powodów obierają zmienne w czasie strategie bliższe korporatyzmowi lub pluralizmowi, zaś tym, co je do tego skłania jest – oprócz stanu koniunktury ekonomicznej – stan koniunktury politycznej, a także kondycja kultury politycznej i administracyjnej. Znana jest przy tym pewna zależność generalna, która sprawia, że pluralizm zyskuje na popularności tam, gdzie kultura polityczna tradycyjnie zawiera więcej elementów odnoszących się do wolnego rynku, jak to ma miejsce w większości (choć nie we wszystkich) krajach anglosaskich, ale nawet w takich państwach jak tradycyjnie pluralistyczna Wielka Brytania okresowo praktykowane były rozwiązania korporatystyczne (zob. Sroka 2000).

Pamiętając o tym wszystkim łatwiej nam będzie unikać posługiwania się zbyt prostymi intuicjami, które mogą wieść na manowce rozumowania o polityce oraz na manowce praktykowania polityki w obu jej zrośniętych ze sobą sferach, tj.:

- w „bitewnej” sferze *politics*, której rdzenną domeną w ostatecznym rachunku zawsze pozostaje konkurencja polityczna z jej najbardziej widocznymi elementami w postaci rywalizacji wyborczej i partyjnej, a jej istotą jest walka o kontrolowanie ośrodków władzy;
- w wykonawczej sferze *public policy*, gdzie wprawdzie przeważa implementacja tego, do czego dąży opcja aktualnie będąca górą w sferze *politics*, co jednak nie musi odsuwać od wpływu oraz od udziału w decydowaniu

innych interesariuszy, niekoniecznie kooperujących z aktualną partyjno-polityczną większością.

Jeśli więc zbytnio byśmy zawierali prostym intuicjom, zastanawiając się nad tym co jest dla nas w Polsce lepsze – bardziej prorynkowy pluralizm, czy raczej prosocjalny korporatyzm – wówczas zarówno proste skojarzenia, jak i pokrewne, ale bardziej wysublimowane ich reminiscencje (choćby te kojarzone z zależnością od szlaku rozwoju [zob. np. Pierson 2000]) mogłyby nas skłaniać do przyjęcia zaprawionej nutą pesymizmu perspektywy deterministycznej, w której to, co się nam w wariacie konsensualno-korporatystycznym dzisiaj nie udaje będzie w sposób jednoznaczny wynikało z tego, co i wcześniej się nam nie udawało – nie tylko w społecznym i publicznym dialogowaniu, ale także, a nawet przede wszystkim w bardziej generalnych kwestiach związanych m.in. z budowaniem zaufania, „serwisowaniem” dobrych relacji, z krzewieniem deliberacyjnej kultury logicznej, a za nią kultury politycznej i administracyjnej, czy z niekłamanym praktykowaniem współdecydowania.

Czy zatem jesteśmy zupełnie ograniczeni koleinami ścieżek wydeptywanych w przeszłości i tym samym skazani jesteśmy na determinizm drastycznie ograniczający pole dalszego rozwoju partycypacji, deliberacji i współdecydowania. Czy może, w nurcie posplatanych ze sobą i wewnątrznie pogmatwanych mega trendów możliwa jest jednak nawigacja?

Także i na to pytanie odpowiedź jest zasadniczo twierdząca – wydobywanie się z nawyków dyktowanych szlakiem rozwojowym nie jest łatwe, ale jest możliwe. I możliwe jest także umiejętne nawigowanie na falach zmian, a staje się ono dużo bardziej prawdopodobne, gdy w obieraniu kursu, szczerze i bez pozorów próbuje się twórczo wykorzystywać generalne metody znane ze wzorca konsensualno-korporatystycznego, w którym wiodącą rolę odgrywa uzgodnieniowość oraz dialogowa partycypacja decyzyjna. Nawigować na falach zmian jest dużo łatwiej wtedy, gdy konsensus nie jest jedynie hasłem lecz stanowi jedną z realnie obowiązujących systemowych zasad. Co jednak, gdy tak nie jest i konsensus eroduje, czy wręcz ulega destrukcji, a przed polityczno-publicznymi nawigatorami rysują się rafy pogłębiających się podziałów socjopolitycznych utrudniających dialog i stawiających go przed presją nieustającej i skrajnie konkurencyjnej kampanii wyborczej?

W takiej sytuacji górę biorą strategie rywalizacyjne, które spychają uzgodnieniowość na margines i w zasadzie unieważniają konsensualno-korporatystyczny kurs polityki publicznej, która faktycznie przesuwana jest wówczas ku wariantowi większościowo-pluralistycznemu. W nim zaś, bar-

dziej niż kooperacja liczy się zdobywanie przewagi nad społecznymi interlokutorami i politycznymi rywalami, a wszystko to w imię utrzymywania wygranej w kolejnych, emocjonalnie spolaryzowanych elekcjach.

Skrótowno lecz trafnie problem ten ujmuje Frane Adam – socjolog pochodzący ze Słowenii, a wiec z kraju postkomunistycznego, w którym w sposób stosunkowo skuteczny udaje się implementować zarówno: konsensualizm w sferze polityki konkurencyjnej (*politics*), jak i korporatyzm w polityce publicznej (*policy*):

„Jeśli sytuacja wymaga, aby politycy sięgali po niepopularne środki celem przeprowadzenia niełatwych reform, które miałyby pozytywne rezultaty w okresie średnim lub długim, jednak nie przyniosłyby widocznego efektu w okresie krótszym, albo spotkałyby się ze sprzeciwem w trakcie czteroletniej kadencji, wówczas politycy przejawiają tendencję do unikania podobnych wyzwań i nie zaprzatają sobie głów próbami budowania konsensusu wokół potrzebnych reform. W strategicznych kalkulacjach polityków, konsensualna masa krytyczna po prostu nie istnieje. Dlatego też «przewidywanie trendów» jest tak ważnym zadaniem dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które są w stanie wnieść pozytywny wkład do tejże masy krytycznej wzbogacając dyskurs polityczny o elementy o wyższej złożoności poznawczej i skłaniające do refleksji oraz deliberatywnego podejmowania decyzji (Adam 2028).

W praktyce sprawa staje się jeszcze bardziej skomplikowana, zwłaszcza w tych systemach post-transformacyjnych, m.in. w Polsce, w których oprócz niespójności w zróżnicowanych ze sobą dwóch sferach polityki (*politics* i *policy*) dodatkowo bardzo silnie oddziałuje antyrozwojowy syndrom tzw. kapitalizmu patchworkowego (Gardawski, Rapacki 2021).

Wątek oddziaływania tego syndromu na stosunki przemysłowe, na stan rywalizacji partyjnej oraz na podziały socjopolityczne jest analitycznie bardzo obiecujący. Autor nosi się z zamiarem jego dalszego zgłębiania ze szczególnym uwzględnieniem szczególnej roli spolaryzowanych podziałów socjopolitycznych, do czego nawiązuje się także w tym rozdziale. Ale jest to wątek zbyt rozległy, aby był tutaj kompleksowo przeanalizowany i został on jedynie zasygnalizowany, a zainteresowanym tematem podziałów socjopolitycznych rekomenduje się ukierunkowaną kwerendę (zob. np.: Kitschelt 1995, Herbut 1998, Markowski 2016, Sroka 2023).

W kolejnym punkcie wywodu proponuje się ciąg dalszy dyskusji uwzględniającej problem zależności od ścieżki rozwojowej (*path dependence*), w swobodniejszym, ale widocznym nawiązaniu do podziałów socjopolitycznych oraz systemowych aspektów syndromu patchworku, a także

z próbą predykcji dalszych trajektorii rozwojowych wzorca konsensualno-korporatystycznego w Polsce na tle innych przypadków. W propozycji tej uwzględniono kluczowe informacje odnoszące się do uwarunkowań rywalizacji partyjnej w wybranych państwach europejskich oraz na poziomie unijnym (tabele 1-8). Uogólnione dane dotyczące profili systemów partyjnych są istotne z tego powodu, że widoczna jest zależność pomiędzy korporatyzmem i pluralizmem a wzorcami rywalizacji politycznej:

- pluralistyczny, czyli niescentralizowany i nieskoordynowany (a przynajmniej nie wprost koordynowany) układ oddziaływań grup interesu napotyka na odpowiednie podłoże rozwojowe przede wszystkim w tych systemach politycznych, które kształtuje większościowa formuła wyborcza sprzyjająca dominacji dwóch partii. Formuła większościowa w demokratycznych ordynacjach wyborczych jest wyraźnie rzadsza, a w Europie w sposób najbardziej konsekwentny stosowana jest w Wielkiej Brytanii. Współcześnie widoczne są jednak warianty nietypowe (m.in. w Polsce), w których formalnie obowiązuje proporcjonalna formuła wyborcza, przyporządkowująca mandaty wielu partiom, ale w arytmetyce parlamentarnej realnie „rządzi” konfliktowa, dwublokowość koalicyjna, która w praktyce działa zgodnie z logiką większościową i osłabia orientacje konsensualne, a zwrótnie „zamraża” spolaryzowane podziały socjopolityczne w elektoracie³. W sytuacji *winner-takes-all* – gdy dominujące stronnictwo (lub dominujący blok ugrupowań) kontroluje większość mandatów parlamentarnych i w związku z tym kreuje jednopartyjne (lub jednoblokowe) gabinety rządowe – konsensualizm jest wyraźnie mniej potrzebny, zarówno w arytmetyce parlamentarnej, jak i w praktyce egzekutywy, która będzie także mniej skłonna do poszukiwania kompleksowego porozumienia z organizacjami partnerów społecznych;
- z kolei w tych systemach politycznych, w których formalnie oraz realnie „rządzą” proporcjonalne formuły wyborcze i w praktyce nie występuje wspomniana powyżej dwupartyjność (lub „zamrożona” dwublokowość), zwycięstwa w elekcjach zwykle nie przynoszą tylu mandatów ugrupowaniom dominującym, aby były one w stanie powoływać egzekutywy mające stabilne poparcie parlamentarne i mogące „dyktować reguły gry”. Dlatego w warunkach konsekwentnej, tj. formalnej i praktycznej proporcjonalności niezbędne są bardziej złożone i mniej poddane emocjom porozumie-

³ Fenomen „zamrażania” podziałów socjopolitycznych w elektoracie (m.in. przez kampanie polityczne zorientowane na wypuklenie różnic oraz wzmacnianie polaryzacji emocjonalnej) jest znany i analizowany już od dawna, a w sposób uporządkowany bodaj jako pierwszy wskazał na niego Stein Rokkan. Zob.: Rokkan S., (1970), *Citizens, Elections, Parties*, Nowy York: McKay.

nia koalicyjne. Te zaś nie są możliwe bez konsensualnych ustaleń pomiędzy koalicjantami, które stanowią bodziec wzmacniający ogólną orientację na prowadzenie polityki uzgodnieniowej – także poza parlamentem, co podtrzymuje układ korporatystyczny i co czyni go prawdziwie efektywnym w stosunkach przemysłowych.

Wskazane powyżej uwarunkowania mają charakter generalny, ale – jak zasygnalizowano – nie działają one wszędzie w podobny sposób. Przeciwnie, zróżnicowanie demokratycznych systemów politycznych jest znaczne i w praktyce nie występują identyczne wzorce w sferze *politics*, jak również nie ma takich jednoznacznych podobieństw w sferze *policy*. W realnych systemach politycznych rywalizacja i konsensus splatają się ze sobą w niepowtarzalnych konfiguracjach i podobnie jest z pluralizmem i korporatyzmem – ich typy idealne istnieją więc jak już wspomniano w teorii a w praktyce każdy układ intermediacji interesów jest odmienny. Jest to widoczne na bieżąco, także w Polsce, której „teoretycznie” bliżej jest do korporatyzmu, ale w praktyce rodzimy wariant korporatyzmu jest chwiejny, ponieważ nie wspiera go konsensualizm, który – choć wpisany w kodeks wyborczy, to realnie jest w zasadzie nieobecny, zarówno w rywalizacji wyborczej oraz partyjnej, jak i w „codziennym” (także lokalno-samorządowym) życiu politycznym. W Polsce nader często przeważa zero-jedynkowa rywalizacja, której paradoksalnie bliżej jest do formuły *winner-takes-all* – pomimo formalnego istnienia takich pro-konsensualnych i pro-korporatystycznych parametrów systemu politycznego, jak zawarta w ordynacji wyborczej formuła proporcjonalna⁴, czy ustawowo zinstytucjonalizowany dialog społeczny⁵.

Zatem, z jednej strony w systemowo-politycznych praktykach demokratycznych konsekwentny, większościowy i rywalizacyjno-pluralistyczny wzorzec uprawiania polityki jest wyraźnie rzadszy, co widać także po profilach systemów partyjnych uwzględnionych w tabelach 1–8. Zarazem nie można twierdzić, że dominujące w Europie proporcjonalne formuły wyborcze stanowią jasną przesłankę dla konsensualizmu w sferze *politics* i korporatyzmu w obszarze *policy*, ponieważ w poszczególnych krajach – w Polsce, ale również na Węgrzech, czy Słowacji – zaznacza się wzrost popularności swoistego „niekonsekwentnego wariantu większościowego”, tj. wariantu hegemonii zblokowanej partyjnej większości. Wariant ten nie wynika z „me-

⁴ W czasie przygotowywania tego rozdziału (z pewnymi szczegółowymi wyjątkami) obowiązywała w Polsce metoda podziału mandatów w systemie proporcjonalnej reprezentacji z listami partyjnym, oryginalnie opracowana w latach 80. XIX w. przez belgijskiego matematyka Victora D'Hondta. Zob.: D'Hondt V., (1882), *Système Pratique Et Raisonné De Représentation Proportionnelle*. Librairie C., Brussels: Muquardt; Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy*, Dz.U. 2011 Nr 21 poz. 112.

⁵ Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. *o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego*, Dz.U. 2015 poz. 1240.

chaniki” większościowego systemu wyborczego, gdyż ten jest w Polsce proporcjonalny, lecz z coraz bardziej utrwalającą się odśrodkowo-rywalizacyjnej („nienegocjacyjnej”) praktyki politycznej, po którą konsekwentnie sięgają bloki partyjne dysponujące większością na forum parlamentu. Kołem zamachowym tej praktyki są kapitalizowane przez partie pogłębiające się podziały socjopolityczne, resentymenty i towarzyszące im zapowiedzi odwetu, do którego w praktyce dążą niemal wszyscy uczestnicy tego dwublokowego układu politycznego czerpiącego swe siły z zaognianej przez partie polaryzacji elektoratu.

Warto przy tym zauważyć, że oba warianty – tj. zarówno formalny i zinstytucjonalizowany (jak w Wielkiej Brytanii, czy w USA) wariant polityki większościowej, jak i praktyczny i niezinstytucjonalizowany wariant hegemonii większości zablokowanej (jak w Polsce) – łatwiej realizuje się w okresach względnej prosperity, ale dużo już ryzykowniej zaczyna to wyglądać w kryzysowych warunkach silnej polaryzacji afektywnej – tj. skrajnego skłócenia społeczeństwa. A to z tego powodu, że praktyka „zwycięzca bierze wszystko”, ustawia wysoko poprzeczkę zarówno przed całym systemem politycznym, jak i przed wspomnianym „zwycięzcą” (tj. przed partią polityczną, koalicją rządową i/lub przed konkretnym liderem). Jeśli tenże zwycięzca, tj. rząd, stronnictwo polityczne, czy wpływowi decydent jest wystarczająco przytomny wówczas nie będzie skłonny do forsowania „totalnej” rywalizacji w formule zero-jedynkowej, chyba, że zamierza w nieodległej perspektywie utracić władzę, albo zmierza wprost w kierunku rozwiązań niedemokratycznych, które uniezależnią go od wyborczych skutków realizacji zero-jedynkowych strategii działania. Bez mała każdy (choć zdarzają się rzecz jasna wyjątki) demokratyczny rząd, partia polityczna, czy polityczny lider będzie się musiał liczyć z tym, że na kryzysową niepogodę nie ma rozwiązań lepszych od tych, które przynoszą strategię dialogowe. Strategie konfrontacyjne, oprócz mniej lub bardziej trwałych zysków, które mogą przynosić, zwykle także podwyższają oczekiwania zwolenników, utwardzają w oporze przeciwników, naruszają *status quo* w dystrybucji zasobów i przywilejów, przez co pogłębiają niezadowolenie społeczne i podważają legitymizację władzy, jak również – *last but not least* – stanowią praktyczną ilustrację ignorowania dylematów moralnych, co może już wprost zagrażać spójności całej wspólnoty. Chyba, że – jak już wspomniano – zamierza się władzę „legitymizować” przemocą, tj. w sposób niedemokratyczny i/lub w zmasowanej skali sięga się po zabiegi manipulacyjne – czy to w postaci bardziej wyrafinowanych metod i technik z kręgu *public relations* lub wprost sięga się po niewyrafinowany, wręcz brutalny, ale za to przytłaczający w swej skali populizm (por. Sroka 2024a).

Wskazane odstępstwa od reguł sugerowanych przez teoretyczne konceptualizacje korporatyzmu i pluralizmu nie są jedynie specjalnością post-transformacyjnych stosunków przemysłowych, lecz występują coraz częściej i w coraz większej skali także w skonsolidowanych demokracjach. Wcześniej, w powojennej Europie Zachodniej, determinizm dwóch tych klasycznych paradygmatów stosunków przemysłowych był stosunkowo wyraźny. Jednak co najmniej od lat 90. XX wieku, wraz z nasileniem się procesów globalizacji, również na zachodzie kontynentu zaznacza się postępująca relatywizacja korporatyzmu i pluralizmu. Sytuację tę odzwierciedla treść kolejnego punktu niniejszego rozdziału i zdaniem piszącego przemawia ona za tym, aby współcześnie traktować korporatyzm i pluralizm jako zbiory rozmyte.

Dynamika wariantów dialogu społecznego z uwzględnieniem kluczowych cech systemów partyjnych oraz prognozowanych kierunków ewolucji stosunków przemysłowych w wybranych krajach europejskich

W tej części rozdziału za wprowadzenie do tabelarycznego zestawienia cech świadczących o dynamice konkretnych wariantów dialogu społecznego posłuży nam fragment podsumowania interesującego artykułu Richarda Hymana poświęconego przyszłości stosunków przemysłowych. Słowa te warto zacytować w sposób bezpośredni, gdyż w zwięzły i celny sposób oddają one istotę negatywnej presji globalizacji na stosunki przemysłowe i dialog społeczny, która to presja, obok coraz wyraźniejszego załamywania się demokratycznego konsensusu politycznego stanowi jeden ze znaków rozpoznawczych naszych czasów:

„Równowaga sił w Europie przesunęła się dramatycznie w stronę pracodawców. Kapitał coraz bardziej wymyka się ograniczeniom mozolnie skonstruowanym w poprzednich dekadach, a dominującym podejściem UE zdaje się być wzmocnienie, a nie regulowanie tego trendu. Pojawia się więc pytanie o to, czy dominacja interesów wielkiego kapitału jest już nieodparta? (...) Niekoniecznie, choć w poszukiwaniu remedium na ten stan rzeczy należy uwzględnić [p.a.] zmienną geometrię dynamiki zmian instytucjonalnych i regulacyjnej rekonfiguracji. (...) Trzeźwe szacowanie skali symetrii i asymetrii musi uwzględniać napięcia pomiędzy uwarunkowaniami strukturalnymi oraz starającymi się je reprezentować agentami wpływu, a tropiąc te napięcia musimy skupić się na relacjach społecznych. (...) Te

relacje są z kolei coraz bardziej nierówne i sprzeczne, co wzmacnia poziom ich entropii i ogranicza możliwości regulacyjne a stwarza pole dla przypadkowości. (...) W turbulentnej sytuacji ważne jest rzecz jasna zaplecze strukturalne i instytucjonalne, jednak kluczowa rola przypada liderom, a o sukcesie lub porażce przesądzą ich zdolności organizacyjne i kompetencje strategiczne. (...) Każda dyskusja na temat możliwości oporu wobec zamachów na warunki pracy, przywileje związkowe, czy prawa obywatelskie musi uwzględniać w szczególności trzy aspekty mające wpływ na kształt nierówności: (i) związek między tym co globalne a tym co lokalne; (ii) powiązania pomiędzy zinstytucjonalizowanymi aktorami oraz wywieranymi przez nich wektorami protestu i poparcia, a aktorami niezinstytucjonalizowanymi i ich analogicznymi działaniami politycznymi oraz (iii) wyzwanie kreowania zrębów podstawowej solidarności w warunkach pogłębiającej się różnorodności. (...) Istnieje długa historia wzajemnej podejrzliwości między związkami zawodowymi a bardziej spontanicznymi, często kierowanymi przez aktywistów ruchami społecznymi i organizacjami pozarządowymi; jednak żadna z form oporu nie może odnieść sukcesu w pojedynkę. (...) Jak pokazują Ibsen i Tapia (2017), jest coraz więcej dowodów na udane próby związków zawodowych budowania „koalicyjnej siły” z innymi ruchami społecznymi. (...) Tym niemniej [p.a.] prawie wszędzie związki zawodowe utraciły swe – dawniej znaczne – zasoby władzy. Ich władza strukturalna jest poważnie osłabiona przez globalizację, a władza wynikająca z siły stowarzyszeniowości topnieje wraz ze spadkiem członkostwa. (...) Związki zawodowe są niemal powszechnie słabe wśród młodszych pracowników, którzy są szczególnie dotknięci erozją bezpieczeństwa zatrudnienia. Co więcej, wiele ofiar niepewności postrzega związki zawodowe jako część problemu. Tym niemniej nie cichną protesty przeciw polityce cięcia wydatków socjalnych, bezrobociu, czy niepewnej pracy i protesty te są coraz częściej podejmowane przez radykalne ruchy społeczne, których spontaniczny charakter utrudnia jednak trwalszy opór, a w niektórych przypadkach protesty zostają zawłaszczane przez wysoce upolitycznionych „orkiestratorów”. W związku z tym wypada pamiętać, że zbyt wyraziste podziały, jak i zbyt silne rywalizacje międzyorganizacyjne mogą poważnie osłabiać zdolności do skutecznego protestu. Jedynie tam, gdzie te podziały udaje się przezwyciężać można kreować kluczowe synergie pomiędzy różnymi rodzajami aktorów zbiorowych, stawiać opór i inicjować zmiany” (Hyman 2018).

Wskazane przez Richarda Hymana narastające, wzmacnane przez globalizację asymetrie leżą u podstaw dynamiki zmian współczesnych stosunków przemysłowych i dialogu społecznego, ale rzecz jasna nie wyjaśniają one wszystkiego. Próbę rozwinięcia i częściowego uzupełnienia zagadnień zasy-

gnalizowanych w przywołanym cytacie zawarto w kolejnych tabelach (1–8). Ich treści obrazują wykazywaną w tym rozdziale problematyczność stosowania tradycyjnego dwubiegunowego modelu, w którym uwypuklane są dwa wiodące układy w postaci: rywalizacji większościowej w warunkach pluralizmu oraz rywalizacji konsensualnej i korporatyizmu. Współcześnie poszczególne typy reżimów stosunków przemysłowych ewoluują w odmienny sposób, a zbieżności z profilami systemów partyjnych oraz wzorcami rywalizacji politycznej nie są już tak jednoznaczne, jak to miało miejsce w Europie Zachodniej do lat 90. ubiegłego wieku. Stąd też konstatacja stanowiąca *leitmotiv* niniejszego rozdziału, iż te dwa stosunkowo wyraźne kwantyfikatory generalne stosunków przemysłowych, jakimi jeszcze do niedawna były korporatyzm i pluralizm, dziś stały się zbiorami rozmytymi złożonymi z przypadków o znacznie luźniejszych podobieństwach. W tabelach 1–8, w nawiązaniu do wcześniej poruszanych kwestii, oprócz informacji nt. typów stosunków przemysłowych oraz ich głównych wyróżników, uwzględniono także kluczowe cechy systemów partyjnych i wskazano na prognozowane kierunki ewolucji dialogu społecznego. W kolumnach zarezerwowanych dla charakterystyki profilu systemu partyjnego dodatkowo odnotowano także pozycję prezydenta, w tych krajach, gdzie jest ona wyraźniejsza w ramach układu tzw. dualizmu egzekutywy. W systemach politycznych, w których zaznaczają się rozumiane w ten sposób elementy semiprezydencjalizmu (tj. systemu „pół-prezydenckiego”) głowa państwa dysponuje ustrojowymi narzędziami umożliwiającymi korygowanie kursu rządu, a pośrednio wpływanie na niektóre rezultaty polityki partyjnej.

W konstruowaniu tabel 1–8 oraz formułowaniu możliwych scenariuszy dalszej ewolucji stosunków przemysłowych i dialogu społecznego w Europie wykorzystano zmodyfikowaną konceptualizację, której kolejne warianty były publikowane w szeregu tekstów autora niniejszego rozdziału⁶.

⁶ Publikacje autora rozdziału wykorzystane do opracowania tabel 1–8: Sroka J., (2024), *Is Arend Lijphart's Pattern Still Valid? Political Parties, Interest Groups, Pluralism and Corporatism*; Sroka J., (2019), *Dekompozycja stosunków przemysłowych w Europie jako preludium gospodarki 4.0*; Sroka J., (2017), *Odpyły reprezentacji interesów, „Dialog. Pismo dialogu społecznego”*; Sroka J., (2009), *Analiza funkcjonowania instytucji dialogu społecznego na poziomie województw. Raport z badań wojewódzkich komisji dialogu społecznego*; Sroka J., (2007), *Stosunki przemysłowe i dialog społeczny w warunkach globalizacji i europeizacji*, [w:] J. Zarzeczny (red.), *Model społeczny zintegrowanej Europy. Nowe wyzwania i perspektywy*; Sroka J. (red.), (2003), *Ewolucja stosunków przemysłowych w Europie Środkowej i Wschodniej*; Sroka J., (2000), *Europejskie stosunki przemysłowe w perspektywie porównawczej*; Sroka J., (1998), *Narodziny strategii korporatywnej? Kierunki przemian stosunków przemysłowych w Europie Środkowo-Wschodniej*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*.

Tabela 1. Korporatyzm partnerstwa społecznego i konsensualnego kartelu elit politycznych w Austrii, Belgii, Holandii, Luksemburgu, Niemczech oraz Słowenii

| Dominujący typ stosunków przemysłowych i jego cechy |
|---|
| <p>Korporatyzm partnerstwa społecznego i konsensualnego kartelu elit: znaczny poziom instytucjonalizacji współpracy rządów z organizacjami partnerów społecznych w kształtowaniu oraz realizacji polityki publicznej, a także w zarządzaniu publicznym. Szerokie wykorzystanie praktyk dialogowych i deliberacyjnych z zachowaniem parytetu reprezentacji w dialogu społecznym, jak również strategicznych cech centralizmu administracyjnego z elementami kapitalizmu państwowego.</p> |
| Profil systemu partyjnego |
| <p>Austria – do połowy lat 90. XX w. dwu i pół partyjny układ rywalizacji ze znacznym potencjałem tworzenia tzw. wielkich koalicji parlamentarno-gabinetowych. Były to porozumienia trwałe, długoterminowe i łączyły socjaldemokratyczną lewicę z chrześcijańsko-demokratyczną prawicą. Od połowy lat 90. XX w. oraz aktualnie: umiarkowanie wielopartyjny układ rywalizacji ze względną równowagą trzech najsilniejszych partii. W Austrii zaznaczają się ustrojowe cechy semiprezydencjalizmu i są one porównywalne z pozycją prezydenta w Finlandii (zob. tabela 2), Portugalii (tabela 4) i w Rumunii (tabela 6), a zarazem bardziej wyraziste od prerogatyw prezydenckich w Irlandii (tabela 3) oraz w Polsce (tabela 6), jednak znacznie słabsze od uprawnień prezydenta we Francji (tabela 4).</p> <p>Belgia – do początku lat 60. XX w. układ dwu i pół partyjny. Potem i aktualnie przewaga rywalizacji w układzie wielopartyjnym z relatywną i zmienną równowagą czterech, pięciu lub sześciu partii.</p> <p>Holandia – przewaga wielopartyjnego układu rywalizacji.</p> <p>Luksemburg – umiarkowanie wielopartyjny układ rywalizacji.</p> <p>Niemcy – do początku lat 90. XX w. układ dwu i pół partyjny (z krótkotrwałą wielką koalicją socjaldemokracji z chadekami w latach 1966–1969). Od początku lat 90. XX w. oraz aktualnie: umiarkowanie wielopartyjny układ rywalizacji z przewagą dwóch, a od niedawna trzech partii dominujących.</p> <p>Słowenia – system postkomunistyczny, wielopartyjny układ rywalizacji.</p> |
| Prognozowany kierunek ewolucji stosunków przemysłowych |
| <p>Słabnący i coraz bardziej fasadowy centralizm dialogu społecznego, utrzymywany będzie z przyczyn historycznych i wizerunkowych. Zaznaczać się będzie przewaga zredukowanych, sektorowych i sekcjonalnych przetargów interesów, zwłaszcza tam, gdzie automatyzacja będzie miała jeszcze stosunkowo ograniczony zasięg, a związki zawodowe dysponować będą wspartymi tradycją możliwościami działania (np. w budownictwie, przemyśle wydobywczym, czy stalowym). Rozwijać się będzie sieć współpracy partnerów społecznych z nowymi ruchami społecznymi przy jednoczesnym rozwoju dialogu obywatelskiego oraz związanego z nim współdecydowania w formule promowanej przez tzw. ruchy miejskie. Wzrośnie rola dialogowego definiowania przestrzeni publicznej przy jednoczesnym zawłaszczaniu jej przez najsilniejszych ekonomicznych graczy, posługujących się coraz bardziej wymyślnymi narzędziami kształtowania wyobrażeń, opinii oraz gustów.</p> |

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2. Nordycki typ korporatyzmu w wariantach: skonsolidowanym w Danii, Finlandii i Szwecji oraz nieskonsolidowanym w Estonii

| Typ stosunków przemysłowych i jego cechy |
|---|
| <p>Nordycki typ korporatyzmu w wariantach skonsolidowanym (Dania, Finlandia, Szwecja) i nieskonsolidowanym (Estonia). Wysoki poziom instytucjonalizacji roli partnerów społecznych. Zaznacza się zarazem wyraźniejsze, poluzowanie zasad centralizmu oraz zdystansowanie państwa od autonomicznych form dialogowych relacji w stosunkach pracy. Państwo nie jest skłonne „samo” wytyczać szlaki rozwojowe i raczej „woli” akceptować oraz wdrażać oddolnie uzgadniane projekty rozwiązań, czy to w poszczególnych sektorach, czy nawet w całej polityce publicznej. Jedną z ikon tego typu rozwiązań jest pakt z Saltsjöbaden, zawarty w 1938 roku, który leży u podstaw szwedzkiego modelu <i>welfare state</i> i w dialogowo dostosowywanej do współczesności formie obowiązuje do dziś.</p> <p>Estonia zdaje się podążać w podobnym kierunku, choć periodycznie uwidaczniają się tam również trendy pluralistyczne przywodzące na myśl sytuację na Cyprze i Malcie (tabela 5).</p> |
| Profil systemu partyjnego |
| <p>Dania – do początku lat 70. XX w. umiarkowanie wielopartyjny układ rywalizacji. Potem i aktualnie konsekwentnie wielopartyjny układ rywalizacji.</p> <p>Finlandia – do końca pierwszej dekady lat dwutysięcznych wielopartyjny układ rywalizacji ze względną równowagą pomiędzy trzema najsilniejszymi partiami. Potem i aktualnie wielopartyjny układ rywalizacji ze względną równowagą pomiędzy czterema najsilniejszymi partiami. W ustroju Finlandii zaznacza się silna pozycja prezydenta, który wraz z rządem tworzy dualną egzekutywę. Prerogatywy prezydenckie nie są tak silne jak we Francji (tabela 4), jednak są bardziej wyraziste niż w Polsce (tabela 6) oraz Irlandii (tabela 3) i porównywalne z uprawnieniami prezydenckimi w Austrii (tabela 1), Portugalii (tabela 4) oraz w Rumunii (tabela 6).</p> <p>Szwecja – do końca lat 80. XX w. umiarkowanie wielopartyjny układ rywalizacji z socjaldemokratyczną partią długotrwale dominującą. Potem i aktualnie przewaga wielopartyjnego układu rywalizacji.</p> <p>Estonia – system postkomunistyczny, do początku lat dwutysięcznych przewaga konsekwentnie wielopartyjnego układu rywalizacji. Potem i aktualnie umiarkowanie wielopartyjny układ rywalizacji.</p> |
| Prognozowany kierunek ewolucji stosunków przemysłowych |
| <p>Decentralizacja i dekoncentracja dialogu społecznego oraz stosunków przemysłowych, przy kulturowo zakorzenionych praktykach partycypacji i współdecydowania stwarzają w tej grupie państw stosunkowo najlepsze możliwości adaptacyjne dla dialogu społecznego w nowych warunkach. Dialog społeczny ma szansę się tam synergicznie splotać z różnymi formami dialogu obywatelskiego, aktywizmu lokalnego oraz relacji sieciowych (<i>policy networks</i>). Zagrożeniem i wyzwaniem dla dialogu będzie rozwój enklaw o charakterze bastionowym, w których dominują więzi o charakterze niepomostowym. W enklawach tych może wzrastać polaryzacja afektywna wobec „obcych”, a także dążenie do ich wykluczania z lokalnego życia publicznego, połączone ze wzmacnianiem spoiw bastionowych i – w rezultacie z ekspansją poprzez poszerzanie stref wpływów podobnych enklaw. Sytuację tę współcześnie obrazuje powstawanie oraz rozwój tzw. stref <i>no-go</i>, np. na terenie Szwecji. Głównym wyzwaniem będzie „odzyskiwanie” tych stref drogą dialogu obywatelskiego, co relatywnie najlepiej udaje się we współczesnej Finlandii.</p> |

Tabela 3. Nieskonsolidowany korporatyzm rywalizacyjny: polityka kontraktowych paktów społecznych w Irlandii – jej okresowy wzlot i aktualny kryzys

| Typ stosunków przemysłowych i jego cechy |
|--|
| <p>Nieskonsolidowany korporatyzm rywalizacyjny (polityka kontraktowych paktów społecznych). Jest to przypadek odrębny, o którego trwałości przesądzą kolejne lata. Irlandzki wariant nieskonsolidowanego korporatyizmu rywalizacyjnego zakorzeniony jest w długiej, powojennej historii nieudanych stosunków przemysłowych w trawionej kryzysami gospodarce i w skłóconym społeczeństwie. Zwłaszcza w pierwszej dekadzie lat dwutysięcznych udawało się w tym kraju przezwyciężać animozje i utarte sposoby pluralistycznej rywalizacji wdrażając formułę kontraktowych paktów społecznych. Ich treść opiewała na realizację odmiennych, bardziej strategicznych lub bardziej sektorowych zmian gospodarczo-społecznych. Pakty realizowano w sposób stosunkowo konsekwentny, jednak praktyka ta coraz wyraźniej słabnie. Irlandzka polityka paktów społecznych jest tutaj przedstawiona jako nieskonsolidowany, rywalizacyjny wariant korporatyizmu z uwagi na tamtejsze, nieodległe od brytyjskich wzorce kulturowo-polityczne, które stanowią podłoże właściwsze dla relacji rywalizacyjno-rynkowych, aniżeli konsensualno-uzgodnieniowych.</p> <p>Od początku pierwszej dekady lat dwutysięcznych irlandzki korporatyzm rywalizacyjny przejawia coraz bardziej widoczne symptomy kryzysu, który zdaje się przekierowywać kurs stosunków przemysłowych ponownie na tory rywalizacyjnego pluralizmu w wariacie raczej nieskonsolidowanym niż skonsolidowanym (tabela 5).</p> |
| Profil systemu partyjnego |
| <p>Irlandia – do początku lat 80. XX w. przewaga dwu i pół partyjnego układu rywalizacji. Potem i aktualnie układ umiarkowanie wielopartyjny z partią dominującą. W dualnym układzie irlandzkiej egzekutywy prezydent pełni rolę podobną do tej, którą odgrywa prezydentura w Polsce (tabela 6). Ustrojowa pozycja prezydenta jest w Irlandii dużo słabsza w porównaniu z Francją (tabela 4) i relatywnie słabsza niż w Austrii (tabela 1), Portugalii (tabela 4) oraz w Rumunii (tabela 6).</p> |
| Prognozowany kierunek ewolucji stosunków przemysłowych |
| <p>W przyszłości, jeśli szersze porozumienia kontraktowe w sposób jeszcze bardziej konsekwentny niż współcześnie znikną z irlandzkich stosunków przemysłowych, wówczas całość relacji ewaluować będzie w kierunku rywalizacji i ulokuje się bliżej nieskonsolidowanego wariantu wyspiarskiego pluralizmu liberalnego, z którego wyrosła (por. tabela 5).</p> <p>Jeśli natomiast kontraktowa formuła pro-rozwojowych paktów społecznych zdoła się utrzymać, to raczej w słabszym wariacie, w którym do treści porozumień społecznych będzie wprowadzane więcej wątków, którymi zainteresowany jest przede wszystkim biznes. Celem budowy społecznego zaplecza dla swych działań korporacje gospodarcze będą zabiegać o tworzenie pro-biznesowych <i>policy networks</i> o profilu wyraźnie bliższym pluralizmowi niż korporatyzmowi, w których pojawiać się będą coraz liczniejsze, sprzyjające ich postulatom organizacje pozarządowe, często inspirowane, a nawet specjalnie powoływane z myślą o budowie społecznego zaufania wobec projektów korporacji. Będą temu towarzyszyć celowane korporacyjne inwestycje w sferę społeczną i przestrzeń publiczną konstruowane zgodnie z kontraktową logiką coś-za-coś oraz z wpisanymi w nie mechanizmami uzależniającymi i podporządkowującymi.</p> |

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 4. Korporatyzm spolaryzowany we Francji, Grecji, Hiszpanii, Portugalii i we Włoszech

| Typ stosunków przemysłowych i jego cechy |
|--|
| <p>Korporatyzm spolaryzowany. Typ ten występuje w stosunkowo najbardziej „sejsmicznie” aktywnych obszarach europejskich stosunków przemysłowych. Ma tam miejsce niespokojny, konfliktowy oraz silniej politycznie i ideologicznie spolaryzowany korporatyzm. Rola partnerów społecznych jest zmienna a oni sami uwikłani są w rywalizujące koalicje polityczne. Oprócz kulturowych i systemowych cech hasłowo kojarzonych z krajami Południa, do których w tym sensie zalicza się także Francja, charakterystyczne jest zarazem to, że we wszystkich tych krajach funkcjonowały w przeszłości autorytarne rozwiązania korporatystyczne. Dodatkowo wciąż żywa jest retoryka konfliktu klasowego, która zachowuje wyraźny potencjał mobilizacyjny.</p> |
| Profil systemu partyjnego |
| <p>Francja – od połowy lat 50. XX w. wielopartyjny układ rywalizacji ze zmienną równowagą od czterech do sześciu ugrupowań w warunkach najbardziej konsekwentnego, semiprezydenckiego systemu władzy wykonawczej. Elementy systemu semiprezydenckiego widoczne są także w Austrii (tabela 1), Finlandii (tabela 2), Portugalii (tabela 4), Rumunii (tabela 6), Irlandii (tabela 3) oraz w mniejszym zakresie w Polsce (tabela 6). W konstytucyjnym ustroju V Republiki Francuskiej, dualna, tj. prezydencko-gabinetowa egzekutywa jest w znacznym zakresie zależna od prezydenta, mającego także dużo istotniejsze uprawnienia wobec parlamentu, aniżeli ma to miejsce w dominujących w Europie systemach parlamentarno-gabinetowych, w których wprawdzie także występuje prezydencko-rządowy dualizm egzekutywy, ale prerogatywy prezydenckie są w porównaniu z Francją słabsze.</p> <p>Grecja – do końca pierwszej dekady XXI wieku przewaga dwu i pół partyjnego układu rywalizacji z większością pozycją jednego ugrupowania. Potem i aktualnie przewaga układu wielopartyjnego z partią relatywnie dominującą.</p> <p>Hiszpania – do końca pierwszej dekady XXI wieku przewaga dwu i pół partyjnego układu rywalizacji z większością przewagą jednego ugrupowania. Potem i aktualnie przewaga umiarkowanie wielopartyjnego układu rywalizacji ze względnie zrównoważoną przewagą trzech ugrupowań.</p> <p>Portugalia – do końca lat 80. XX w. przewaga umiarkowanie wielopartyjnego układu rywalizacji. Potem przewaga umiarkowanie dwupartyjnego z dwiema partiami dominującymi i jedną słabszą dopełniającą, a od 2015 roku typowy układ dwu i pół partyjny.</p> <p>Włochy – do połowy pierwszej dekady XXI wieku przewaga konsekwentnie wielopartyjnego układu rywalizacji. Potem i aktualnie układ umiarkowanie wielopartyjny.</p> |
| Prognozowany kierunek ewolucji stosunków przemysłowych |
| <p>Zapalna arena partycypacyjna, którą w obszarze stosunków przemysłowych dodatkowo antagonizują problemy migracyjne, strukturalne i ideologiczne, wraz z wciąż żywymi interpretacjami klasowymi. Konflikty, konfrontacje i „wojny socjalne” sprzyjać będą budowie aparatu państwa stanu wyjątkowego. Prawdopodobnie rozpadowi ulegą będą klasyczne koalicje interesów pomiędzy partiami politycznymi a organizacjami grup interesu. Ich miejsce zajmie płynny amalgamat wzajemnie eskalujących się różnych form akcji bezpośredniej, także w formie niekontrolowanych „kryteriów ulicznych”, w kontekście których pojawiać się będą nietrwale i często także „uliczne” sojusze, czego przykładem był spontaniczny, masowy i niesformalizowany ruch żółtych kamizelek, powstały we Francji jesienią 2018 roku podczas masowych wystąpień ulicznych, których głównym motywem był sprzeciw wobec rosnących kosztów życia. Etatystyczny aparat publiczny państwa stanu wyjątkowego będzie się zraszał z agendami interesów biznesowych, co będzie pogłębiać asymetrię i polaryzację, a pogłębiająca się polaryzacja stanowić będzie usprawiedliwienie dla zaostrzania kursu i wprowadzania do systemu kolejnych mechanizmów kontrolnych, a z czasem być może również autorytarnych.</p> |

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 5. Wyspiarski pluralizm liberalny w wariacie kooperacyjnym w Wielkiej Brytanii oraz spolaryzowanym na Cyprze i Malcie

| Typ stosunków przemysłowych i jego cechy |
|---|
| <p>Wyspiarski pluralizm liberalny w wariacie kooperacyjnym (Wielka Brytania) i spolaryzowanym (Cypr, Malta). Brytyjski wariant kooperacyjny spaja wielowiekowa (datowana od proklamowania Wielkiej Karty Swobód w 1215 r.) tradycja kształtowania instytucji służących rzecznictwu interesów. Wizytówką brytyjskiego liberalnego pluralizmu jest wprawdzie lobbying, ale pośrednictwo interesów grupowych ma także uzasadnienie w formułach prawa precedensowego, w instytucji petycji, jak również w administracyjnych mechanizmach wspierających możliwości dostępu interesariuszy do publicznych procesów decyzyjnych w skali lokalnej, albo na poziomie sektorowym, np. w rodzaju tzw. <i>quango</i> (<i>quasi-autonomous non-governmental organizations</i>), czy agencji kolejnych kroków (<i>next steps agencies</i>). Charakterystyczny dla Cypru oraz Malty, spolaryzowany wariant pluralizmu liberalnego stanowi hybrydę: nosi ona ślady południowego (tabela 4) spolaryzowanego korporatyzmu, z którego wyrasta i niewykluczone, że do niego powróci.</p> |
| Profil systemu partyjnego |
| <p>Wielka Brytania – do połowy lat 60. XX w. dwupartyjny układ rywalizacji. Potem i aktualnie układ dwu i półpartyjny ze zmienną dominującą pozycją Wigów lub Torysów. Cypr – do końca pierwszej dekady XXI w. przewaga umiarkowanie wielopartyjnego układu rywalizacji z dwiema partiami dominującymi. Malta – dwupartyjny układ rywalizacji.</p> |
| Prognozowany kierunek ewolucji stosunków przemysłowych |
| <p>Utrzymanie wariantu rywalizacyjno-pluralistycznego w stosunkach przemysłowych, w których ton nadawać będą relacje kształtowane w najsilniejszych korporacjach gospodarczych oraz w dużych aglomeracjach. Dalszemu osłabieniu ulegać będą dawniej silne, para-koalicyjne powiązania związków zawodowych z partijną lewicą. W Wielkiej Brytanii pewną szansę w zmaganiach z uwarunkowaniami gospodarki 4.0 dają wielowiekowe tradycje kształtowania instytucji służących rzecznictwu interesów, które zabezpieczają przynajmniej minimum możliwości zgłaszania uwag do działania systemu na jego różnych poziomach. Na Cyprze i Malcie takiej szansy raczej nie widać, co uprawdopodobnia przyszłą erozję spolaryzowanego pluralizmu w obu tych krajach oraz ich powrót do wzorca spolaryzowanego korporatyzmu (tabela 4).</p> |

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 6. Etatyzm i chwiejny korporatyzm w Bułgarii, na Litwie, w Polsce, Rumunii i na Słowacji

| Typ stosunków przemysłowych i jego cechy |
|---|
| <p>Etatyzm / chwiejny korporatyzm. Etatystyczny składnik tego wariantu stosunków przemysłowych jest stale przebudowywany przez różne wpływy partyjno-polityczne. Zasadniczo jednak etatyzm utrzymuje się – czy to w formie bardziej oligarchiczno-rynkowej, czy też w formie bliższej kapitalizmowi państwowemu, w jego bardziej formalno-technokratycznym wariacie. W chwiejnym korporatyzmie etatystycznym państwo zajmuje w dialogu trójstronnym mocną pozycję centralną, zmieniają się jedynie formalne rekwizyty i publiczne narracje. Interesy wielkich grup społecznych częściej są partyjnie rozgrywane aniżeli kooperacyjnie uzgadniane.</p> |
| Profil systemu partyjnego |
| <p>Bułgaria – system postkomunistyczny, do końca lat 90. XX w. przewaga dwu i pół partyjnego układu rywalizacji z dominującą pozycją jednego ugrupowania. Potem i aktualnie przewaga umiarkowanie wielopartyjnego układu rywalizacji z jedną lub dwiema partiami dominującymi.</p> <p>Litwa – system postkomunistyczny, do końca XX w. przewaga umiarkowanie wielopartyjnego układu rywalizacji z jedną partią dominującą. Potem układ wielopartyjny z trzema partiami dominującymi.</p> <p>Polska – system postkomunistyczny, na początku lat 90. XX w. ekstremalnie wielopartyjny układ rywalizacji. Następnie do połowy pierwszej dekady XXI w. umiarkowanie wielopartyjny układ rywalizacji z ugrupowaniami dominującymi, a od połowy pierwszej dekady XX w. układ dwubiegunowy z dwoma dominującymi i skrajnie spolaryzowanymi blokami koalicyjnymi. W Polsce uwidaczniają się konstytucyjne cechy tzw. aktywnej prezydentury. Na tle innych systemów o znamionach systemu semiprezydencckiego pozycja polskiego prezydenta jest porównywalna z pozycją prezydenta Irlandii (tabela 3), a zarazem dużo słabsza niż we Francji (tabela 4) oraz wyraźnie słabsza niż w Finlandii (tabela 2), Portugalii (tabela 4) oraz Rumunii (poniżej).</p> <p>Rumunia – system postkomunistyczny, przewaga umiarkowanie wielopartyjnego układu rywalizacji z dominacją jednego lub dwóch ugrupowań. Zaznacza się wspomniana powyżej stosunkowo silna pozycja prezydenta.</p> <p>Słowacja – system postkomunistyczny, od 1990 r. do pierwszej dekady XXI w. zmiennie: konsekwentnie wielopartyjny układ rywalizacji lub układ umiarkowanie wielopartyjny. Od końca pierwszej dekady XXI w. przewaga układu umiarkowanie wielopartyjnego z partią dominującą.</p> |
| Prognozowany kierunek ewolucji stosunków przemysłowych |
| <p>Utrzymywanie coraz bardziej fasadowej centralizacji stosunków przemysłowych przy przeważającej roli państwa w ich kształtowaniu. Koniunkturalne i niekonsekwentne promowanie interesów poszczególnych branż, zwłaszcza politycznie kontrolowanych, których poparcie jest ważne dla zysku wyborczego. Jednocześnie kontynuacja nienagłaśnianego, sprzyjającego korporacjom gospodarczym kursu neoliberalnego, uzupełnianego elementami kapitalizmu państwowego oraz ewentualnymi rozwiązaniami testującymi możliwości wprowadzenia świadczeń gwarantowanych w okrojonych formach (jak np. w przypadku polskiego programu 800 plus). Ograniczona rola aktywizmu obywatelskiego – oficjalnie formułowane poparcie wobec aktywizmu przy realnej niechęci wobec partycypacji i współdecydowania – zarówno ze strony państwa, jak i samorządów. Wzrost roli lobbingu przy słabej kontroli jego legalności.</p> |

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 7. Słaby etatyzm i słaby korporatyzm w Czechach, na Łotwie oraz Węgrzech

| Dominujący typ stosunków przemysłowych i jego cechy |
|--|
| <p>Słaby etatyzm / słaby korporatyzm. Na tle wariantu z tabeli 6 wskazana w nazwie tego typu stosunków przemysłowych słabość obu instytucjonalnych parametrów, tj. etatyzmu i korporatyzmu, nie stanowi w tym przypadku wady, ale jest zaletą. Zarówno etatyzm, jak i korporatyzm są w ramach tego typu wyraźniej podporządkowane polityce parlamentarnej, która mimo wszystko stanowi mniej lub bardziej skuteczną przeciwwagę dla etatystycznych skłonności egzekutywy. Okazuje się to zaletą także dlatego, że systemy postkomunistyczne wciąż nie są w stanie poradzić sobie z wyzwaniem, jakie towarzyszą prowadzeniu skutecznej, a jednocześnie demokratycznej linii rozwoju bliższej etatyzmowi. Jest to więc bardziej wydajny wariant ogólnie mniej wydajnych, postkomunistycznych, zetatyzowanych stosunków przemysłowych, jakie (oprócz Słowenii i Estonii) rozwijają się w postkomunistycznej części UE. Z wariantu tego zdają się niekiedy wyłamywać Węgry, gdzie arytmetyka i praktyka parlamentarna mogą niweczyć próby debaty. Z drugiej jednak strony, na tle innych krajów postkomunistycznych zaletą Węgier jest to, że tamtejszy trzeci sektor jest silniejszy i ma dłuższe i bogatsze tradycje (ale też jest bardzo zróżnicowany, a fragmentami mocno spolaryzowany).</p> |
| Profil systemu partyjnego |
| <p>Czechy – system postkomunistyczny, przewaga układu umiarkowanie rywalizacyjnego ze zmienną równowagą dwóch, trzech lub czterech partii.</p> <p>Łotwa – system postkomunistyczny, do połowy pierwszej dekady XXI w. wielopartyjny układ rywalizacji ze zmienną równowagą trzech, czterech lub pięciu ugrupowań.</p> <p>Węgry – system postkomunistyczny, do końca XX w. umiarkowanie wielopartyjny układ rywalizacji z dominacją dwóch ugrupowań. Następnie do połowy pierwszej dekady XXI w. układ dwu i pół partyjny. Potem i aktualnie układ umiarkowanie wielopartyjny z partią dominującą.</p> |
| Prognozowany kierunek ewolucji stosunków przemysłowych |
| <p>Sytuacyjnie warunkowana decentralizacja stosunków przemysłowych z malejącą reprezentatywnością organizacji partnerów społecznych, zwłaszcza związków zawodowych i ograniczonym znaczeniem korporatyzmu przy relatywnie umiarkowanym wpływie etatyzmu. W różnym zakresie korygowany socjalnie kurs neoliberalny, którego łagodzenie będzie kalkulowane z orientacją na wynik wyborczy. Coraz trudniejsza rola aktywizmu obywatelskiego przegrywającego z rosnącymi wpływami korporacji i coraz silniejszym spleciem interesów biznesowych i politycznych. Charakterystyczne dla Węgier będą niekiedy gwałtowne, a zarazem skomplikowane oraz splecione z interesami politycznymi i biznesowymi, rozgrywki w ramach trzeciego sektora oraz wobec trzeciego sektora.</p> |

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 8. Unia Europejska: europejski model społeczny jako poddawany próbom korporatystyczny postulat systemu politycznego UE

| Dominujący typ stosunków przemysłowych i jego cechy |
|--|
| <p>Europejski model społeczny jako korporatystyczny postulat poddawany próbom praktyki. Europejski model społeczny zakłada nierozdzielność efektywności i innowacyjności gospodarczej z solidarnością społeczną, konsensualizmem w sferze <i>politics</i> oraz współdecydowaniem w polityce publicznej. Od 1994 roku, gdy go oficjalnie postawiono, postulat ten okazuje się zbyt wygórowany. W rzeczywistości w UE postępuje decentralizacja i erozja instytucji korporatystycznych sprzężona z dekompozycją intermediacji interesów w krajach członkowskich. Skutkuje to nieuzasadnionym formalnie, ale coraz wyraźniejszym kursem swoistej „trzeciej drogi”, pomiędzy pluralizmem i lobbingiem a różnymi formami praktyk korporatystyczno-dialogowych, realizowanych w warunkach dwublokowej rywalizacji europejskich grup partyjnych. Dryf w tym kierunku skutkuje wzrostem znaczenia lobbingu i postępującą dekompozycją instytucji korporatystycznych przy równoległej (również formalnie niezadeklarowanej) centralizacji mechanizmów władztwa unijnego. W niebędących źródłami prawa UE unijnych interpretacjach sytuację tę zwykle uzasadnia się wskazując na potrzebę dopasowania do wyzwań współczesności, które wymagają dostosowania instytucji dialogu społecznego do bardziej dynamicznych warunków prowadzenia działalności gospodarczej oraz krótszych cykliw koniunkturalnych na rynkach światowych. W praktyce kierunek ten wzmacnia przetargową siłę korporacji gospodarczych i wyraźnie bardziej sprzyja pluralistycznemu lobbingowi czyniąc korporatystyczny dialog unijny coraz bardziej postulatynym niż realnym.</p> |
| Profil systemu partyjnego |
| <p>„System partyjny” Parlamentu Europejskiego – do końca pierwszej dekady XXI w. wielobiegunowy układ rywalizacji europejskich grup partyjnych. Potem i aktualnie układ wielopartyjny z dominacją dwóch grup politycznych.</p> |
| Prognozowany kierunek ewolucji stosunków przemysłowych |
| <p>Hybrydowość, rozwój asymetrycznej sieci rozmaitych komitologicznych „centrów”, „fundacji”, „agencji”, czy „komisji”, powoływanych z wykorzystaniem pochodzącej <i>de facto</i> z thatcherowskiej Wielkiej Brytanii formuły tworzenia łańcuszków tzw. agencji kolejnych kroków (<i>next steps agencies</i>). Rosnąca rola coraz bardziej dezintegrującej się komitologii – przy niemożności tworzenia integrujących ją dialogowych „platform komitologicznych”. Rosnąca rola rywalizacyjnego lobbingu wzmacnianego możliwościami finansowymi i technologicznymi. W efekcie: gra interesów zróżnicowanych i silnych podmiotów lobbingowych przy słabnących możliwościach poszukiwania korporatystycznego konsensusu. Balansowanie strategii organizacji grup interesu pomiędzy „logiką członkostwa” a „logiką wpływu”. Nowy spłot tych obu logik będzie przynosić efekty strategiczne odleglejsze od dotychczas typowych działań korporatystycznych partnerów społecznych, obywatelskich interesariuszy, czy społecznych alarmistów (<i>social partners, stakeholders, watch dogs</i>), a coraz bliższe aktywności, znanych z pluralistycznego kontekstu instytucjonalnego – tj. strażników dostępu, akcjonariuszy, ewentualnie tzw. graczy wetem (<i>gate-keepers, shareholders, veto players</i>).</p> |

Źródło: opracowanie własne.

W przygotowywaniu tabel pomocne były także opracowania innych badaczy⁷. Kierując się troską o przejrzystość tekstu inspiracje te wymienia się nie w stopkach pod tabelami, lecz zbiorczo, tj. w dwóch przypisach dolnych umieszczonych jako odnośniki do poprzedniego zdania. Natomiast pod tabelami zgodnie ze stanem faktycznym umieszczono jedynie informacje, iż ich treści stanowią autorskie opracowanie własne.

Uogólniając treści tabel 1–8 można wyodrębnić trzy możliwe scenariusze dalszej ewolucji stosunków przemysłowych i dialogu społecznego w Europie, przy czym każdy z tych scenariuszy zakłada dalsze „rozmywanie” tradycyjnych wzorców stosunków przemysłowych i dialogu społecznego, a w szczególności rozmywanie wzorca korporatystycznego.

W pierwszym, możliwie najlepszym, ale niełatwym scenariuszu dotychczasowy klasycznie korporatystyczny, tj. konsekwentnie trójstronny model stosunków przemysłowych ulegnie dalszemu rozmyciu i będzie wypierany przez słabsze warianty korporatyzmu, o zredukowanym dialogu społecznym i większym znaczeniu sieci politycznych (*policy networks*) stanowiących *spirtus movens* rozwijającego się od dłuższego już czasu nowego stylu rządzenia w postaci *governance*, który to termin bodaj najtrafniej oddaje w języku polskim określenie *rządzenie wielopasmowe* (zob. Sroka 2009a, Sroka 2018). Na tle innych możliwych scenariuszy jest to jeszcze scenariusz stosunkowo umiarkowany i pozytywny. W tym lepszym dla dialogu społecznego wariantcie, ze względów politycznych utrzymywane będą zubożone formy przetargów interesów, przede wszystkim w najbardziej wrażliwych oraz w „zapalnych” branżach. We względnym tempie będzie przy tym rosnąć rola zdecentralizowanych i zdekoncentrowanych, sieciowych praktyk współdecy-

⁷ Publikacje innych autorów wykorzystane do opracowania tabel 1–8: Frieske K.W., (2020), *Demokracja partycypacyjna w stosunkach pracy*, [w:] K.W. Frieske, I. Zakrzewska, *Dialog społeczny i jego konteksty*; Gardawski J., (2020), *Polski dialog społeczny w kontekście typologii kapitalizmu*, [w:] K.W. Frieske, I. Zakrzewska, *Dialog społeczny i jego konteksty*; Gardawski J., (2009), *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*; Herbut R., (2008), *Nowy styl rządzenia a tradycyjne mechanizmy sterowania polityką*, [w:] J. Sroka (red.), *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*; Hix S., Høyland B., (2011), *The Political System of the European Union*; Kurczewska U., (2011), *Lobbying i grupy interesu w Unii Europejskiej*; Laugesen N., Demetriades S., Tassinari A., (2014), *Role of social dialogue in industrial policies*; Siaroff A., (1999), *Corporatism in 24 industrial democracies: Meaning and measurement*; Siaroff A., (2020), *Comparative European Party systems. An Analysis of Parliamentary Elections since 1945*; Traxler F., (2003), *Bargaining, State Regulation and the Trajectories of Industrial Relations*; Witkowska M., (2015), *Wymiar funkcjonalny działania agencji, komitetów i innych jednostek organizacyjnych w systemie Unii Europejskiej*, [w:] M. Witkowska, K. A. Wojtaszczyk (red.), *Agencje, komitety i inne jednostki organizacyjne w Unii Europejskiej*; Czarzasty J., (2016), *Serpentyny dialogu społecznego*, [w:] A. Zybala (red.), *Polska w dialogu*; Czub J. F., (2018), *Hybrydowy model funkcjonowania grup interesu w Unii Europejskiej*; Kichewko K., (2016), *Dialog społeczny w Irlandii*, [w:] A. Zybala (red.), *Polska w dialogu*; Męcina J., (2009), *Dialog społeczny na poziomie zakładu pracy*; Olejnik M., (2017), *Korporatystyczny system formułowania polityki w państwach Grupy Wyszehradzkiej*; Towalski R., (2017), *Zaufanie jako kluczowy zasób w prowadzeniu dialogu społecznego*; Zybala A., (2016), *Dialog wobec sytuacji na rynku pracy*, [w:] A. Zybala (red.), *Polska w dialogu*.

dowania (*policy networks*) kojarzonych z dialogiem obywatelskim oraz tzw. nowymi ruchami społecznymi. W tym „lepszym” scenariuszu, jeśli miałyby się on ziścić, wzrastać będzie znaczenie nowych, deliberatywnych form ustalania decyzji publicznych (takich jak np. panele obywatelskie, komórki planujące, czy budżetowanie partycypacyjne). Wspomniane nowe formuły dialogu obywatelskiego zyskują na popularności i są wdrażane w zasadzie we wszystkich krajach uwzględnionych w niniejszej analizie, również w Polsce – choć w różnym zakresie i z niejednoznacznymi rezultatami (zob. Sroka i in. 2022). Jednak z uwagi na swą amorficzność nie tylko nie stanowią one remedium na erozję korporatyzmu, ale także generują nieznanie wcześniej wyzwania. Ponadto ze swej natury są one zdecentralizowane, często lokalne oraz zdekoncentrowane, tj. nie tworzą jednej komplementarnej – lecz wiele, nierzadko słabo skoordynowanych i często konkurencyjnych wobec siebie – sieci oddziaływań. Dlatego dziś trudno sobie wyobrazić kompleksowe wdrażanie usieciowionej formuły *governance* nawet na poziomie państw, a tym bardziej w systemie unijnym. Co więcej, nadmierne usieciwienie rządu powoduje nie tylko problemy z uzyskaniem odpowiedniej synergii działań w warunkach funkcjonowania wielu, często konkurencyjnych wobec siebie *policy networks*. Tym bardziej, że pojawiające się samorzutnie lub kreowane celowo sieci bywają nie tylko kontrproduktywne dla realizacji zintegrowanego kursu polityk publicznych, ale niekiedy są one także niebezpieczne, czy to z uwagi na relacje patronacko-klientelistyczne, od których sieci nie są wolne, czy też z tego powodu, że *policy networks* bywają wykorzystywane do omijania formalnych ścieżek decyzyjnych i „przepychania” kontrowersyjnych kwestii problemowych celem kreacji polityki faktów dokonanych. Jak zwięźle zauważył Ryszard Herbut, przy okazji realizacji projektu zorientowanego na badania instytucji partycypacyjnych w Polsce⁸: „sam fakt istnienia sieci nie oznacza, iż można je interpretować jako demokratyczne czy też wspierające proces demokratyzacji. (...) Układy sieciowe występują i u nas (...), jednak [p.a.] styl rządu ma państwowo-centryczny charakter, jako że aktorzy społeczni wciąż są przede wszystkim odbiorcami zasobów pozostających w dyspozycji państwa. (...) Tak więc, choć [p.a.] określone formy partnerstwa czy aktywności społeczeństwa obywatelskiego ujawniają się i u nas, jednak – jak na razie – najbardziej spektakularnym wyrazem «uspołeczniania» procesu decyzyjnego wydaje

⁸ Projekt badawczy pt. „Instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym” (MNiSW, N117 023 31/0985) realizował, w latach 2005–2008, zespół w składzie: Jan Dzierżowski, Kazimierz W. Frieske, Ryszard Herbut, Paweł Poławski, Magdalena Twardowska, Dariusz Zalewski oraz Jacek Sroka (kier. projektu). Wnioski z tamtych badań zawiera m.in. monografia zbiorowa: Sroka, J. (red.) (2008). *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.

się aktywność samorządowa (decentralizacja samorządowa)” (Herbut 2008). Zatem to, że nowe formy dialogowych interakcji o charakterze sieciowym są praktykowane w zasadzie w całej, nominalnie demokratycznej Europie nie oznacza, że są one podobne, że wszędzie się sprawdzają, i że zawsze przynoszą dobre rezultaty. Niekiedy bowiem – jak m.in. w Polsce – sieci mogą stanowić niewiele więcej, jak tylko swoiste przedłużenie pozostających w cieniu układów patronacko-klientelistycznych. Funkcjonowanie sieci politycznych może więc nie być chwalebne, ponieważ nie tylko może nie sprzyjać demokracji, ale może być kontr-rozwojowe dla społeczeństwa oraz gospodarki i stanowić wyraz niemocy państwa w zderzeniu z pozornie drugo-, czy nawet trzecio-planowymi, tym niemniej wpływowymi koteriami, klikami, orszakami prywatnymi etc., które są w stanie tworzyć równoległe relacje władzy i kontroli, a nawet skutecznie „kolonizować” instytucje publiczne. Stosunkowo „zdrowe” i najbardziej przejrzyste *policy networks* najlepiej rozwijają się w krajach nordyckich (tabela 2), gdzie istnieje pro-dialogowa kultura polityczna i administracyjna, a kapitał społeczny utrzymuje się na przyzwoitym poziomie. Jednak także w przypadku krajów nordyckich mimo wszystko warto zachować pewien dystans w zbyt daleko idącej ocenie pozytywnej, choćby mając na uwadze wpisaną w samą istotę *policy networks* wyraźną skłonność do utraty synergii i generowania rozmaitych deformacji systemowych, w tym m.in.: kolizji pomiędzy rozbieżnymi celami różnych sieci; opóźniania a nawet blokowania decyzji; zamykania odpowiedzialności; czy osłabiania legitymizacji całego systemu politycznego (por. Klijn 2008). Sieciowanie i rządzenie wielopasmowe jest zatem niełatwym wyzwaniem o nie do końca przewidywalnych skutkach. Dla organizacji partnerów społecznych, a zwłaszcza dla związków zawodowych, istotnym będzie wypracowywanie nie jednej, ale wielu nowych formuł działania uprawdopodobniających odnalezienie się w tej nowej, sieciowej rzeczywistości dialogowej, w której od partycypacji w instytucjach dialogu społecznego niejednokrotnie ważniejsze będzie aktywne uczestnictwo w mniej lub bardziej płynnych relacjach o charakterze sieciowym (*policy networks*) oraz udział w rządzeniu wielopasmowym (*governance*).

W drugim, pośrednim scenariuszu rozprzestrzeniać się będzie, labilny i coraz słabiej skoordynowany, a z czasem być może zupełnie nieskoordynowany model stosunków przemysłowych i dialogu społecznego. Forpocztę podobnej sytuacji widać w zasadzie we wszystkich przypadkach, uwzględnionych w tabelach 1–8, a najwyraźniej uwidacznia się ona w ramach typów: korporatyizmu spolaryzowanego (zob. tabela 4), etatyzmu/chwiejnego korporatyizmu (tabela 6), słabego etatyzmu/słabego korporatyizmu (tabela 7) oraz na poziomie UE (tabela 8). W tym scenariuszu korporatystyczny dialog

społeczny popadać będzie w coraz liczniejsze niekonsekwencje, paradoksy i sprzeczności. Enklawy lepiej rozwiniętego dialogu społecznego w branżach wrażliwych sąsiadować będą z zupełnym niemal brakiem dialogowych relacji w branżach nie mających politycznego „potencjału zapalnego” oraz tam, gdzie pracownicy nie dysponują zasobami odpowiednimi do planowania i realizowania skutecznych strategii reprezentacji interesów. Utrzymywanie się lub regres dialogu społecznego będą zależne nie tylko od siły przetargowej partnerów społecznych, ale także od znaczenia kwalifikacji, którymi będą się legitymować pracownicy. Pośrednio będzie to także zależec od zasadności, możliwości oraz od kosztów ewentualnego zastępowania ich pracy przez automaty, boty, roboty, czy algorytmy sztucznej inteligencji. Coraz istotniejszą rolę będą natomiast odgrywać relacje oligopolistyczne podobne do olsonowskich „żelaznych trójkątów” (zob. Olson 1971) krystalizujących się wokół wpływowych „rodzin” interesów gospodarczo-polityczno-administracyjnych.

W trzecim, najbardziej negatywnym dla korporatyzmu scenariuszu znane nam dziś korporatystyczne stosunki przemysłowe – albo całkowicie się spluralizują i w efekcie instytucje dialogu społecznego zupełnie stracą na znaczeniu, jeśli po prostu nie znikną – albo będą utrzymywane w formach mniej lub bardziej bastionowych, tj. hermetycznych i spajanych niepomostowym kapitałem społecznym (zob. Putnam 2008), z których część może w przyszłości stanowić element polityk unijnych państw narodowych walczących o resztki swojego, powiedzmy, niezachwianego władztwa i wykorzystujących w tym celu elementy kapitalizmu państwowego oraz nowego, np. technologicznego interwencjonizmu. Jeden z tych pod-wariantów negatywnych można sobie wyobrazić spoglądając na brytyjskie coraz bardziej pluralizujące się i marketyzujące stosunki przemysłowe. Najogólniej można powiedzieć, że konsekwentnie spluralizowany wariant stosunków przemysłowych jest dla tzw. zwykłego obywatela bardziej „do przyjęcia” w zamożniejszych gospodarkach – mówiąc wprost: łatwiej go znieść, gdy stosunkowo nietrudno o relatywnie godne zatrudnienie oraz o w miarę przyzwoity zarobek. Jeśli natomiast gospodarka nie jest zamożna, wówczas pluralizm i towarzyszący mu lobbing wzmacniają przewagę neoliberalnej ekonomii politycznej i „twardego” kursu państwa orientującego się na koniunkturę rynkową, a nie na wyrównywanie warunków życia i pracy.

Pomimo całej sympatii autora dla trójstronnego korporatyzmu trudno natomiast dziś uznać za realny ewentualny kolejny scenariusz – swoistego powrotu do korporatystycznej przeszłości, który zakładałby możliwość rewalizacji zarówno samego dialogu społecznego, jak i organizacji partnerów społecznych, a w szczególności związków zawodowych. Wydaje się to

mało prawdopodobne nie tylko z uwagi na negatywną presję globalizacji, narastanie spolaryzowanych podziałów socjopolitycznych, chwiejną dynamikę systemów partyjnych oraz dominację neoliberalnej ekonomii politycznej, ale także z innych rozlicznych przyczyn komplikujących sytuację związków zawodowych, które z umiarkowaną jak dotąd skutecznością poszukują nowych idei, nowych form organizacyjnych, nowych strategii oraz nowatorskich metod działań. Podobna redefinicja związków zawodowych jest potencjalnie możliwa i jest nawet miejscami widoczna, zwłaszcza w krajach nordyckich, ale wymaga istotnych korekt w podejściu związkowców do problemów związanych z członkostwem oraz z mobilizacją aktywnych i potencjalnych zwolenników.

Kończąc ten fragment poświęcony przewidywaniu przyszłości warto podkreślić, że niezależnie od dalszych kolei losów stosunków przemysłowych i dialogu społecznego z pewnością poważnego przemyslenia i przeformułowania wymagają para-koalicyjne relacje pomiędzy związkami zawodowymi i partiami politycznymi. Związkowo-partyjne para-koalicje powinny być ostrożniejsze, ponieważ w warunkach pogłębiającej się polaryzacji w sferze polityki rywalizacyjnej (*politics*) mogą one przynosić związkom więcej strat aniżeli korzyści. Wszędzie tam, gdzie to jest możliwe rozwinięcia wymagałyby natomiast przejrzyste relacje sieciowe (*policy networks*) łączące związki zawodowe z innymi interesariuszami oraz procesami decyzyjnymi zachodzącymi w ramach konkretnych polityk publicznych. Realizując taki potencjalny kurs warto także zadbać o szersze sieciowe koneksje, które ułatwiłyby związkom podejmowanie skoordynowanych działań z innymi, mniej lub bardziej zorganizowanymi podmiotami społeczeństwa obywatelskiego, co wymagałoby także przywiązywania większej uwagi do tego, co dzieje się w coraz bardziej dynamicznym dialogu obywatelskim, którego pozycja wzrasta kosztem dialogu społecznego.

Zakończenie

Wspomniane w artykule zagadnienia na pewno nie wyczerpują tematu, a jedynie stanowią autorską próbę wpisania się nie tylko w dyskusję nad aktualnością dwóch wiodących wariantów stosunków przemysłowych: pluralizmu i korporatyizmu, ale także w dyskusję na temat przyszłości wielce zróżnicowanych systemów demokratycznych, które z uwagi na ich mnogość wygodniej jest określać mianem poliarchii. Pojęcie poliarchii, upowszechnione za sprawą publikacji Roberta Dahla (1971), uwypukla wiodącą cechę różnorodnych w swej naturze systemów demokratycznych, którą jest (albo powin-

no być) realne zróżnicowanie ośrodków władzy stanowiących wobec siebie instytucjonalną opozycję i wzajemnie ograniczających swe zbyt wybujałe wpływy. Wiadomo jednak, że mechanizm *check and balance* nie zawsze dobrze działa, czego powodem może być zwykła jego erozja spowodowana nieadekwatnością przeszłych rozwiązań instytucjonalnych do współczesności, ale przyczyną może być także nieudane polityczno-administracyjne „majsterkowanie”, które w teorii określa się eleganckim mianem bricolażu (zob. Baker, Nelson 2005). Sam brikolaż nie jest niczym zdrożnym, ponieważ poszukiwanie możliwości w tworzeniu nowych stanów rzeczy z dostępnych „pod ręką” zasobów należy do repertuaru podstawowych, przedsiębiorczych zachowań ludzkich i świetnie to oddają opracowania pioniera w naukowym tropieniu brikolażu, jakim był słynny antropolog Claude Lévi-Strauss (1996). Jednak, jak bodaj wszystko co ludzkie, również brikolaż ma swoje janusowe oblicze, które m.in. w Polsce uwidacznia się we wspomnianym wcześniej syndromie gospodarki patchworkowej i jest obecne także w praktyce systemowo-politycznej. Takie systemowe „sztukowanie” (którego istotą są rozmaite prowizoria instytucjonalne, formalne, czy decyzyjne) nie jest z gruntu złe, a bywa nawet przydatne, zwłaszcza w sytuacjach awaryjnych. Ale nierzadko bywa ono niebezpieczne – już z tego pierwszego powodu, że nawet najlepsze i szczerze, towarzyszące brikolażowi intencje mogą przecież prowadzić do nietrafnych rozwiązań, mogą naruszyć ład konstytucyjny, a nawet mogą utrwalać złe nawyki, które nie tylko nie „oczyszczają” konkretnych sytuacji, ale niekoniecznie dobrze służą samej demokracji, i to niezależnie od tego jakich by nie używać przymiotników starając się doprecyzować to, jak się postępuje z demokracją w imię jej „oczyszczania”. Tak się bowiem składa, że polityczne działania oczyszczające mają to do siebie, że szeroko zakrojone „porządkowanie sytuacji” może wymykać się spod kontroli i nabierać znamion czystki.

Jasnym jest zatem to, że mechanizm *check and balance* może ulegać samoistnemu zacieraniu na poziomie kluczowych instytucji systemu politycznego, ale czasami – przy mniej lub bardziej czytelnym intencjach – może on być osłabiany brikolażem – osłabiany niechcący, przez przypadek lub osłabiany z rozmysłem, celowo. Brikolażowa rekonfiguracja zasobów, możliwości, czy obiegów systemowych jest bezpieczniejsza, gdy przybiera postać dialogową i zmierza do dyskursywnego poszukiwania polityczno-publicznych sposobów radzenia sobie ze złożonymi sytuacjami oraz dochodzenia do zadowalających rezultatów przy wykorzystaniu dostępnych środków. Dialogowe sposoby poszukiwania możliwości rekonfiguracji obiegów systemowych stanowią istotę tego, co można hasłowo określić mianem (bardziej powierzchownej) polityki kompromisu oraz (sięgającej głębiej) polityki konsensusu. W obliczu kryzy-

su systemowego mechanizmu *check and balance*, w miejsce tego słabnącego obwodu instytucjonalnej wzajemnej kontroli i równowagi potencjalnie zbalansowana mogłaby więc być aktywność zorganizowanych grup interesów, w tym także aktywność organizacji partnerów społecznych.

Rzecz jest jednak dużo bardziej skomplikowana, m.in. z tego powodu, że „sploty interesów (...) są dodatkowo komplikowane przez rozmaite napięcia w ramach administracji publicznej – wystarczy przywołać pełzający konflikt pomiędzy administracją samorządową i administracją centralną. Te oraz inne napięcia [p.a.] powodują, że koncepcja partycypacji „partnerów społecznych” staje się instytucjonalną fikcją, zaś jej realia to lobbing rozmaitych chwiejnych, tworzonych ad hoc grup interesów z większymi czy mniejszymi efektami, które przebijają się na powierzchnię publicznych debat. (...) Dlatego też [p.a.] wypadałoby się pogodzić z tym, że (...) urząd dialogu społecznego niekoniecznie [p.a.] jest konsekwencją złej woli którejkolwiek z jego stron, ponieważ ma on także [p.a.] swoje źródła strukturalne powodujące, że jest zastępowany przez lobbing rozmaitych doraźnie powstających grup interesów (Frieske 2020). W takiej sytuacji fikcyjne staje się również i to, że udział w życiu publicznym jest obowiązkiem moralnym i „sposobem istnienia” obywatela, albo środkiem służącym obronie obywatela przed zakusami władzy publicznej i formułą służącą agregacji preferencji, a też wyłanianiu i kontrolowaniu elit zdolnych do podejmowania podstawowych decyzji w sprawach publicznych” (Frieske 2008).

Idąc tym tropem nietrudno wywnioskować, iż zarówno obywatelom, jak i różnym – mniejszym (lokalnym), ale także większym (państwowym) współczesnym poliarchiom, oprócz zabójczych dla demokracji praktyk autorytarnych oraz gier interesów zagraża także napędzający te gry współczesny „nowotworowy” (McMurthy 1999) etap rozwoju kapitalizmu „neo-przedsiębiorczego” (Jenkins, Leicht 1997). Jest on groźny nie tylko dla „przemysłowych”, czy „miejskich” odmian deliberacyjnej partycypacji, ale podważa on samą demokrację i jej swobody obywatelskie (zob. Levitsky, Ziblatt 2018). „Zglobalizowany «neo-przedsiębiorczy» kapitalizm (...) tworzy bardziej rozdrobniony rynek pracy i zmniejsza możliwości przyzwoitego zatrudnienia, a co za tym idzie zmniejsza możliwości do życia na przyzwoitym poziomie [p.a.]. Kryzys i polityka oszczędnościowa dotyczą w znacząco różny sposób różne grupy społeczne i ekonomiczne, a te różnice tworzą nowe podziały i antagonizmy, a nie rzekomą jedność obejmującą 99 proc. społeczeństwa. Poczucie wzajemności, wspólnego losu i wspólnych interesów nie jest obiektywnie dane, ale jest zadaniem wymagającym trudnej walki. Jedności nie da się zbudować za pomocą językowej sztuczki – «zjednoczeni ludzie» – ale wymaga ona stałego dialogu i debaty, w przeciwnym razie interesy

najsłabszych łatwo zostaną przyćmione fałszywym założeniem wspólnoty” (Hyman 2018).

Pomimo tych wszystkich poważnych przeciwności wciąż wydaje się istnieć szansa na przynajmniej kontrolowanie negatywnych trendów ewolucji oraz – nie tylko na przetrwanie samego dialogu społecznego, ale także na w miarę sukcesywny (zob. pierwszy scenariusz w poprzednim punkcie) rozwój dopasowanego do wyzwań współczesności i przyszłości – wprawdzie okrojonego, ale jednak nadal działającego korporatyzmu. Wymagałoby to jednak świadomych działań – nie tylko kompromisowych, ale przede wszystkim pro-konsensualnych – a partycypacyjna deliberacja pozostaje najlepszą i prawdopodobnie jedyną drogą uniknięcia dalszej erozji intermediacji interesów, a za nią erozji demokracji w Polsce i w Europie. Przynajmniej częściowe odwrócenie negatywnych trendów wydaje się zatem wciąż możliwe, ale problem w tym, że nie uda się ono bez dialogowego przepracowania konsensusu podstawowego, odnoszącego się do fundamentalnych, zakorzenionych etycznie wartości wspólnoty politycznej. Dopiero bazując na fundamentalnej zgodzie konsensusu podstawowego można poszerzać zakres szczegółowych kompromisów oraz budować dwa kolejne przęsła konsensusu, czyli konsensus polityczno-publiczny a za nim konsensus formalno-proceduralny (Sartori 1994, Sroka i in. 2024). W ten właśnie sposób wyłania się trzyprzęsłowa konsensualna trójca udanego procesu instytucjonalizacji – procesu niestroniącego od kompromisów, ale przede wszystkim budowanego drogą konsensualnego poszukiwania takich możliwości rekonfiguracji przebiegów systemowych, które będą zdecydowanie trwalsze aniżeli brikolazowa sztukateria, stanowiąca często efekt mniej lub bardziej przytomnego „rozpoznania w boju” (por. Sroka 2024a).

Prawdziwej mocy dostarcza procesowi instytucjonalizacji konsensus dojrzały, mający rzeczywiste, wiążące podwaliny moralne i konsolidowany na nowo przepracowanymi oraz dialogowo uzgodnionymi wartościami. Jeśli tak nie jest, wówczas zarówno obywatele, jak i działacze społeczni i polityczni podejmują w niepewnych warunkach sprawdzone strategie, które często są skalkulowane z działaniami mającymi cechy patronażu i klientelizmu.

Nawiązując do przesłania z motto niniejszego rozdziału, iż istotą polityki nie jest „przepychanie” interesów grupowych, lecz przede wszystkim budowanie moralnego konsensusu wyłaniającego się z obywatelskich deliberacji, pozostaje przyznać, że w Polsce wciąż bliżej nam do wspomnianego przepychania interesów. Przykro to stwierdzić, jednak – gdzie jak gdzie – ale w nauce podobnych przykrości unikać nie warto i w związku z tym wypada spojrzeć prawdzie w oczy przyznając, że choć jak się rzekło przetrwanie, wprawdzie okrojonego, ale w miarę efektywnego korporatyzmu

zasadniczo jest możliwe, to w przewidywalnej przyszłości w Polsce nie ma widoków na odbudowę etycznego konsensusu podstawowego. Tym samym nie ma także realnych szans na ustanowienie konsensusu politycznego i w związku z tym pozbawione podstaw staje się również dywagowanie o konsensusie proceduralnym – byłoby to bliskie fantazjom Dyzja Marzyciela (Tuwim 2016). Stwierdzenie o braku widoków na ustanowienie nowego konsensusu – choć przykre – jest realistyczne, w odróżnieniu od pogodnego dywagowania w stylu „pogodzimy się i jakoś to będzie”, które jest niczym innym jak tylko zwodniczą i usypiającą sztuczką słowną. A jeśli ktoś poczytywałby te słowa za wyraz fatalizmu autora, to piszący mógłby się nawet z podobną oceną zgodzić, ale tylko wtedy, gdyby przypisano mu fatalizm w stylu Kubusia Fatalisty (Diderot 2004), który będąc gotów na zły obrót spraw wierzył, że fortuna z czasem się odwróci, negatywy się cofną a pozytywy zatriumfują.

Jednak póki co, negatywy nie ustępują, utrzymują się już od długiego czasu i są widoczne na bieżąco w grach toczonych na wszystkich arenach systemu politycznego, tj. na arenie wyborczej, parlamentarnej, rządowej, administracyjnej i partycypacyjnej⁹. Niezmiennie grają w te gry rządzący, którzy będąc górą mogą dyktować reguły, ale także – jak kilka lat temu przytomnie zauważył Adam Bodnar – „opozycja gra w swoistą podwójną grę – z jednej strony musi zaakceptować istniejące reguły gry, a – z drugiej strony – jednocześnie stara się wygrać, aby te reguły odwrócić” (Bodnar 2020). Niezależnie od ideologicznego kolorytu gier rozgrywanych przez rządzących i przez opozycję oraz towarzyszących im lepszych lub gorszych intencjonalnych przesłanek, gry te nie są zorientowane na bilans o zrównoważonych wynikach, którego powinno się poszukiwać w deliberacji. Są to gry o sumie zerowej, w których jedni wygrywają, a inni są ogrywani. Kolejne sekwencje tych gier stale infekują relacje, czynią jałowym dialog i *de facto* przekreślają widoki na konsensus oraz lepszą rozwojową przyszłość, a otwierają pole dla dalszej emocjonalnej, politycznej oraz rozwojowej „huśtawki”.

Celną jest dosadna konstatacja Włodzimierza Pańkowa, iż wspólną cechą tych gier „jest raczej ignorowanie i kształtowanie opinii publicznej, w tym także oczekiwań opozycji, niż liczenie się z nimi w jakimkolwiek poważnym zakresie. Hegemonia oznacza tu przede wszystkim dominację w wymiarze kulturowym i informacyjno-edukacyjnym, trochę jakby według filozofii i wskazań Gramsciego, tego «Machiavellego naszych czasów». (...) Style rządzenia w systemach partii (koalicji) hegemonicznej zastępują dialog

⁹ Więcej nt. aren systemu politycznego i toczonych w ich obrębie gier interesów zob.: Sroka J., Pawlica B., Ufel W., (2024), *Pola mocy (i niemocy) w dyskursach publicznych i współdecydowaniu*.

społeczny czymś, co można by ironicznie nazwać „demokratyczną dyktaturą” bądź «dyktatem władzy» (wedle ludowego porzekadła: «Pocałujta w d..ę wójta»), które w przypadku państw-członków Unii Europejskiej uzasadniane są tzw. normami czy standardami unijnymi, leżącymi poza kompetencjami instytucji tych państw. (...) Jest oczywiste, że w takim systemie, wszelki poważny dialog społeczny, w jakichkolwiek możliwych jego formach i na wszelkich poziomach – państwa, regionu, firmy czy instytucji jest zastępowany monologiem władz. (...) Zaś [p.a.] globalizacja oraz wywoływane przez nią procesy i stwarzane warunki niszczą – i to w skali globalnej – «aktorów społecznych», których działania i presje w nieodległej przeszłości – jeszcze 40–50 lat temu – zapobiegały kryzysom społeczno-gospodarczym lub pomagały w usuwaniu ich skutków” (Pańków 2020).

Warto zatem wziąć sobie do serca słowa kilkakrotnie przywoływanego Richarda Hymana i stale mieć w pamięci to, że choć globalizacja jest wprawdzie z definicji ponadnarodowa, to sposoby oporu przed jej negatywnymi skutkami są zwykle narodowe, a nawet subnarodowe. I są one kształtowane krajowymi, regionalnymi oraz lokalnymi różnicami w uwarunkowaniach możliwości działania. Te zaś zależą nie tylko od zróżnicowanych, wynikających ze ścieżek rozwojowych tradycji historycznych, ale także od bieżących repertuarów sporów oraz „temperatury” tych sporów, która rośnie wraz ze wzrostem polaryzacji afektywnej i pogłębianiem się podziałów socjopolitycznych (Hyman 2018, Tilly 2006). W podobnych warunkach dialog wypiera komunikacja w zwarcu przywołująca na myśl ten rodzaj „wymiany myśli”, który widuje się na ringu bokserkim.

Bibliografia:

- Adam F., (2008), *Civil Society Organisations in a Knowledge based Society*, [w:] B. Kohler-Koch, D. De Bièvre, Maloney W. (red.), *Opening EU-Governance to Civil Society Gains and Challenges*, Mannheim: Mannheim Centre for European Social Research, CONNEX – Network of Excellence.
- Adamczyk S., Surdykowska B., Szymański M., (2018), *Przewodnik po dialogu społecznym*, Warszawa, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”.
- Baker T., Nelson R.E., (2005), *Creating Something from Nothing: Resource Construction Through Entrepreneurial Bricolage*, “Administrative Science Quarterly” 3(50), s. 329–366.
- Bodnar A., (2020), *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w świetle teorii konkurencyjnego autorytaryzmu*, [w:] A. Bodnar, A. Płoszka (red.), *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka*, Warszawa, Wolters Kluwer.
- Clark T.D., Larson J.M., Mordeson J.N., Potter J.D., Wierman M.J., (2008), (red.). *Applying Fuzzy Mathematics to Formal Models in Comparative Politics*, Berlin, Springer.

- Czarzasty J., (2016), *Serpentyny dialogu społecznego*, [w:] A. Zybala (red.), *Polska w dialogu*, Warszawa, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”.
- Czub J.F., (2018), *Hybrydowy model funkcjonowania grup interesu w Unii Europejskiej*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Dahl R.A., (1971), *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Heaven, Yale University Press.
- D'Hondt V., (1882), *Système Pratique Et Raisonné De Représentation Proportionnelle*. Librairie C., Brussels, Muquardt.
- Douglas M., (2012), *Jak myślą instytucje*, tłum. O. Siara, Warszawa, Polskie Wydawnictwo Naukowe.
- Diderot D., (2004), *Kubuś Fatalista i jego pan*, Kraków, Wydawnictwo Greg.
- Frieske K.W., (2008), *Fatamorgana deliberacji*, [w:] J. Sroka (red.), *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, Warszawa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Frieske K.W., (2020), *Demokracja partycypacyjna w stosunkach pracy*, [w:] K.W. Frieske, I. Zakrzewska, *Dialog społeczny i jego konteksty*, Warszawa, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”.
- Gardawski J., (2009), *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*, Warszawa, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Katedra Socjologii Ekonomicznej SGH.
- Gardawski J., (2020), *Polski dialog społeczny w kontekście typologii kapitalizmu*, [w:] K.W. Frieske, I. Zakrzewska, *Dialog społeczny i jego konteksty*, Warszawa, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”.
- Gardawski J., Rapacki R., (2021), *Patchwork Capitalism in Central and Eastern Europe – a New Conceptualization*, *Warsaw Forum of Economic Sociology*. 24/2021, s. 7–106.
- Herbut R., (1998), *Systemy polityczne krajów Europy Centralnej i Wschodniej oraz wzorce rywalizacji politycznej*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Herbut R., (2008), *Nowy styl rządzenia a tradycyjne mechanizmy sterowania polityką*, [w:] J. Sroka (red.), *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, Warszawa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Hix S., Høyland B., (2011), *The Political System of the European Union*, London, Palgrave Macmillan.
- Hyman R., (2018), *What future for industrial relations in Europe?*, “Employee Relations”, 4(40), s. 569–579.
- Ibsen C.L., Tapia M., (2017), *Trade union revitalisation: Where are we now? Where to next?*, “Journal of Industrial Relations” 2(59), s. 170–191.
- Jenkins J.C., Leicht K., (1997), *Class Analysis and Social Movements: A Critique and Reformulation*, [w:] J.R. Hall (red.) *Reworking Class*, Ithaca, Cornell University Press.
- Kelly J., (1998), *Rethinking Industrial Relations. Mobilization, Collectivism and Long Waves*, London: Routledge.
- Kichewko K., (2016), *Dialog społeczny w Irlandii*, [w:] A. Zybala (red.), *Polska w dialogu*, Warszawa, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”.
- Kitschelt H., (1995), *Formation of Party Cleavages in Post-Communist Democracies*, “Party Politics”, nr 1(4).

- Klijn E.H., (2008), *Networks as perspective on policy and implementation*, [w:] S. Cropper, M. Ebers, C. Huxham, P. Ring, *Handbook of Inter-Organizational Relations*, Oxford, Oxford University Press.
- Kurczewska U., (2011), *Lobbying i grupy interesu w Unii Europejskiej*, Warszawa, Polskie Wydawnictwo Naukowe.
- Laugesen N., Demetriades S., Tassinari A., (2014), *Role of social dialogue in industrial policies*, Dublin, European Foundation for the Improvement Working and Living Conditions.
- Lévi-Strauss C., (1966), *The Savage Mind*, Chicago, University of Chicago Press.
- Levitsky S., Ziblatt D., (2018), *How Democracies Die*, New York, Crown Publishers.
- Lijphart A., Crepaz M.M.L., (1991), *Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries: Conceptual and Empirical Linkages*, "British Journal of Political Science" 2(21), s. 235–246.
- Markowski R., (2016), *Rozłamy socjopolityczne w Polsce: iluzja, czy rzeczywistość*, „Studia Socjologiczne”, 4(223).
- McMurthy J., (1999), *The Cancer Stage of Capitalism*, London, Pluto Press.
- Męcina J., (2009), *Dialog społeczny na poziomie zakładu pracy*, Warszawa, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Katedra Socjologii Ekonomicznej SGH.
- Olejnik M., (2017), *Korporatystyczny system formułowania polityki w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, Poznań, Wydawnictwo Nauka i Innowacje.
- Olson M., (1971), *The Logic of Collective Action: Public Goods and Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press.
- Olson M., (1982), *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven, Yale University Press.
- Ost D., (2010), *Illusory Corporatism in Eastern Europe: Neoliberal Tripartism and Postcommunist Class Identities*, Warsaw Forum of Economic Sociology 1:2.
- Pańków W., (2020), *Kryzys dialogu społecznego czy kryzys demokracji? (Rzecz o systemie partii [koalicji] hegemonicznej)*, [w:] K. W. Frieske, I. Zakrzewska, *Dialog społeczny i jego konteksty*, Warszawa, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”.
- Pelinka A., (1998), *A Farewell to Corporatism?*, London, Routledge.
- Pennings P., (1995), *The Impact of Parties and Unions on Welfare Statism*, "West European Politics" 4(18).
- Pennings P., (2005), *The Diversity and Causality of Welfare State Reforms Explored with Fuzzy-Sets*, "Quality & Quantity. International Journal of Methodology" 3(39), s. 317–339.
- Pierson P., (2000), *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*, "American Political Science Review" 2(94), s. 251–267.
- Przeworski A., (1991), *Democracy and the Market*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Putnam, R.D. (2008), *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, tłum. P. Sadura, S. Szymański, Warszawa, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Rapacki R. (red.), (2019), *Diversity of Patchwork Capitalism in Central and Eastern Europe*, London, Routledge.
- Reiff M.R., (2009), *Proportionality, winner-take-all, and distributive justice*, "Politics Philosophy & Economics" 1(8), s. 5–42.
- Rokkan S., (1970), *Citizens, Elections, Parties*, Nowy York, McKay.

- Sartori G., (1994), *Teoria demokracji*, tłum. P. Amsterdamski, D. Grinberg, Warszawa, Polskie Wydawnictwo Naukowe.
- Schmitter P.C., (1974), *Still the Century of Corporatism?*, "The Review of Politics" 1(36), s. 85–13.
- Siaroff A., (1999), *Corporatism in 24 industrial democracies: Meaning and measurement*, European Journal of Political Research 2(36), s. 175–205.
- Siaroff A., (2020), *Comparative European Party Systems. An Analysis of Parliamentary Elections since 1945*. London, Routledge.
- Sroka J., (1998), *Narodziny strategii korporatywnej? Kierunki przemian stosunków przemysłowych w Europie Środkowo-Wschodniej*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Sroka J., (2000), *Europejskie stosunki przemysłowe w perspektywie porównawczej*, Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Sroka J. (red.), (2003), *Ewolucja stosunków przemysłowych w Europie Środkowej i Wschodniej*, Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Sroka J., (2007), *Stosunki przemysłowe i dialog społeczny w warunkach globalizacji i europeizacji*, [w:] J. Zarzeczny (red.), *Model społeczny zintegrowanej Europy. Nowe wyzwania i perspektywy*, Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Sroka J. (red.), (2008), *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, Warszawa, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Sroka J., (2009), *Analiza funkcjonowania instytucji dialogu społecznego na poziomie województw. Raport z badań wojewódzkich komisji dialogu społecznego*, Warszawa, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Katedra Socjologii Ekonomicznej SGH.
- Sroka J., (2009a), *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*, Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Sroka J., (2017), *Od wpływ reprezentacji interesów, „Dialog. Pismo dialogu społecznego” 3(54), s. 3–11*, Warszawa, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”.
- Sroka J., (2018), *Współdecydowanie w wielopasmowej polityce publicznej*, Warszawa, Dom Wydawniczy ELIPSA.
- Sroka J., (2019), *Dekompozycja stosunków przemysłowych w Europie jako preludeum gospodarki 4.0, „Przegląd Europejski” 2/2019, s. 9–29*.
- Sroka J., (2023), *Podziały socjopolityczne i granice możliwości dyskursywnego rozwiązywania problemów publicznych: przyczynek do dyskusji*, [w:] T. Skrzyński, J. Jastrzębski (red.), *Polityka – wojskowość – bezpieczeństwo*, Kraków, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego.
- Sroka J., (2024), *Is Arendt Lijphart’s Pattern Still Valid? Political Parties, Interest Groups, Pluralism and Corporatism*, „Teoria Polityki” 8, w druku.
- Sroka J., (2024a), *Pomiędzy wyborem ścieżki, a pętlą rozwojową*, Warszawa, CPS „Dialog”, <https://www.cpsdialog.gov.pl/index.php/110-z-zycia-dialogu/felietony-plemiki-recenzje/936-a-03-2024>.
- Sroka J., Pawlica B., Ufel W., (2022), *Ewolucja budżetu obywatelskiego w Polsce – w stronę deliberacji czy plebiscytu?*, Kraków, Wydawnictwo Libron.
- Sroka J., Pawlica B., Ufel W., (2024), *Pola mocy (i niemocy) w dyskursach publicznych i współdecydowaniu*, Kraków, Wydawnictwo Libron.
- Tilly C., (2006), *Regimes and Repertoires*, Chicago, University of Chicago Press.

- Towalski R., (2017), *Zaufanie jako kluczowy zasób w prowadzeniu dialogu społecznego*, „Studia z Polityki Publicznej” 3(15), 47–63.
- Traxler F., (2003), *Bargaining, State Regulation and the Trajectories of Industrial Relations*, *European Journal of Industrial Relations* 2(9), s. 141–162.
- Tuwim J., (2016), *Wiersze*, Warszawa, Wydawnictwo Zielona Sowa.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy*, Dz.U. 2011 Nr 21 poz. 112.
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. *o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego*, Dz.U. 2015 poz. 1240.
- Witkowska M., (2015), *Wymiar funkcjonalny działania agencji, komitetów i innych jednostek organizacyjnych w systemie Unii Europejskiej*, [w:] M. Witkowska, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Agencje, komitety i inne jednostki organizacyjne w Unii Europejskiej*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Zakrzewska I., (2017), *Podręczny słownik dialogu społecznego i pojęć pokrewnych*, Warszawa, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”.
- Zybała A., (2016), *Dialog wobec sytuacji na rynku pracy*, [w:] A. Zybała (red.), *Polska w dialogu*, Warszawa, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”.

Niejasna przyszłość dialogu społecznego w Ukrainie

*Sławomir Adamczyk, Barbara Surdykowska*¹

Wprowadzenie

Dialog społeczny jest sztandarowym hasłem Unii Europejskiej w obszarze polityki społecznej i polityki rynku pracy. Na poziomie UE znajduje to odzwierciedlenie między innymi w art. 154 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Wynika to z powojennego konsensusu między pracą, kapitałem i władzą publiczną ustalonego w Europie Zachodniej. W odniesieniu do wymogów dotyczących krajów pragnących przystąpić do UE zastosowanie mają tzw. kryteria kopenhaskie z 1993 roku, które wskazując na potrzebę stabilności instytucji gwarantujących przestrzeganie zasad demokracji, rządów prawa i praw człowieka, a więc pośrednio odnoszą się też do dialogu społecznego².

Z tej perspektywy należy rozpatrywać aspiracje Ukrainy dotyczące przystąpienia do Unii Europejskiej. W naszej ocenie będziemy mieli w tym przypadku do czynienia z testowaniem zdolności sprawczych Europejskiego Modelu Społecznego w nowych realiach. Byłaby to kolejna próba tego rodzaju – po rozszerzeniu wschodnim UE 2004/2007 o państwa Europy Środkowo-Wschodniej. Tym razem jednak próba zdecydowanie bardziej istotna, gdyż po pierwsze miałyby dotyczyć obszaru stosunków pracy który, już ponad sto lat temu dostał się pod wpływ totalitarnej leninowskiej ideologii stosunków pracy i wciąż próbuje się od niej uwolnić. A po drugie jest to wyzwanie, na które należy spojrzeć w kontekście widocznego w ostatnich dekadach osłabienia Europejskiego Modelu Społecznego, czego przejawem jest zauważalny proces spadku potencjału i znaczenia partnerów społecznych

¹ Rozdział wyraża wyłącznie osobiste poglądy autorów i nie może być utożsamiany ze stanowiskiem NSZZ „Solidarność”.

² Wzmocnione później przez kryteria madryckie z 1995 r.

w państwach członkowskich UE. Potwierdzeniem tej niepokojącej tendencji jest pojawienie się – po raz pierwszy w historii UE – jednoznacznego nawiązania w jej akcie prawnym do potrzeby zwiększenia liczby pracowników objętych rokowaniami zbiorowymi (art. 4 Dyrektywy o adekwatnej płacy minimalnej w UE). Innymi słowy i Komisja Europejska i państwa członkowskie są zaniepokojone spadającą skalą objęcia pracowników rokowaniami zbiorowymi.

Aby zrozumieć wagę przypadku ukraińskiego niezbędne jest przybliżenie kontekstu historycznego. Po rozpadzie Związku Sowieckiego w 1991 roku, jego były bałtyckie republiki wcześniej okupowane przez imperium, obrały jednoznaczny kurs zbliżający je do demokracji zachodnich, czego finałem stało się ich przystąpienie do Unii Europejskiej a także wejście w unijny obszar standardów dialogu społecznego. W przypadku Białorusi i Ukrainy sytuacja była i jest bardziej skomplikowana. Oba te państwa, są wciąż postrzegane przez Rosję – sukcesora imperium sowieckiego – jako *de facto* obszar jej wyłącznego wpływu, co ma swój skutek w próbach stworzenia tam swego rodzaju protektoratów. Szczególnie dramatycznie dotyczy to Ukrainy, a to dlatego, że dla Rosji jest ona kluczowa, również ze względów historycznych. Odłączenie się tego kraju od bliskich relacji z Rosją może spowodować, że ta ostatnia utraci zdolność odwoływania się do europejskiej tradycji średniowiecznej Rusi Kijowskiej. Wówczas rzeczywistą alternatywą dla genezy obecnego państwa rosyjskiego (wyjaśniającą też jego obecne uwarunkowania) byłoby głównie wieloletnie uzależnienie poddańcze od władztwa cywilizacji Wielkiego Stepu w XII–XIV wieku, skutkujące aż do czasów obecnych odhumanizowaną specyfiką relacji społecznych (Gumilow 2004).

Przywódcy ukraińscy zdając sobie sprawę z tego, że istnienie ich kraju będzie kontestowane przez Rosję próbowali zapewnić gwarancje bezpieczeństwa swoich granic. Udzieliły ich USA, Wielka Brytania i Rosja, w memorandum budapesztańskim w 1994 roku w zamian za zgodę na oddanie stacjonującej na ukraińskim terytorium sowieckiej broni atomowej właśnie do Rosji.

Potencjalne europejskie aspiracje Ukrainy przez szereg lat pozostawały wielką niewiadomą, aczkolwiek już „pomarańczowa rewolucja” w 2004 roku była sygnałem dążenia społeczeństwa do wprowadzenia stabilnej demokracji i oderwania się od postsowieckich wpływów. Po zwycięstwie rewolucji Euromajdanu w 2014 roku, do której impulsem była rezygnacja z podpisania umowy stowarzyszeniowej z UE przez zastraszanego przez Rosję ówczesnego prezydenta Ukrainy, stało się jasne, że większość społeczeństwa ukraińskiego widzi swoją przyszłość w dążeniu do integracji z Unią Europejską. Nowe władze podały tę drogą – jeszcze w marcu 2014 roku podpisano pierwszą,

polityczną część Układu o stowarzyszeniu z Ukrainą (*Association Agreement*, dalej także: AA). Wciąż jednak wydawało się, że ewentualne członkostwo w UE to odległa perspektywa.

Sytuacja zmieniła się diametralnie, kiedy Rosja postanowiła ustanowić swoje pełne bezpośrednie władztwo nad Ukrainą. Zadziały wtedy względy geopolityczne. 28 lutego 2022 roku, pięć dni po rozpoczęciu przez Rosję niesprowokowanej i nieuzasadnionej agresji na pełną skalę³, Ukraina złożyła formalny wniosek o przyjęcie do UE. 7 marca 2022 roku Rada Unii Europejskiej zwróciła się do Komisji o przedstawienie opinii w tej sprawie. Kilka dni później (10–11 marca 2022 r.) szefowie państw i rządów UE poparli tę decyzję na nieformalnym spotkaniu w Wersalu. Biorąc pod uwagę zalecenie Komisji, Rada Europejska przyznała Ukrainie status kandydata w dniu 23 czerwca 2022 roku na swoim posiedzeniu w dniu 15 grudnia 2022 roku Rada Europejska uznała, że Ukraina poczyniła znaczne wysiłki w bardzo trudnych okolicznościach, aby osiągnąć cele leżące u podstaw jej statusu kandydata. Rada zachęciła Ukrainę do dalszego spełniania warunków określonych przez Komisję.

Niezwykle szybka ścieżka w porównaniu z poprzednimi procesami rozszerzenia UE była wyraźnie i zrozumiale uzasadniona sytuacją polityczną. Państwa członkowskie i instytucje UE przyznały Ukrainie status kandydata zasadniczo jako akt moralnego wsparcia, aby wzmocnić opór kraju wobec agresji. Bardziej niż kiedykolwiek w historii rozszerzenia UE, była to decyzja geopolityczna, a nie skrupulatne zastosowanie warunków prawnych określonych w art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej (Petrov 2023).

I tutaj pojawiają się bardzo konkretne wyzwania. Po pierwsze, nie oznacza to żadnych specjalnych zasad dotyczących przyszłej akcesji. Ukraina musi stopniowo spełniać warunki/zalecenia określone w opinii Komisji, tak jak miało to miejsce w przypadku poprzednich rozszerzeń. Państwa członkowskie nie wykazały żadnych oznak akceptacji „przyspieszonej” procedury dla Ukrainy. Wręcz przeciwnie, podkreśliły znaczenie spełnienia przez Ukrainę wszystkich warunków określonych przez Komisję Europejską przed rozpoczęciem negocjacji w sprawie członkostwa w UE (European Council 2023). Innymi słowy, oznacza to udział w skomplikowanym i drobiazgowym wyścigu akcesyjnym, podczas gdy Ukraina jest zaangażowana w pochłaniającą zasoby i krwawą wojnę z Rosją. Jest to wyzwanie, któremu trudno będzie sprostać.

³ Początkiem agresji był *de facto* rok 2014, kiedy rosyjskie władze zorientowały się, że Ukraina zaczyna na dobre wymykać się z ich strefy wpływów. Wówczas, korzystając z chaosu politycznego w Ukrainie właściwie bez walki wojska rosyjskie przejęły kontrolę nad półwyspem Krymskim (tzw. zielone ludziki).

Po drugie, pojawia się pytanie jak ma wyglądać droga do akcesji kraju, który jest w trakcie wojny obronnej, najechanego przez państwo (Rosję), z którym UE ma wciąż funkcjonującą umowę o partnerstwie i współpracy, podpisaną w 1997 roku, która odnawia się automatycznie co 10 lat (Tatham 2022). Do tej pory mimo odcinania Rosji od dostępu do różnych programów unijnych, sama umowa nie została nawet zawieszona.

Po trzecie wreszcie, merytoryczne i proceduralne zasady przyszłego przystąpienia Ukrainy do UE muszą odzwierciedlać zakres i cele przyszłego porozumienia pokojowego między Ukrainą a Rosją (o ile do takiego dojdzie, gdyż wszystko wskazuje na to, że celem Rosji jest po prostu anihilacja państwa ukraińskiego).

Po czwarte, nie należy wykluczać, że prorosyjskie opcje polityczne, które znajdują się u władzy, lub do niej dążą, w niektórych państwach członkowskich UE będą dążyć za wszelką cenę do blokowania negocjacji akcesyjnych. Dotyczy to obecnie Węgier, które Viktor Orbán, tak dalece uzależnił od współpracy z Rosją, że aby zapewnić względną stabilność gospodarki kraju, stał się politycznym zakładnikiem Władimira Putina. Może się także okazać, co byłoby dość kuriozalne, że nieprzewidywalny nowy prezydent USA Donald Trump, zażąda, aby Ukraina w ramach potencjalnego przyszłego porozumienia pokojowego, wyrzekła się swoich aspiracji europejskich.

Niezależnie od powyższych wyzwań zakładamy, że w żywotnym interesie Polski jak też całej UE jest to, aby dążyć do jak najszybszego spełnienia przez Ukrainę wszystkich wymogów *acquis communautaire*, co pozwoli na rozstrzygnięcia o charakterze politycznym. Dlatego przedstawimy tutaj kwestie dotyczące sytuacji szeroko pojętego dialogu społecznego, co wydaje się szczególnie ważne, jeżeli wziąć pod uwagę potencjał ludnościowy Ukrainy i ewentualne implikacje dla poszerzonej (o Ukrainę) Unii Europejskiej.

W odniesieniu do negocjacji akcesyjnych w naszej ocenie niepokojąca jest dostrzegalna nieruchawość po stronie Komisji Europejskiej (niestety powtarza się tu scenariusz obserwowany w trakcie negocjacji przed przystąpieniem Polski do UE). Żadne z bezpośrednich zaleceń Komisji nie dotyczy bezpośrednio wzmocnienia krajowych mechanizmów dialogu społecznego i zapewnienia autonomii partnerów społecznych. Jest to poważne niedociągnięcie, jeśli weźmie się pod uwagę, że Rada Europejska w swoich konkluzjach z Barcelony (marzec 2002 r.) uznała dialog społeczny za jeden z trzech filarów Europejskiego Modelu Społecznego, który jest podstawą funkcjonowania UE. Nasuwa się pytanie, w jaki sposób, bez formułowania takich jednoznacznych zaleceń, UE chce zapewnić, że Ukraina dostosuje swój system zbiorowych stosunków pracy do zgodności z zasadami tego modelu.

Problemem jest to, że w Ukrainie od dawna, jeszcze przed formalnym zgłoszeniem akcesji do UE, obserwowano symptomy intensywnego (również politycznego) lobbingu, mającego na celu odejście od unijnych standardów dialogu poprzez presję na niekontrolowaną deregulację środowiska pracy. Potwierdza to tylko, że teraz, po uzyskaniu przez Ukrainę statusu kraju kandydującego konieczne jest bardziej stanowcze monitorowanie przez Komisję Europejską prawa pracy i ustawodawstwa dotyczącego polityki społecznej. Dotyczy to w szczególności kwestii dotyczących dialogu społecznego oraz praw pracowników i ich reprezentacji, w tym związków zawodowych, z położeniem nacisku na znaczenie negocjacji zbiorowych. Kwestią bezdyskusyjną jest potrzeba wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego, którego oczywistą częścią są związki zawodowe i organizacje pracodawców, gdyż ma to kluczowe znaczenie dla Ukrainy w kontekście odbudowy kraju po zakończeniu działań wojennych.

Sytuacje nadzwyczajne, takie jak trwająca wojna obronna w Ukrainie wymagają często stosowania przez władzę publiczną regulacji doraźnych, niejednokrotnie wpływających negatywnie na stosunki pracy. Ważne jest jednak by nie było to pretekstem do wprowadzania zmian systemowych. „Dekretowanie” przyszłości relacji pracowniczych w sytuacji (w tym przypadku zrozumiałego) czasowego ograniczenia swobód obywatelskich nijak ma się do standardów demokratycznego państwa prawa, które będą brane pod uwagę w ocenie potencjalnego przyszłego państwa członkowskiego UE. Jak się wydaje takie procesy legislacyjne mają miejsce obecnie w Ukrainie. Dlatego w dalszej części przedstawimy przyczyny naszego zaniepokojenia zarówno w odniesieniu do wpływu na sytuację pracowników ukraińskich jak też i w szerszym kontekście potencjalnego wpływu na funkcjonowanie europejskiego modelu społecznego po rozszerzeniu UE o Ukrainę.

Perspektywa wejścia do UE a stan dialogu społecznego i zobowiązania międzynarodowe

Aby móc rozważać uwarunkowania dialogu społecznego w Ukrainie wypada zacząć od przyjrzenia się konkretnym regulacjom prawnym. Międzynarodowe zobowiązania Ukrainy w dziedzinie prawa pracy należy rozpatrywać w kontekście jej sytuacji geopolitycznej. Od 2008 roku Ukraina jest objęta działaniami MOP w zakresie wdrażania agendy godnej pracy, polegającej na promowaniu zasad godnej pracy w oparciu o trójstronny dialog społeczny, zrównoważone podejście polityczne oraz połączenie wzrostu gospodarczego i godnego zatrudnienia, wraz z rozwojem społecznym i popra-

wą standardów życia. Kamieniem milowym w dalszych działaniach była decyzja o jednoznacznym oderwaniu się od postsowieckiej strefy wpływów i zbliżeniu do Unii Europejskiej, przypieczętowana rewolucją na Majdanie w 2014 roku i podpisaniem w tym samym roku Układu o stowarzyszeniu⁴.

Nadrzędnym celem tej umowy było przeprowadzenie reform gospodarczych, sądowych i finansowych w celu zbliżenia ukraińskiej polityki i prawodawstwa do polityki Unii Europejskiej. Dotyczy to także regulacji w obszarze szeroko pojętych stosunków pracy. Jednakże zanim do tego przejdziemy, zacznijmy od przyjrzenia się innym zobowiązaniom międzynarodowym Ukrainy w tym obszarze.

Po pierwsze Międzynarodowa Organizacja Pracy. Ukraina jest członkiem MOP od 12 maja 1954 roku. Do tej pory ratyfikowała 71 konwencji, w tym: Konwencje podstawowe: 8 z 8, Konwencje dotyczące zarządzania (priorytetowe): 4 z 4, Konwencje techniczne: 59 z 178. 63 konwencje są w mocy, 6 konwencji zostało wypowiedzianych; 1 instrument został uchylony; żadna nie została ratyfikowana w ciągu ostatnich 12 miesięcy⁵. Oprócz ratyfikowanych konwencji, znaczenie w tym przypadku mają deklaracje, takie jak: Deklaracja MOP w sprawie podstawowych zasad i praw w pracy oraz jej kontynuacja (1998 r.), Deklaracja MOP w sprawie sprawiedliwości społecznej na rzecz uczciwej globalizacji (2008 r.), Deklaracja Stulecia MOP na rzecz przyszłości pracy (2019 r.).

Dochodzą do tego obowiązki odnoszące się do korporacji ponadnarodowych, wynikające z członkostwa w ONZ i współpracy z OECD (wynikające również z art. 422 AA), a więc UN Global Compact (2000), Trójstronna deklaracja zasad dotyczących przedsiębiorstw wielonarodowych i polityki społecznej MOP (1977 r., zmieniona w 2006 r.), Wytyczne OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych (1976 r., zmienione w 2000 r.).

Ponadto, istnieją jeszcze zobowiązania wynikające z członkostwa w Radzie Europy, w tym konsekwencje objęcia Ukrainy Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Ukraina przystąpiła do Rady Europy 9 listopada 1995 roku. Następnie państwo to ratyfikowało Zrewidowaną Europejską Kartę Społeczną w dniu 21 grudnia 2006 roku, akceptując 76 z 98 paragrafów Karty. Ukraina nie zaakceptowała systemu skarg zbiorowych.

W odniesieniu do relacji dwustronnych warto zwrócić szczególną uwagę na CUFTA, a więc umowę o wolnym handlu między Kanadą a Ukrainą. Jest to o tyle istotne, że w Kanadzie znajduje się największa (poza Rosją) diaspora osób narodowości ukraińskiej. Umowa CUFTA zawiera kompleksowy i egzekwowalny rozdział dotyczący pracy (rozdział 13). Zobowiązuje on

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/association-agreement-with-ukraine.html>

⁵ https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102867

Kanadę i Ukrainę do skutecznego egzekwowania swoich przepisów, które muszą być zgodne z Deklaracją Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1998 roku dotyczącą podstawowych zasad i praw w pracy oraz Deklaracją MOP z 2008 roku dotyczącą sprawiedliwości społecznej na rzecz uczciwej globalizacji. Każda ze stron umowy zapewnia akceptowalną ochronę w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, godzin pracy, wynagrodzeń i pracowników migrujących. Rozdział dotyczący pracy kładzie nacisk na współpracę w sprawach pracowniczych, a także obejmuje mechanizm rozstrzygania sporów, który może skutkować karami pieniężnymi w przypadku nieprzestrzegania przepisów, oraz mechanizmy instytucjonalne zaprojektowane w celu monitorowania zgodności ze zobowiązaniami pracowniczymi. Warto też w kontekście omawianego przez nas tematu przywołać zapisy artykułu 13.3 tej Umowy: Zobowiązania ogólne, w których „Każda ze Stron zapewni, że jej prawo pracy i praktyki ucieleśniają i zapewniają ochronę następujących uznanych międzynarodowo zasad i praw pracowniczych, w szczególności mając na uwadze ich zobowiązania jako członków MOP do Deklaracji MOP z 1998 roku (a) wolność zrzeszania się i skuteczne uznanie prawa do rokowań zbiorowych; (...) (e) akceptowalne minimalne standardy zatrudnienia, takie jak minimalne wynagrodzenie i wynagrodzenie za nadgodziny, dla pracowników najemnych, w tym tych, którzy nie są objęci układami zbiorowymi.”

Przejdźmy do tego co najistotniejsze dla dalszych rozważań, a więc do relacji z Unią Europejską. Tutaj zobowiązania Ukrainy wynikają z faktu bycia stroną wspomnianego już Układu stowarzyszeniowego oraz Umowy o Pogłębionej i Kompleksowej Strefie Wolnego Handlu UE-Ukraina (DCFTA) obowiązującej od 1 stycznia 2016 r.⁶

⁶ Punkt 102 zachęca Komisję do monitorowania wpływu DCFTA na prawa pracownicze i wolność zrzeszania się związane z handlem z UE; wzywa rząd Ukrainy do skupienia się również na społecznym wymiarze handlu i zrównoważonego rozwoju oraz do ścisłego monitorowania gospodarczych i społecznych skutków wdrożenia DCFTA; wzywa rząd Ukrainy do przestrzegania i egzekwowania standardów pracy oraz do ratyfikowania i pełnego wdrożenia wszystkich konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP); zachęca rząd Ukrainy do dalszego zbliżania standardów pracy do standardów UE, w szczególności w odniesieniu do wolności zgromadzeń i dialogu społecznego; z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę reformy pracy, ale podkreśla potrzebę szerokich konsultacji ze związkami zawodowymi i społeczeństwem obywatelskim oraz zaleca wykorzystanie wiedzy specjalistycznej MOP w tej sprawie. Punkt 106 wzywa Radę Stowarzyszenia do priorytetowego traktowania wdrażania międzynarodowych standardów pracy oraz prawodawstwa i praktyk UE w dziedzinie polityki społecznej, zatrudnienia i pracy, przepisów dotyczących rokowań zbiorowych, dialogu społecznego, zwalczania nierówności płci i reformy prawa pracy, tak aby zapewnić równowagę interesów partnerów społecznych i ochronę praw pracowników zgodnie z postanowieniami układu o stowarzyszeniu (art. 419–421 i 424) oraz odpowiednimi konwencjami MOP (81, 87, 98, 117, 122, 129, 144, 154 i 173); przypomina rządowi Ukrainy, że jego wysiłki na rzecz poprawy klimatu biznesowego, przyciągnięcia bezpośrednich inwestycji i promowania wzrostu gospodarczego nie mogą odbywać się kosztem praw pracowników i ich warunków pracy; wzywa rząd Ukrainy do podjęcia wysiłków i instytucjonalnego wspierania dialogu społecznego oraz do podjęcia wysiłków w celu uczynienia Krajowej Trójstronnej Rady Społeczno-Gospodarczej skutecznym instrumentem dialogu społecznego.

Preambuła układu określa potrzebę wdrożenia przez Ukrainę reform politycznych, społeczno-gospodarczych, prawnych i instytucjonalnych niezbędnych do skutecznego wdrożenia umowy. Używane są różne terminy opisujące zobowiązania Ukrainy, takie jak „dostosowanie do”, „zbliżenie do” i „zarchiwizowanie zgodności z” prawem UE. Można też znaleźć zwroty o zapewnieniu „zgodności” ustawodawstwa krajowego z dorobkiem prawnym UE. W literaturze prawniczej wskazuje się, że te różnice terminologiczne, spowodowały zamieszanie interpretacyjne (Yarmolyuk-Kröck 2018; Yarmolyuk-Kröck, Skoryk, Andreyev 2019).

Kluczowy dla naszych rozważań jest rozdział 21 AA – Współpraca w zakresie zatrudnienia, polityki społecznej i równości szans. Zgodnie z zawartym tam art. 424 „Ukraina zapewni stopniowe zbliżenie do prawa, standardów i praktyk UE w dziedzinie zatrudnienia, polityki społecznej i równości szans (...)”.

Ponadto, zgodnie z art. 296 AA: „Strona nie może zaniechać skutecznego egzekwowania swoich przepisów w zakresie ochrony środowiska i prawa pracy, poprzez trwałe lub powtarzający się sposób działania lub brak działania, w sposób wpływający na handel lub inwestycje między Stronami. Strona nie osłabia ani nie ogranicza ochrony środowiska lub ochrony pracy zapewnianej przez jej przepisy w celu wspierania handlu lub inwestycji, poprzez zrzeczenie się lub odstąpienie w inny sposób od swoich przepisów ustawowych, wykonawczych lub norm, lub oferowanie zrzeczenia się lub odstąpienia w inny sposób od swoich przepisów ustawowych, wykonawczych lub norm, w sposób wpływający na handel lub inwestycje między Stronami.” Aby zapewnić przejrzystość realizacji umowy, na mocy postanowień art. 469 tytułu VII AA, w dniu 16 kwietnia 2015 roku utworzono Ukraińską Platformę Społeczeństwa Obywatelskiego (CSP), składającą się z jednej strony z członków Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (EKES), a z drugiej strony z przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego Ukrainy, jako forum spotkań i wymiany poglądów. Interesujące jest to, że w podejściu instytucji unijnych do Ukrainy zauważalne jest wzajemne oddziaływanie między prawem pracy UE, Europejską Kartą Społeczną i konwencjami MOP. Chociaż standardy MOP obejmują szerszy zakres obszarów niż te, w których UE ma kompetencje ustawodawcze, a prawo UE często wykracza poza minimalne postanowienia konwencji MOP, zasady leżące u podstaw działań obu organizacji są podobne. Oznacza to, że istnieje wiele wspólnych elementów w treści dyrektyw UE i konwencji MOP, a prawo UE w zasadzie wzmacnia standardy MOP. Oznacza to, że zobowiązania Ukrainy w zakresie prawa pracy nie mogą być oddzielone od podstawowych standardów MOP i Rady Europy.

Umowa stowarzyszeniowa miała być jednym z głównych narzędzi poprawy standardów pracy w Ukrainie. Jeszcze niedawno ukraiński rząd ocenił, że wynikające z niej zobowiązania w sferze stosunków pracy są realizowane w 43 proc., obecnie wzrosło to ponoć do 79 proc.⁷ Jednak AA nie jest żadnym cudownym remedium na rozwój dialogu społecznego, gdyż nie mówi nic o zaangażowaniu partnerów społecznych w kształtowanie polityki makroekonomicznej, polityki rynku pracy, czy generalnie potrzebie rozwoju dialogu trójstronnego⁸. Należy zwrócić uwagę, że rynek pracy w Ukrainie już przed wojną wykazywał objawy znacznego rozchwiania. Jak zwraca uwagę Irina Petrova (2014) konstrukcja tego rynku jest dość paradoksalna, a widoczne sprzeczności tworzą przeszkody dla skutecznej integracji. Polityka zatrudnienia i wynagradzania są nieskoordynowane, państwowe i rynkowe organy regulacyjne nie współdziałają ze sobą, podejmowane decyzje są reaktywne, a nie proaktywne, a rynek pracy jest oddzielony od innych rynków, a mianowicie mieszkaniowego, kredytowego, inwestycyjnego, towarów i usług.

W świetle obecnego formalnego zaproszenia Ukrainy do członkostwa w Unii Europejskiej, widać, że dotychczasowa praktyka i legislacja nakazuje dużą ostrożność w ocenie stopnia przygotowania tego państwa w obszarze zbiorowego prawa pracy⁹. Dodatkowo dynamika najnowszych zmian legislacyjnych budzi pytanie o to, w którym kierunku państwo ukraińskie zamierza podążać w odniesieniu do systemowego uregulowania kwestii dialogu społecznego.

Ukraińska legislacja prawa pracy w cieniu wojny

Sytuacja wojenna nigdy nie jest właściwym momentem do planowania zmian systemowych. Jednakże faktem jest, że w trakcie trwającej obecnie wojny obronnej Ukrainy przeciwko inwazji rosyjskiej trwają prace legislacyjne mające określić ramy stosunków pracy w tym kraju także w okresie powojennym. Paradoksalnie, mimo, że agresja rosyjska otworzyła dla Ukrainy realne „okno możliwości” dla przystąpienia tego kraju do UE wszystko wskazuje na to, że zmierzają one w kierunku wizji odmiennej od standardów UE.

⁷ <https://pulse.kmu.gov.ua/ua/streams/social-policy-and-employment>

⁸ <https://www.eesc.europa.eu/en/agenda/our-events/events/7th-meeting-eu-ukraine-civil-society-platform>

⁹ Zaniepokojenie kierunkiem rozwoju sytuacji w Ukrainie w zakresie przyjętych rozwiązań prawnych w obszarze pracy znalazło odzwierciedlenie w sprawozdaniu Parlamentu Europejskiego Sprawozdanie z realizacji umowy stowarzyszeniowej UE z Ukrainą 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642844/EPRS_STU\(2020\)642844_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642844/EPRS_STU(2020)642844_EN.pdf)

Aby uzasadnić ten niepokój można się odwołać do dwóch inicjatyw legislacyjnych. Po pierwsze, ustawa 2434-IX – o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia regulacji stosunków pracy w małych i średnich przedsiębiorstwach oraz zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców (z 1 lipca 2022 r., wejście w życie 19 lipca 2022 r.). Odnosi się ona do sytuacji pracowników w związku z trwającą wojną obronną. W tym miejscu należy przede wszystkim zaznaczyć, że nie istnieją standardy MOP dotyczące modyfikacji prawa pracy w okresie stanu wojennego¹⁰. Jednakże ustawa ta budzi wątpliwości co do zakresu wyłączeń praw pracowniczych w okresie stanu wojennego w obszarze czasu pracy oraz w zakresie możliwości dokonania jednostronnie przez pracodawcę modyfikacji warunków zatrudnienia.

Główne źródło niepokoju stanowi ustawa 2434-IX (z 19 lipca 2022 r.; weszła w życie 19 sierpnia 2022 r.) Jest to w zasadzie zmiana systemowa, która zasadniczo wpływa na jakość, kształt i perspektywy dialogu społecznego w Ukrainie. Projekt „uproszczenia prawa pracy” został przygotowany przed wprowadzeniem stanu wojennego w Ukrainie i zarejestrowany w Radzie Najwyższej 13 kwietnia 2021 roku. Został on wtedy bardzo krytycznie oceniony. Poważne obawy wyrazili przedstawiciele MOP oraz europejskie i globalne organizacje związków zawodowych. Podczas przygotowywania ustawy protesty jej przeciwników spotykały się z dość brutalną reakcją rządzących, a uwagi zgłoszone przez związki zawodowe nie zostały w żaden sposób uwzględnione. Podkreślamy, że był to okres na długo przed inwazją Rosji na Ukrainę w lutym 2021 roku. Większość przepisów ustawy w obecnym brzmieniu obowiązuje (oby to była prawda) do końca stanu wojennego, ale sam sposób jej wprowadzenia miał destrukcyjny wpływ na jakość prowadzenia dialogu społecznego.

Według szacunków ekspertów, nowe prawo dotyczy wprost około 70 proc. pracowników w kraju. Głównym instrumentem regulującym stosunki pracy między pracodawcami a pracownikami w małych i średnich przedsiębiorstwach będą indywidualne umowy o pracę. Oznacza to, że w efekcie wynegocjowane dotychczas przez związki zawodowe porozumie-

¹⁰ Jednym punktem odniesienia może być: „Zalecenie dotyczące zatrudnienia i godnej pracy na rzecz pokoju i odporności” (nr 205). Dotyczy ono „sytuacji kryzysowych wynikających z konfliktów i katastrof”. Dokładniej mówiąc, są to wytyczne dla 187 państw członkowskich MOP dotyczące „środków, które należy podjąć w celu stworzenia zatrudnienia i godnej pracy na rzecz zapobiegania, odbudowy, pokoju i odporności” w odniesieniu do sytuacji kryzysowych. Drugim punktem odniesienia może być klauzula zawarta w art. 30 Europejskiej Karty Społecznej - „Odstępstwa w czasie wojny lub stanu wyjątkowego – W czasie wojny lub innego stanu wyjątkowego zagrażającego życiu narodu, każda Umawiająca się Strona może podjąć środki stanowiące odstępstwo od jej zobowiązań wynikających z niniejszej Karty w zakresie ściśle wymaganym przez nadzwyczajne okoliczności, pod warunkiem, że takie środki nie są sprzeczne z innymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego”.

nia zbiorowe tracą rację bytu a nowych nie będzie opłacało się negocjować. Poza tym jest to propozycja tak atrakcyjna, że nietrudno sobie wyobrazić, iż „kreatywni” wielcy pracodawcy zaczną dzielić swoje firmy na mniejsze oddziały, aby podlegać temu „uproszczonemu prawu pracy”.

Zacznijmy od głównego zarzutu. Ustawa stanowi, że w warunkach uproszczonego systemu regulacji stosunków pracy, określonego w rozdziale III-B, indywidualna umowa o pracę jest głównym środkiem regulacji stosunków pracy pracowników i pracodawcy (właściciele prywatnych przedsiębiorstw), w których spełnione są kryteria (liczba pracowników lub poziom dochodów). Innymi słowy, zgodnie z tą ustawą nie można zawrzeć układu zbiorowego pracy. W ten sposób Ukraina nie wypełnia swojego zobowiązania wynikającego z Konwencji MOP nr 98 dotyczącej „promowania pełnego rozwoju i wykorzystania procedury prowadzenia negocjacji na zasadzie dobrowolności między pracodawcami lub organizacjami pracodawców, z jednej strony, a organizacjami pracowników, z drugiej strony, w celu uregulowania warunków pracy poprzez zawieranie układów zbiorowych pracy”. W konkluzji Komitetu Ekspertów MOP stwierdzono, że konieczne jest, aby ustawodawstwo zawierało specjalne przepisy, które jasno i zwięźle uznają, że prawo do zawierania układów zbiorowych przez organizacje urzędników służby cywilnej, którzy nie są urzędnikami bezpośrednio zaangażowanymi w administrację państwową, można również przypisać pracownikom małego i średniego przedsiębiorstwa (1996 Digest, par. 795, Raport 327, sprawa nr 2104, par. 520, Raport 334, sprawa nr 2253, pkt 312).

Mając na względzie perspektywę wejścia Ukrainy do UE zwracamy uwagę, że jest to nie tylko naruszenie obowiązku wynikającego z podstawowej konwencji MOP (choć ten aspekt jest ważny). Ukraińscy pracodawcy podejmując taką decyzję musieli mieć już wtedy wiedzę na temat treści uzgodnionego w czerwcu 2022 roku projektu unijnej Dyrektywy o adekwatnej płacy minimalnej, zawierającego ważny art. 4, wskazujący na potrzebę działań na rzecz zasadniczego zwiększenia zasięgu rokowań zbiorowych w państwach UE. Przyjęta legislacja oznacza więc działanie wbrew przyszłej części *acquis communautaire*.

Są jeszcze inne zarzuty. Ustawa nr 2434-IX jest sprzeczna z międzynarodowymi zobowiązaniami Ukrainy, w szczególności z kilkoma konwencjami MOP. Zgodnie z art. 4 Konwencji MOP nr 158, stosunek pracy pracownika nie może zostać rozwiązany, chyba że istnieje ważny powód takiego rozwiązania, związany z umiejętnościami lub zachowaniem pracownika lub wynikający z wymogów operacyjnych przedsiębiorstwa, zakładu lub usługi. Artykuł 1 Konwencji MOP nr 135 stanowi, że przedstawiciele pracowników w przedsiębiorstwie korzystają ze skutecznej ochrony przed wszelkimi dzia-

łaniami na ich szkodę, w tym przed zwolnieniem, ze względu na ich status lub działalność jako przedstawicieli pracowników lub członkostwo w związkach zawodowych lub udział w działalności związkowej pod warunkiem, że działają zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa lub układami zbiorowymi pracy lub innymi wzajemnie uzgodnionymi ustaleniami. Zgodnie z paragrafem 7 Zalecenia MOP nr 166, zatrudnienie pracownika powinno zostać rozwiązane z powodu uchybienia, które zgodnie z prawem krajowym lub praktyką krajową uzasadniałoby takie rozwiązanie tylko raz lub więcej, chyba że pracodawca udzielił pracownikowi odpowiedniego pisemnego ostrzeżenia. Paragraf 8 Zalecenia 166 MOP stanowi, że stosunek pracy pracownika nie powinien zostać rozwiązany z powodu niezadowolającej wydajności, chyba że pracodawca udzielił pracownikowi odpowiednich instrukcji i pisemnego ostrzeżenia, a pracownik nadal wykonuje niezadowolającą pracę po upływie rozsądnego okresu poprawy. Co prawda artykuł 9 ustawy stanowi, że warunki umów o pracę, które pogarszają sytuację pracowników w porównaniu z ustawodawstwem pracy Ukrainy, są nieważne. Brakuje jednak opisu odpowiedzialności pracodawcy za wprowadzenie takich postanowień do umowy. Nawet w tak skrajnych przypadkach, jak na przykład postanowienia wskazujące na pracę młodocianych w szkodliwych warunkach.

W odniesieniu do szczegółów można wskazać, że omawiana ustawa nie uwzględnia z pewnością postanowień art. 296, 419 i 420 umowy stowarzyszeniowej. Zgodnie z postanowieniami art. 419 Układu o stowarzyszeniu strony wzmocniają dialog i współpracę w zakresie godnej pracy, polityki zatrudnienia, bezpiecznych i zdrowych warunków pracy, dialogu społecznego, ochrony socjalnej, włączenia społecznego, równości płci i niedyskryminacji. Współpraca w tych obszarach, zgodnie z art. 420 Układu o stowarzyszeniu, przewiduje w szczególności osiągnięcie następujących celów: zwiększenie liczby i poprawa jakości miejsc pracy o godnych warunkach pracy; promowanie sprawiedliwości społecznej i prawnej w kontekście reformy rynku pracy; promowanie tworzenia warunków na rynku pracy, które łączą elastyczność i bezpieczeństwo; zmniejszenie szarej strefy poprzez przekształcenie nielegalnego zatrudnienia; jak również w procesie decyzyjnym; wzmocnienie zdolności partnerów społecznych i promowanie dialogu społecznego. Ponadto, zgodnie z art. 291 Układu o stowarzyszeniu, Strony zapewnią i wdrożą w swoich przepisach i praktykach podstawowe uznane międzynarodowe standardy pracy, potwierdzając swoje zobowiązanie do skutecznego wdrożenia podstawowych i priorytetowych konwencji MOP, które ratyfikowały, oraz Deklaracji MOP z 1998 roku dotyczącej podstawowych zasad i praw w pracy, a także rozważą ratyfikację i wdrożenie innych konwencji MOP, które MOP sklasyfikowała jako istotne dla współczes-

nych wymagań. Artykuł 296 AA stanowi, że żadna ze stron nie może osłabiać ani obniżać poziomu ochrony środowiska lub ochrony pracy przewidzianego w swoim ustawodawstwie w celu ułatwienia handlu lub inwestycji poprzez odstąpienie lub częściowe odstąpienie lub zaproponowanie odstąpienia lub częściowego odstąpienia od przepisów ustawowych, wykonawczych lub norm w sposób, który wpływa na handel lub inwestycje między stronami. W związku z tym proces reformy prawa pracy nie powinien zawężać zakresu zobowiązań Ukrainy i uwzględniać międzynarodowe zobowiązania wynikające z członkostwa w MOP. Wydaje się, że „grzechem pierwotnym” całej tej nowelizacji jest brak wysłuchania przez ukraińskiego ustawodawcę głosu ekspertów (w tym reprezentujących MOP) i zastrzeżeń związków zawodowych (na poziomie krajowym, europejskim i globalnym). Wszystkie te podmioty wyrażały poważne obawy podczas przygotowywania ustawy 2434-IX¹¹.

W naszej ocenie podstawowym zagrożeniem, jakie niesie ze sobą wprowadzona regulacja (poza oczywistym i wskazanym już naruszeniem przyjętych przez Ukrainę zobowiązań), jest pogłębienie nieufności i zahamowanie współpracy pomiędzy związkami zawodowymi a organami władzy publicznej. W szczególności, biorąc pod uwagę wyzwania stojące przed Ukrainą, takie działanie władzy publicznej skutkujące radykalnym i brutalnym „wyrwaniem” związków zawodowych z ich dotychczasowej platformy działania powoduje poważne osłabienie społeczeństwa obywatelskiego jako takiego. Zmiany wprowadzone ustawą 2434-IX są wyraźnie sprzeczne ze standardami MOP dotyczącymi zasady równego traktowania i prawa do reprezentacji przez związki zawodowe oraz prawa do rokowań zbiorowych w imieniu pracowników. Nie powinny być usprawiedliwieniem dla takiego działania zarzuty stawiane ukraińskiemu ruchowi związkowemu w odniesieniu do stopnia wdrożenia wewnętrznych standardów i procedur demokratycznych, stopnia przejrzystości i regularności finansowania organizacji itp. Biorąc pod uwagę ogólną słabość społeczeństwa obywatelskiego w Ukrainie, związki zawodowe, pomimo wszelkich wewnętrznych niedociągnięć (którym powinny energicznie zaradzić), są istotnym elementem powstającego społeczeństwa obywatelskiego i jako takie powinny być traktowane przez władze publiczne jako partnerzy dialogu wokół przyszłości stosunków pracy¹².

¹¹ <https://www.etic.org/en/pressrelease/eu-needs-send-ukraine-message-workers-rights-warns-etic>
<https://www.ituc-csi.org/parliament-turns-against-Ukrainian-workers?lang=en>
<https://www.industrial-union.org/notorious-labour-law-adopted-in-ukraine>
<https://www.etic.org/en/document/joint-etic-perc-ituc-letter-ukraine-sent-eu-leaders>

¹² Tutaj można odwołać się do myśli, że rządy (w krajach przystępujących) powinny prowadzić politykę wspierającą zmiany kulturowe w zakresie dialogu społecznego i jego wdrażania w praktyce (Shvelidze 2021).

Podsumowując, ustawa 2434-IX narusza układ o stowarzyszeniu, ponieważ narusza konwencje MOP, w tym Konwencję Podstawową MOP. Jednocześnie sposób jej wprowadzenia był destrukcyjny w obszarze potrzeby budowania konsensusu między związkami zawodowymi a władzą publiczną, a tym samym naruszał potrzebę budowania mechanizmów wzajemnego zaufania.

Ostatnio procesy legislacyjne podejmowane przez parlament i/lub rząd, przyjmują bardzo wybiórcze podejście do stosowania lub niestosowania odpowiednich procedur angażowania partnerów społecznych. Niektóre akty prawne są bezpośrednio inicjowane i przetwarzane przez parlament, nawet jeśli dotyczą stosunków pracy i związków zawodowych.

Można mieć wrażenie pewnego chaosu legislacyjnego, którego nie usprawiedliwia stan trwającej wojny obronnej. Przykładowo, na jesieni 2024 roku, rząd przy udziale przedstawicieli doktryny prawa pracy, opracował projekt nowego kodeksu pracy. Cały proces odbywał się z bardzo ograniczonym udziałem związków zawodowych i z niejasnym udziałem organizacji pracodawców (brak kryteriów ich doboru). W tym miejscu trzeba zaakcentować niepokojący fakt braku aktywności Komisji Trójstronnej¹³. Jej funkcje w określonych sytuacjach przejmują Krajowa Służba Mediacji i Koncyliacji¹⁴. Jest to jednak formuła spontaniczna, niejasna i niezadowolająca, gdyż ciało to nie ma uprawnień do uczestniczenia bezpośrednio w procesie legislacyjnym¹⁵.

Z drugiej strony, gdy wymogi procesu dialogu społecznego są przestrzegane, może wskazać na przykłady aktów prawnych (np. dotyczących mobbingu¹⁶ czy ograniczania użytkowania azbestu¹⁷), które zbliżają ukraińskie ustawodawstwo do dorobku prawnego UE. Dlatego nie chcemy forsować tezy, że rząd Ukrainy nie przedstawia a parlament nie przyjmuje żadnych ustaw zbliżających regulacje na Ukrainie do standardów unijnych, gdyż podejmowane są propozycje zmian ustawodawczych, które wycinkowo zbli-

¹³ Jednocześnie trójstronne terytorialne rady społeczno-gospodarcze kontynuują spotkania na szczeblu regionalnym.

¹⁴ <https://dev.nmcs.gov.ua/about-us/mission>

¹⁵ Należy podkreślić, że jest to dostrzeżone przez Komisję Europejską - Commission Staff Working Document Ukraine 2024 Report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2024 on EU Enlargement Policy, Brussels, 30.10.2024 SWD (2024) 699 final https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf

¹⁶ Projekt ustawy "O bezpieczeństwie i zdrowiu pracowników wykonujących pracę". Projekt ten został opublikowany przez Ministerstwo Gospodarki 17 sierpnia 2022 r.

¹⁷ Ustawa 2573-IX „O systemie zdrowia publicznego” (przyjęta 06.09.2022 r., weszła w życie od 01.10.2023 r.).

żają ukraińskie ustawodawstwo do ustawodawstwa unijnego¹⁸. Wydaje się jednak, że jest to wyłącznie kwestia politycznego wyboru, kiedy i które akty prawne podlegają należycemu procesowi konsultacji, a które nie.

Dialog społeczny w UE a perspektywa ukraińskich związków zawodowych

W zaleceniach Komisji Europejskiej dla Ukrainy nie było wyraźnego odniesienia do potrzeby uwzględniania roli dialogu społecznego. W naszej ocenie jest to związane ze zdystansowanym podejściem instytucji UE i samych państw członkowskich do takiego wypełnienia treścią koncepcji Europejskiego Modelu Społecznego, aby mogła ona być częścią oczekiwań przedakcesyjnych wobec krajów kandydujących. Wynika to z tego, że dialog społeczny wciąż nie jest traktowany jako perspektywiczny i niezbędny element budowania społecznego wymiaru integracji europejskiej. Z jednej strony z jego efektami (układy zbiorowe, porozumienia, procesy informowania i konsultowania przedstawicieli pracowników) łączy się obecnie coraz większe oczekiwania związane z jego rolą jako czynnika wsparcia procesu transformacji *twin transition*¹⁹. Równocześnie jakby nie zauważa się, że zdolność do działania związków zawodowych w tym obszarze zależy od ich osiągnięć negocjacyjnych w klasycznych obszarach (wynagrodzenia, czas pracy) bo tylko to przyciąga członków i zapewnia związkom odpowiednie *capacity* i realną możliwość reprezentowania interesów świata pracy. A to wymaga zapewnienia odpowiedniego środowiska prawnego sprzyjającego możliwości pozyskiwania nowych członków i prowadzenia negocjacji. Sytuację poprawiło przyjęcie Europejskiego Filaru Praw Socjalnych, co było m.in. próbą odpowiedzi na początkowe marginalizowanie roli partnerów społecznych w mechanizmie europejskiego zarządzania gospodarczego (Surdykowska 2017). Rok temu Komisja Europejska opublikowała Komunikat ws. wspierania dialogu społecznego, dotyczącego sytuacji w państwach członkowskich. Pojawiła się dyrektywa o adekwatnych płacach minimalnych w UE, wraz z jej art. 4 o promowaniu rokowań zbiorowych (który pojawił się w tej dyrektywie w rezultacie stanowczych żądań związków zawodowych, popartych w pewnym momencie przez Komisję). Podejście instytucji unijnych zaczyna się zmieniać. I może to mieć wpływ

¹⁸ Przykładowo: Ustawa 2759-IX (z dnia 16 listopada 2022 r., wejście w życie 11 grudnia 2022) – O zmianie niektórych aktów prawnych Ukrainy dotyczących zapobiegania i zwalczania mobbingu.

¹⁹ Sformułowanie *twin transition* (bliźniacza transformacja) dotyczy wzajemnie przenikających się procesów „zielenienia” gospodarki i wykorzystania sztucznej inteligencji.

na przebieg negocjacji akcesyjnych z Ukrainą. Tym bardziej, że zapewne zostały dogłębnie przeanalizowane doświadczenia rozszerzenia wschodniego UE, kiedy to do Unii Europejskiej weszły państwa o słabej jakości dialogu społecznego i stosunków przemysłowych, co miało swoje implikacje w wielu obszarach życia społeczno-gospodarczego „starych” państw członkowskich.

W niniejszym rozdziale staraliśmy się skupić na obiektywnych wyznacznikach zgodności ukraińskiego prawa (lub ewentualnego projektu prawa) z międzynarodowymi standardami i zobowiązaniami, które Ukraina przyjęła na siebie w wyniku podpisania układu o stowarzyszeniu, a dotyczących możliwości zbiorowej reprezentacji pracowników. A więc po prostu możliwości prowadzenia dialogu społecznego. Chcielibyśmy teraz poświęcić kilka słów refleksji dotyczącej roli związków zawodowych w kontekście historyczno-geograficznym i rzeczywistego znaczenia Europejskiego Modelu Społecznego w warunkach transformacji ustrojowej.

W latach 90. ubiegłego wieku rozpoczął się rozpad sowieckiego bloku politycznego i gospodarczego. Doświadczenia krajów Europy Środkowo-Wschodniej, teoretycznie wcześniej „niepodległych”, pokazują, że jednoczesne przejście od gospodarki centralnie sterowanej do gospodarki wolnorynkowej i od autorytarnego systemu politycznego do demokracji jest ogromnym wyzwaniem dla możliwości skutecznej obrony interesów świata pracy. Tego typu równoległa transformacja jest często pretekstem do podważania istniejących praw pracowniczych jako pozostałości po poprzednim „złym” systemie i promowania neoliberalnych rozwiązań mających na celu uelastycznienie rynku pracy i wzmocnienie przede wszystkim pozycji biznesu. Tak też było w przypadku krajów Europy Środkowo-Wschodniej.

Inicjatywy MOP mające na celu przede wszystkim promowanie trójstronnych relacji w procesie budowania demokratycznej gospodarki rynkowej pomagały przeciwdziałać tym negatywnym dla pracowników trendom. Związki zawodowe w tych krajach pokładały jednak ogromne nadzieje w procesie zbliżania się (i w końcu przystąpienia) do Unii Europejskiej. Wynikało to z oczekiwań, że nastąpi efekt lustrzanego odbicia skutkujący szybkim przeniesieniem standardów Europejskiego Modelu Społecznego do nowych krajów członkowskich (Lendvai 2004). Okazało się, że efekt taki nie wystąpił, głównie dlatego, że społeczny wymiar integracji europejskiej, przynajmniej do niedawna, był ściśle podporządkowany celom integracji gospodarczej. Co więcej, rozszerzenie wschodnie UE w latach 2004/2007 pokazało, że Europejski Model Społeczny skrojony na miarę gospodarek zachodnich okazał się pewną wydmuszką w konfrontacji z krajami o niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego (Meardi 2012). Sytuacji nie poprawiała

daleko posunięta nieufność wielu zachodnich związków zawodowych, obawiających się tzw. dumpingu płacowego ze strony pracowników z nowych państw członkowskich. Trzeba uczciwie przyznać, że pomimo wielu lat integracji w UE nie udało się stworzyć transgranicznej tożsamości związkowej, co oznacza, że w wielu przypadkach liderzy związkowi kierują się przede wszystkim interesami krajowymi, jeśli nie lokalnymi. Oznacza to, że związki zawodowe w krajach Europy Środkowo-Wschodniej muszą przede wszystkim budować własną zdolność negocjacyjną i nie oczekiwać zbawiennej roli impulsu z zewnątrz. Nie powinny one być zakotwiczone ani w przeszłości, ani w hipotetycznej przyszłości – dzisiejszej lub wczorajszej Europie Zachodniej. Dotyczy to również możliwości przeszczepiania programów związkowych istniejących na Zachodzie, stworzonych w zupełnie innych realiach stosunków przemysłowych i globalnej sytuacji gospodarczej.

Z drugiej strony prawdą jest, że wdrożenie dorobku prawnego UE w obszarze społecznym zapobiegło niekontrolowanemu dostosowywaniu systemów społeczno-politycznych w krajach naszego regionu do wzorców czysto neoliberalnych, promowanych przez konsensus waszyngtoński. W ten sposób zapewniono utrzymanie przestrzeni dla autonomicznej aktywności związków zawodowych, co skutkuje rozwojem mechanizmów dialogu społecznego. Dlatego, uznając wszystkie słabości i nieoczywistości Europejskiego Modelu Społecznego, należy uznać, że konsekwentne odwoływanie się do niego jest przydatne i wręcz konieczne dla wzmocnienia związków zawodowych, w krajach takich jak Ukraina.

Niezależnie od szukania zewnętrznych impulsów, związki zawodowe w Europie Środkowo-Wschodniej (także w krajach kandydujących do UE) powinny rozwijać swoją agendę pozwalającą im odgrywać rolę aktywnego interesariusza w działaniach kształtujących sytuację świata pracy. A zależy ona wiele od sytuacji geopolitycznej, która jest bardzo zmienna i wpływa na zadania, jakie UE stawia sobie w odniesieniu np., do wyzwania *twin transition*, czy też zdolności zapewnienia sobie samowystarczalności w sytuacjach kryzysowych. Konieczność przeorientowania kierunków dostaw surowców energetycznych, czy rozwój własnego przemysłu obronnego mogą tu stanowić oczywiste przykłady. Dochodzą do tego obawy o likwidację miejsc pracy w procesie wykorzystania sztucznej inteligencji i postępującej automatyzacji.

Podczas szczytu europejskich związków zawodowych dla Ukrainy, który odbywał się w kwietniu 2024 r. w Lublinie, podkreślono bardzo wyraźnie, że pomimo bardzo trudnych okoliczności związanych z pełnowymiarową agresją Rosji, Ukraina została w trybie pilnym uznana za kraj kandydujący do Unii Europejskiej, co otworzyło perspektywę włączenia tego kraju

w obszar oddziaływania Europejskiego Modelu Społecznego²⁰. Tym samym unijne związki zawodowe zobowiązały się do pełnego wspierania drogi Ukrainy do UE i uczestniczenia w tym procesie, tak aby przystąpienie przyniosło korzyści wszystkim pracownikom w Ukrainie i reszcie UE.

Jednocześnie zdecydowanie potępiono działania ukraińskich władz i pracodawców, które systematycznie naruszają prawa pracowników i związków zawodowych, co może sprawić, że droga do przystąpienia do UE będzie bardziej skomplikowana i czasochłonna, a jeśli nie zostanie skorygowana, może to doprowadzić do niespełnienia przez ten kraj kluczowych kryteriów członkostwa. Wynika to z tego, że poszanowanie dialogu społecznego i roli niezależnych partnerów społecznych, w tym pełne poszanowanie praw związkowych, wolności zrzeszania się, prawa do organizowania się, rokowań zbiorowych, prawa do strajku i pełnej ochrony przedstawicieli związków zawodowych, jest kamieniem węgielnym demokracji i filarem Europejskiego Modelu Społecznego.

W szczególności unijne związki zawodowe są zaniepokojone tym, że ukraińska Krajowa Trójstronna Rada Społeczno-Gospodarcza, kluczowa platforma dialogu społecznego, jest nieaktywna od kilku lat. A tymczasem struktura ta musi w pełni funkcjonować z jasnym mandatem i musi być skutecznie wykorzystywana do rozwiązywania kluczowych kwestii w sferze społecznej i pracowniczej. Jakość życia, stabilność gospodarcza i społeczna kraju w dużej mierze zależy od skutecznej pracy tego organu. Będzie to wymagało: – silniejszego egzekwowania praw pracowniczych w okresie obecnego stanu wojennego i po jego zakończeniu, z większą odpowiedzialnością wobec przedsiębiorstw wielonarodowych i inwestorów zagranicznych; – ożywienia stosunków przemysłowych w kraju, sprzyjającego zarówno trójstronnym, jak i dwustronnym negocjacjom, których nie należy mylić z dialogiem społeczeństwa obywatelskiego; – kompleksowej rewizji przepisów prawa pracy, opartej na założeniu, w którym się uznaje i szanuje prawo do strajku, zawierania układów zbiorowych i widzi uzasadnioną rolę związków zawodowych w miejscu pracy i społeczeństwie w ogóle; – uruchomienie ukraińskiego instrumentu wspierającego budowanie potencjału związków zawodowych, aby zapobiec na wszystkich poziomach zastąpieniu udziału związków zawodowych i partnerów społecznych organizacjami pozarządowymi. Aby przysła odbudowa Ukrainy była szansą dla pracowników, władze i pracodawcy muszą uznać prawo związków zawodowych do organizowania pracowników, przywrócić w pełni prawo do strajku, dostosować prawa indywidualne

²⁰ <https://www.etuc.org/sites/default/files/document/file/2024-04/Trade%20Union%20Summit%20for%20Ukraine%20-%20Declaration.pdf>

i zbiorowe do standardów unijnych i międzynarodowych. W aspekcie praktycznym, przyznanie Ukrainie statusu kraju kandydującego, dało możliwość formalnego włączenia związkowców z tego państwa w aktywność ciał merytorycznych Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych i federacji branżowych. To otwiera pole do pogłębienia ponadgranicznej współpracy związkowej.

Podsumowanie

Czym może skutkować nieobecność sprzyjających ram prawnych i praktyk rozwoju dialogu społecznego w Ukrainie? Na to pytanie można odpowiedzieć w kontekście negocjacji akcesyjnych – grozi to brakiem realizacji przyjętych przez Ukrainę zobowiązań związanych z wdrożeniem *acquis communautaire*, stanowiącego ważną część Europejskiego Modelu Społecznego i w ślad za tym pojawieniem się (uzasadnionego) pretekstu dla prorosyjsko nastawionych polityków w państwach UE, aby blokować cały proces akcesji Ukrainy. Sprawa ma też szerszy wymiar. Potencjał ludnościowy i gospodarczy Ukrainy jest na tyle znaczny, że wpływ przyszłej akcesji na standardy pracy w pozostałych państwach członkowskich może być znacznie poważniejszy niż miało to miejsce w przypadku rozszerzenia 2004/2007.

Znacznie ważniejsze w kontekście rozwoju Ukrainy jako państwa demokratycznego jest jednak wskazanie na samoistną wartość dialogu społecznego niezależnie od zobowiązań o charakterze akcesyjnym. W szczególności dotyczyć to będzie przyszłej odbudowy kraju ze zniszczeń wojennych. W kwietniu 2024 roku Bank Światowy szacował, że będzie ona kosztować prawie pół biliona dolarów²¹. Jednakże z każdym dniem agresji ta kwota niestety rośnie. Trudno sobie wyobrazić, aby w tak gigantycznym przedsięwzięciu zabrakło głosu i uczestnictwa przedstawicieli pracowników. Powinno to wyrażać się poprzez funkcjonowanie stabilnych struktur dialogu społecznego i przy zagwarantowaniu praw związków zawodowych, tak jak w każdym demokratycznym państwie świata. Zaniechania w tym względzie mogą skutkować tym, że przyszła odbudowa ukraińskich zakładów pracy stanie się na wiele lat areną dominacji krajowych struktur oligarchicznych i korporacji ponadnarodowych. Dojdą do tego utrudnienia w walce z korupcją, która nieuchronnie pojawia się tam, gdzie pojawiają się wielkie pieniądze. Wydaje

²¹ <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/9432614,486-miliardow-dolarow-tyle-bedzie-kosztowac-odbudowa-ukrainy.html>

się, że trudno dyskutować z tezą, iż doświadczenia demokracji w miejscu pracy przekładają się na wzmocnienie struktur demokratycznych w różnych innych wymiarach życia społecznego i gospodarczego. A tego Ukraina z pewnością będzie potrzebować.

Ponadto brak silnego wymiaru demokratycznego i głosu w miejscu pracy sprawia, że wdrażanie ustawowych norm pracy jest bardzo kosztowne (wymaga bardzo silnego wzmocnienia i finansowania organów monitorujących). Taniej i skuteczniej jest, gdy obecność struktur związkowych w miejscu pracy jest elementem kontroli nad przestrzeganiem ustawowych przepisów prawa pracy.

Patrząc na rolę dialogu społecznego, jego brak powoduje słabsze możliwości rozwoju kształcenia ustawicznego, dostosowania umiejętności i kompetencji pracowników do *twin transition*. Brak dialogu to niemożność łagodzenia napięć społecznych związanych z transformacją klimatyczną, energetyczną, dekarbonizacją czy polityką budowania gospodarki w obiegu zamkniętym. A są to wyzwania, które nieuchronnie staną przed Ukrainą, której siły zostaną w dużej mierze wyczerpane przez długotrwały wysiłek obronny.

Zdolność partnerów społecznych (związków zawodowych i organizacji pracodawców) do działania i odgrywania pożądanego społecznie i ekonomicznie ról zależy w dużej mierze od ich uznania przez władzę publiczną. Zdolność związków zawodowych zależy przede wszystkim od liczby zrzeszonych pracowników i zdolności do rokowań zbiorowych. Zatem działania władz publicznych, które poprzez wprowadzone ramy prawne *de facto* utrudniają pracownikom organizowanie się i zmniejszają rolę, i znaczenie rokowań zbiorowych w średnim okresie, powodują znaczną redukcję zdolności związków zawodowych, co może uniemożliwić im pełnienie funkcji pożądanej z punktu widzenia budowania spójności społecznej, rozwoju gospodarczego i realizacji członkostwa Ukrainy w UE.

Stan wojny nie sprzyja budowaniu zrębów funkcjonującego dialogu społecznego. Jednakże nie może on usprawiedliwiać przyjmowania przez państwo aspirujące do UE długookresowych wizji porządku społeczno-gospodarczego odbiegających od unijnych standardów. Dlatego niezbędne jest monitorowanie przez instytucje i organizacje społeczeństwa obywatelskiego państw członkowskich ewolucji przepisów prawa pracy i polityki społecznej wprowadzanych na Ukrainie. Dotyczy to w szczególności kwestii związanych z dialogiem społecznym oraz prawami pracowników i ich reprezentacji, w tym związków zawodowych.

Bibliografia:

- Gumilow L., (2004), *Od Rusi do Rosji*, Warszawa, PIW.
- European Council (2023), *Joint statement following the 24th EU-Ukraine Summit*.
- Lendvai N., (2004), The weakest link? EU Accession: Dialoguing EU and post-communist social Policy, *Journal of European Social Policy*, 14(3), 319–333.
- Meardi G., (2012), *Social Failures of EU Enlargement. A Case of Workers Voting with their Feet*. New York–London, Routledge.
- Petrov R., (2023), *Bumpy Road of Ukraine towards EU Membership in Time of War*, https://www.europeanpapers.eu/it/system/files/pdf_version/EP_EF_2023_I_031_Roman_Petrov_00701.pdf
- Petrova I., (2014), *Social consequences of European Integration of Ukraine. The labour market*, Friedrich Ebert Stiftung, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/10770.pdf>
- Shvelidze Z., (2021), European Social Dialogue and Associated Countries [in:] *EU Collective Labour Law*, B. ter Haar, A. Kun (eds.) Edward Elgar.
- Surdykowska B., (2017), *Europejski filar praw socjalnych – próba sprostania wielorakim wyzwaniom stojącym przed Unią Europejską*, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, 11, s. 2–7.
- Tatham A., (2022), *Conflict between Rhetoric and Reality of Enlargement: The Implications of Opening EU Accession Negotiations with Ukraine*, EU Law Live, <https://eulawlive.com/op-ed-conflict-betweenrhetoric-and-reality-of-enlargement-the-implications-of-opening-eu-accession-negotiations-with-ukraine-byallan-f-tatham>
- Yarmolyuk-Kröck K., (2018), *The Implementation of International and European Occupational Safety and Health Standards into the National Legislation of Ukraine*, Labor and Globalization, 13, Reiner Hampp Verlag, Augsburg, <https://kobra.uni-kassel.de/items/ab7d9075-7169-41ad-aa96-beca066f46f2>
- Yarmolyuk-Kröck K., Skoryk M., Andreyev V., (2019), *Implementation of the EU-Ukraine Association Agreement*, Labour Law, Gender Equality and Occupational Safety and Health, Friedrich Ebert Stiftung, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/15764.pdf>

Odmiany dialogu społecznego w wybranych krajach europejskich na progu pandemii Covid-19

Rafał Towalski

Wstęp

Rozwój koncepcji dialogu społecznego jest wyrazem demokratyzacji stosunków pracy. Jest rozumiany jako uzupełnienie klasycznej demokracji parlamentarnej. Jak podkreślają eksperci, takie ujęcie jest wynikiem odejścia od rozdziału pomiędzy państwem, gospodarką i społeczeństwem w kierunku współdziałania podmiotów tworzących te podstawowe sektory współczesnego społeczeństwa przy zachowaniu ich autonomii (Hausner, Marody 2001). Można przypuszczać, że mechanizm ten ma usprawnić procesy tworzenia i wdrażania polityk publicznych oraz pozyskać dla polityk legitymację ważnych grup interesu jakimi, bez wątpienia, są nadal środowiska pracownicze i pracodawcy. Może zatem być traktowany jako, swego rodzaju, subsystem systemów politycznego i gospodarczego. Systemowy wymiar dialogu społecznego daje możliwość prowadzenia systematycznych badań tego zjawiska. Poniższa praca, poświęcona jest prezentacji wstępnych wyników badań nad typami dialogu społecznego i zasięgiem występowania poszczególnych typów w wybranych krajach europejskich. Podejmuje również nieśmiałą próbę oceny wykorzystania mechanizmu dialogu społecznego w trakcie pandemii Covid-19, odwołując się do zdefiniowanych odmienności w poszczególnych krajach. Badanie opiera się na sześciu zmiennych, opisujących instytucjonalne cechy dialogu społecznego w wybranych krajach, które posłużyły do obliczenia wskaźnika podobieństwa do jednego z trzech proponowanych w pracy typów. W ostatniej części pracy, w oparciu o trzy wskaźniki makroekonomiczne, określono typowe strategie, przyjęte przez kraje europejskie, w okresie pandemii Covid-19, których celem było pobudzenie gospodarek po zapaści 2020 roku. Zestawienie, swoistej „mapy” dialogu społecznego w Europie ze wzorami przyjętych rozwiązań ekonomicznych może ułatwić odpowiedź na pytanie: Czy ist-

nieje jakakolwiek zależność między wariantem dialogu społecznego a decyzjami ekonomicznymi?

Dialog społeczny – definicje

Opracowanie ma dotyczyć „dialogu społecznego”. Będzie zatem zaczynało się od definicji dialogu społecznego, co pozwoli uchwycić jego naturę i znaczenie. Znalezienie definicji nie jest zbyt trudne. Wystarczy wpisać w dowolną wyszukiwarkę internetową „dialog społeczny definicja”, żeby po chwili uzyskać dostęp do, co najmniej, kilkudziesięciu, różnych definicji. Wśród nich, co najmniej, kilka zasługuje na szczególną uwagę.

Zacznijmy od „samej góry” tj. definicji, którą można odnaleźć na stronie Międzynarodowej Organizacji Pracy. W wolnym tłumaczeniu dialog społeczny to wszystkie typy negocjacji, konsultacji lub, po prostu, wymiany informacji pomiędzy lub wśród, przedstawicielami rządu, pracodawców i pracowników, związanych z sprawami, dotyczącymi ich interesów ekonomicznych i społecznych¹. Bardzo podobną definicję można przeczytać w serwisie Rzeczypospolitej Polskiej². Z kolei na stronach Parlamentu Europejskiej znajdujemy taką oto informację „dialog społeczny jest podstawowym elementem europejskiego modelu społecznego. Daje on partnerom społecznym (przedstawicielom kadr kierowniczych i pracowników) prawo do aktywnego uczestnictwa, m.in. w drodze układów zbiorowych, w kształtowaniu europejskiej polityki społecznej i zatrudnienia”. Wspomniani już wcześniej, Jerzy Hausner i Mirosława Marody definiowali dialog społeczny jako „(...) dialog niezależnych aktorów, obejmujący komunikowanie się przedstawicieli wyodrębnionych grup czy kategorii społecznych, przyjmujący najczęściej zinstytucjonalizowaną formę, którego celem jest wynegocjowanie konkretnych rozwiązań bądź polityk potrzebnych do rozwiązywania określonych problemów (...)”. Autorzy tej definicji podkreślali, że nawiązują tym samym do dokumentów Komisji Europejskiej, gdzie terminem tym oznaczano „(...) wszelkie formy i sposoby komunikowania się, wymiany poglądów i współdziałania związków zawodowych i pracodawców, jeśli zachodzi taka potrzeba, przy wsparciu państwa (...)” (Hausner, Marody 2001).

¹ International Labour Organization, *Social dialogue*, pobrane z: Social Dialogue | International Labour Organization (ilo.org), data dostępu: 24.09.2024.

² Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, *Dialog społeczny*, pobrane z: Dialog społeczny – Dialog Społeczny – Portal Gov.pl (www.gov.pl), data dostępu: 24.09.2024.

Powyższe definicje nie wyczerpują katalogu sposobów rozumienia dialogu społecznego, ale pozwalają na wskazania pewnych elementów wspólnych, które oddają ideę i funkcje dialogu społecznego.

Dialog społeczny cechy i funkcje

Wspomniane wcześniej definicje kładą nacisk na interesy, przez co odwołują się do jednego z fundamentalnych założeń ekonomii, wedle którego interesy dominują pośród innych motywów działania jednostki. Jeśli zaś interesy jednostkowe zaczynają być ujmowane w interesy grupowe, wówczas to zaczynają się krystalizować odmienne wzorce, ujawniające się w sprzeczności interesów, prowadząc tym samym na ogół do konfliktów. Jak podkreślają badacze zjawisk konfliktowych, tych sprzeczności nie da się rozwiązać za pomocą abstrakcyjnych formuł. Może dojść do tego tylko w drodze demokratycznej debaty. Dialog społeczny staje się, nawiązując do słów Elizabeth Jacobs, „instytucją”/„regułą” organizującą taką debatę (Jacobs 2018).

Próbując opisać „instytucję” dialogu społecznego można odwołać się do jego cech, które z kolei dzielimy na ogół na dwie grupy: uczestnicy i procesy.

Uczestnikami dialogu społecznego w „klasycznym wydaniu”, są pracodawcy indywidualni lub zrzeszeni w organizacjach pracodawców oraz pracownicy, reprezentowani przez szerokie spektrum ciał przedstawicielskich, wśród których dominują związki zawodowe i rady pracowników. W określonych przypadkach prowadzenie dialogu społecznego wymaga zaangażowania państwa bądź to w formie partnera społecznego, bądź to gwaranta „owoców dialogu”, a niekiedy wręcz strony inicjującej dialog. Jeśli w dialogu zaangażowani są wszyscy wyżej wymienieni uczestnicy, mówimy wówczas o tzw. dialogu trójstronnym. Jeśli zaś dialog prowadzą umowni „pracownicy” i „pracodawcy” (o ile nie reprezentują państwa) to przybiera on formę autonomiczną. Dialog autonomiczny na ogół ma miejsce w przypadku konkretnego podmiotu gospodarczego lub gdy chodzi o interesy konkretnych grup zawodowych oraz branż.

W grupie procesów mieszczą się: wymiana informacji, konsultacje i negocjacje. Wymiana informacji lub też udzielenie informacji należy uznać za najmniej zobowiązującą formę dialogu, a idąc dalej można pokusić się o określenie tej praktyki jako „quasi dialog”. Nie ulega jednak wątpliwości, że rzetelna i skuteczna informacja powinna poprzedzać „właściwe” formy dialogu do jakich zaliczyć bez wątpienia można wspomniane już wcześniej

konsultacje i negocjacje. Dzięki konsultacjom, dochodzi nie tylko do wymiany informacji, wyrażania opinii, ale też artykulacji interesów uczestników dialogu. Dlatego konsultacje są ważnym krokiem w kierunku najbardziej pożądanego formy dialogu jaką są negocjacje zbiorowe.

Wymienione wyżej cechy sugerują trzy najważniejsze funkcje dialogu społecznego. Po pierwsze dialog społeczny ma równoważyć interesy świata kapitału, realizowane na rynkach wytwarzania oraz wymiany dóbr i usług oraz interesy świata pracy skupione na rynkach pracy i w systemach zabezpieczenia społecznego. Po drugie dialog społeczny służy uspołecznieniu procesów decyzyjnych, dzięki czemu staje się formułą wyjścia poza dylemat państwo czy rynek. Po trzecie, uspołecznienie procesów decyzyjnych, może pozwolić uniknąć konfliktów społecznych, często towarzyszących decyzjom gospodarczym i społecznym³.

Typy dialogu społecznego

Nie ulega wątpliwości, że skuteczna realizacja powyższych funkcji zależy od „formy instytucjonalnej”, używając słów Hausnera i Marody, jaką przybrał dialog społeczny. Trafne rozpoznanie formy dialogu społecznego, zdaniem badaczy zjawiska, pozwala określić znaczenie tej instytucji dla systemu społeczno-ekonomicznego. Dlatego też pokaźna części literatury przedmiotu poświęcona jest analizom systemowym, próbom typologizacji czy studiom porównawczym instytucji dialogu społecznego w różnych krajach. Kryteria, do których odwołują się poszczególni badacze, nie tworzą spójnej, uniwersalnej listy. Można też zauważyć swoistą kreatywność i swobodę w nazywaniu poszczególnych typów czy kategorii. Oczywiście pole w jakim poruszają się badacze i wybierają zmienne do analizy, ma swoje granice. Są jednak dość szerokie, dając w ten sposób dużo swobody jeśli chodzi o sposób opisu i interpretacji form dialogu społecznego. Poczucie swobody jednakże czasami osłabia czujność w doborze zmiennych. Przykładem niech będą często używane dwie zmienne, służące do opisu tej in-

³ Swojego rodzaju pierwszym laboratorium doświadczalnym do badań nad funkcjami dialogu społecznego stała się Francja, lat 60. kiedy to, podobnie jak w wielu innych krajach zachodu, zaczęto wdrażać reformy państwa opiekuńczego, restrykcyjne polityki fiskalne oraz prywatyzację. Jednym z pomysłów na „oswojenie” społeczeństwa z wysokimi kosztami społecznymi tych reform była koncepcja, sformułowana przez Jacques’a Delors’a, pod szyldem „Nowego społeczeństwa”. Uważano, że wyzwaniom, jakie generują kosztowne, ale nieuniknione reformy, sprostać może tylko społeczeństwo, w których procesy decyzyjne ulegają decentralizacji i opierają się na kompromisach, osiągniętych w drodze dialogu społecznego, który prowadzi partnerzy społeczni.

stytucji, jakimi są *trade unions density* (w wolnym tłumaczeniu w oparciu o definicję OECD „gęstość związków zawodowych”⁴, w Polsce częściej używanym terminem jest „poziom uzwiązkowienia”) oraz *collective bargaining coverage* (podobnie w wolnym tłumaczeniu „pokrycie układami zbiorowymi”⁵). W obu przypadkach mamy do czynienia z jakąś mierzalną populacją, która jest członkiem związku zawodowego albo korzysta z efektów negocjacji zbiorowych. Nie są to jednak cechy, które w jakikolwiek sposób opisują system. Są niejako poza systemem, jako efekt jego funkcjonowania lub cecha środowiska w jakim dialog społeczny jest prowadzony. Trzymając się tej logiki można przyjąć, że spośród dostępnych zmiennych należy skupić się na tych, które ów ład instytucjonalny tworzą. Z dość długiej listy jaką można znaleźć w bazie *Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts*⁶, w niniejszej pracy wykorzystano sześć zmiennych. Wybór jest arbitralny i zapewne łatwy do podważenia. Nie jest jednak celem tej pracy zdefiniowanie „fundamentalnych” cech dialogu społecznego a raczej ich testowanie jako elementów służących do stworzenia typów idealnych, do pewnego stopnia, w sensie weberowskim, rozumianych jako „typy czyste”, naukowe konstrukty „nagminnego zjawiska”. Im bardziej ostre i jednoznaczne, jak pisał Max Weber, a zatem im bardziej oddalone od rzeczywistości, tym lepiej służą terminologicznym, klasyfikacyjnym czy też heurystycznym celom (Weber 2002). Zmienne, które posłużą do stworzenia typów idealnych to:

- prawo do zrzeszania się (*right to association*);
- prawo do prowadzenia rokowań zbiorowych (*right to collective bargaining*);
- zakres interwencji państwa w rokowania zbiorowe (*degree of coordination*);
- obecność rady trójstronnej (*existence of tripartite council*);

⁴ Zmienna ta pokazuje stosunek liczby pracowników najemnych należących do związków zawodowych, do liczby ogólnej pracowników najemnych, podobnie jak gęstość zaludnienia, na podstawie: https://www.oecd-ilibrary.org/employment/data/trade-unions/trade-union-density_data-00371-en

⁵ Sposób w jaki termin ten został wyjaśniony na stronie Komisji Europejskiej może być nieco dezorientujący, gdyż jest on definiowany jako wskaźnik tego jaka część warunków zatrudnienia pracowników jest regulowana przez układy zbiorowe, *Collective bargaining coverage* | European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (europa.eu), dlatego należy uszczegółowić zmienną i analizować tzw. *collective bargaining coverage rate*, którą oblicza się na podstawie liczby pracowników objętych układem w stosunku do wszystkich pracowników najemnych, *Collective bargaining coverage* | European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (europa.eu).

⁶ OECD/AIAS ICTWSS Database, OECD temporary archive.

- regularny udział partnerów społecznych w procesach podejmowania decyzji przez rząd (*routine involvement of union employers in government decisions*);
- uprawnienia rad pracowników (*rights of works councils*).

Zmienne prawa do zrzeszania i prawo do rokowań zbiorowych, poprzez nadanie im wartości liczbowych próbują uchwycić w jakim stopniu egzekwowane są prawa, gwarantowane w konwencjach Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 87 z 1948 roku i nr 98 z 1949 r. Wartość „3”, dla zmiennej, oznacza, że prawa te są przyznawane w pełni i w takim samym zakresie realizowane. Wartość „2” przypisywana jest wówczas gdy dochodzi do „drobnych” uchybień a „1” gdy uchybienia mają charakter poważny. Uchybienia mogą wynikać z braku ochrony przed dyskryminacją i ingerencją ze strony pracodawców lub rządu. Kolejne uchybienie dotyczy sytuacji, gdy mamy do czynienia z narzucaniem monopolu związkowego lub tłumi się zakładanie mniejszych związków zawodowych. Wreszcie można też mówić o wykluczeniu określonych kategorii pracowników lub wprowadzone są progi, które *de facto* wykluczają określone grupy pracowników z szans na przystąpienie do związku zawodowego⁷.

Kiedy mówimy o „koordynacji” dialogu społecznego, powinniśmy myśleć o tzw. „poziomych” relacjach między odrębnymi jednostkami negocjacyjnymi lub podmiotami oraz do pewnego stopnia również związkach wertykalnych opartych na autorytecie, władzy i prestiżu uczestników rokowań. W bazie danych OECD/AIAS ICTWSS można skorzystać z trzech zmiennych, które próbują uchwycić obecność i stopień koordynacji. Są to *coord*, określająca stopień koordynacji, *type*, oznaczająca rodzaj koordynacji oraz *govint*, odnosząca się do roli rządu w negocjacjach płacowych. Najbardziej interesującą wydaje się być zmienna *type*, która opisuje szczególne wzorce zachowań głównych partnerów (związków zawodowych, pracodawców, rządów) zaangażowanych w ustalanie płac. Typy lub tryby koordynacji często występują w połączeniu z nadzorem ze strony partnerów społecznych oraz z elementami wsparcia państwowego, szczególnie w odniesieniu do regulacji sporów. Typ opiera się na zaobserwowanych cechach procesu negocjacji płacowych. Zmienna przyjmuje sześć wartości:

6 = negocjacje narzucone przez rząd (w tym kontrole ustawowe zamiast negocjacji);

5 = negocjacje sponsorowane przez rząd (obejmuje to pakt);

⁷ <https://web-archiwie.oecd.org/temp/2023-09-05/580200-Methodological%20note%20-%20OECD-AIAS%20DB%20-%20v1.1.pdf>, s. 3.

4 = międzyzwiązkowe, gdzie narzucana jest wola organizacji wyższego szczebla;

3 = wewnątrz-związkowe („nieformalna centralizacja”)⁸;

2 = negocjacje wzorcowe (w stosunkach przemysłowych, układy zbiorowe są procesem, w którym układ zbiorowy jest wykorzystywany przez związki zawodowe lub organizacje pracodawców do żądania podobnych warunków i uprawnień w innym procesie negocjacyjnym. Jako takie, układy zbiorowe można uznać za mechanizm dorozumianej koordynacji w układach zbiorowych i ustalaniu płac. Układy zbiorowe mogą mieć miejsce na poziomie przedsiębiorstwa lub sektora;

1 = rząd określa podstawowe wskaźniki, które są punktem wyjścia do dalszych rokowań (wynagrodzenia w sektorze publicznym, płaca minimalna);

0 = niezidentyfikowano żadnego konkretnego mechanizmu⁹.

Kolejna zmienna, opisująca typ dialogu społecznego, dotyczy znaczenia paktów społecznych. Zgodnie z przyjętą, przez autorów, bazy danej, definicją, pakt społeczny to „publicznie ogłoszone formalne umowy między rządem a partnerami społecznymi dotyczące polityki dochodowej, rynku pracy lub opieki społecznej, które wyraźnie identyfikują kwestie polityczne i cele, środki ich osiągnięcia oraz zadania i obowiązki sygnatariuszy”. Warto podkreślić, że zgoła czym innym są centralne (międzybranżowe lub międzyzawodowe) porozumienia obejmujące całą gospodarkę lub cały sektor prywatny, negocjowane przez centralne organizacje lub koalicje związków zawodowych i stowarzyszeń pracodawców. Różnicą, między paktami i porozumieniami, jest jasno zdefiniowana rola rządu jako formalnej (podpisującej) strony porozumienia. Zmienna przyjmuje wartość od 0 do 6, w zależności od stopnia zaangażowania rządu. W sytuacji gdy nie ma takowego paktu czy porozumienia, wartość zmiennej wynosi 0.

1 = Pakt jest negocjowany przez rząd, wszystkie (główne) konfederacje związków zawodowych i stowarzyszenia pracodawców.

2 = Pakt jest negocjowany bez głównych związków zawodowych.

3 = Pakt jest negocjowany bez głównych stowarzyszeń pracodawców.

4 = Pakt jest negocjowany między związkami zawodowymi a pracodawcami, ale z dużym zaangażowaniem rządu w negocjacje („cień hierarchii”, groźby, płatności poboczne).

⁸ Koordynacja wewnątrzstowarzyszeniowa lub koordynacja w ramach stowarzyszeń szczytowych ma miejsce, gdy związki zawodowe i/lub organizacje pracodawców przejmują inicjatywę w koordynacji i zobowiązują się do podejmowania wspólnych decyzji. Jest to naturalny przypadek, gdy stowarzyszenia szczytowe obejmują większość jednostek negocjacyjnych. Na podstawie: Institutional features of wage bargaining in 23 European countries, the US and Japan (europa.eu).

⁹ OECD/AIAS ICTWSS Database, s.14, ICTWSS codebook 6.1 (aias.s3.eu-central-1.amazonaws.com), s. 6.

5 = Umowa jest negocjowana między związkami zawodowymi a pracodawcami, ale wdrażana za pomocą ustawodawstwa (lub przygotowywana do ustawodawstwa).

6 = Umowa jest negocjowana między związkami zawodowymi a pracodawcami i wdrażana bez udziału rządu lub ustawodawstwa („umowa autonomiczna”)¹⁰.

Inną zmienną, odzwierciedlającą relacje między rządem i partnerami społecznymi i możliwości, aktywnego, uczestnictwa partnerów społecznych w życiu społeczno-ekonomicznym jest zmienna określająca stopień zaangażowania partnerów społecznych w tworzenie i wdrażanie polityk publicznych (Baccaro, Simoni 2007). W tym przypadku, zmienna przyjmuje wartość od 0 do 2. Wartość „0” oznacza, że udział partnerów nie istnieje lub jest sporadyczny. Wartość „1” dla tej zmiennej oznacza, że udział ten jest nieregularny i niezbyt częsty. Najwyższą wartość, zmienna przyjmuje, gdy partnerzy są zaangażowani regularnie i często¹¹. Ostatnia zmienna, niezbędna do opisu typu dialogu społecznego dotyczy rad pracowników. Rada zakładowa jest definiowana jako zinstytucjonalizowany organ do komunikacji reprezentacyjnej między pojedynczym pracodawcą a pracownikami w pojedynczym zakładzie, przedsiębiorstwie lub miejscu pracy. Rady zakładowe różnią się również pod względem ich rzeczywistej roli i praw w firmie (WC_rights). W niektórych przypadkach mają one tylko prawo do informacji, w innych do konsultacji, podczas gdy w innych przypadkach, na mocy współdecydowania, rady zakładowe mają prawo weta w odniesieniu do decyzji niektórych firm. W tym przypadku zmienna przyjmuje wartość od 0 do 3, gdzie najniższa wartość oznacza sytuacje gdy rady zakładowe lub podobne (związkowe lub niezwiązkowe) instytucje reprezentacji pracowników, z którymi mierzy się kierownictwo, nie istnieją lub są wyjątkowe. Najwyższą wartość – 3, zmienna przyjmuje gdy rada pracowników ma prawa ekonomiczne i społeczne, w tym współdecydowanie w niektórych kwestiach (np. fuzje, przejęcia, restrukturyzacja itp.). Wartość 2 gdy rada pracowników ma prawa ekonomiczne i społeczne, konsultacje (porady, z możliwością dochodzenia roszczeń na drodze sądowej), zaś 1 gdy ma prawa do informacji i konsultacji (bez dochodzenia roszczeń na drodze sądowej)¹².

Opisane zmienne, nie są jedynymi, ani nie wyczerpują listy cech, jakie służą do opisu dialogu społecznego. Zastosowanie metody porównawczej – „współczynnika podobieństwa”, opracowanej przez zespół ekonomistów

¹⁰ OECD/AIAS ICTWSS Database, s.16, ICTWSS codebook 6.1 (aias.s3.eu-central-1.amazonaws.com), s. 14.

¹¹ ICTWSS codebook 6.1 (aias.s3.eu-central-1.amazonaws.com), s. 16.

¹² OECD/AIAS ICTWSS Database, s.20, ICTWSS codebook 6.1 (aias.s3.eu-central-1.amazonaws.com), s. 17.

ze Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, która szczegółowo została opisana w pracy *Kapitalizm patchworkowy w Polsce i krajach Europy Środkowo-Wschodniej* (Rapacki 2019), ogranicza, możliwą do wykorzystania liczbę zmiennych. Dlatego, ich wybór, choć nie przypadkowy, ma charakter arbitralny i ograniczył się do formalnych ram prowadzenia dialogu społecznego.

Podobnie arbitralny charakter ma zaproponowana typologia systemów dialogu społecznego. Wspomniane, wcześniej definicje, sugerują, że idea dialogu zakorzeniona jest w tradycji korporatystycznej, która opiera się na założeniu, że kluczowe decyzje ekonomiczne i społeczne podejmowane są przez zorganizowane grupy interesu, przy aktywnym współudziale państwa (Streeck, Kenworthy 2005). Można zatem wyobrazić sobie typ idealny systemu dialogu społecznego o charakterze korporatystycznym, gdzie prawo do zrzeszania się jest w pełni respektowane. Pewnego rodzaju ograniczenia pojawiają się w przypadku rokowań zbiorowych, kiedy to ważną rolę może odegrać kryterium „reprezentatywności”. Partnerzy społeczni, reprezentatywni, dla branż lub grup zawodowych, mogą ograniczać, udział rokowań zbiorowych, mniejszym związkom zawodowym lub organizacjom pracodawców, które nie są powiązane z żadną „dużą” grupą interesu. Jak już wspomniano, to duże organizacje, roszczące sobie prawo do reprezentatywności, uczestniczą w rokowaniach zbiorowych i w ten sposób realizują swoje interesy strategiczne, narzucając tym samym wyniki rokowań całym branżom lub grupom zawodowym. Do pewnego stopnia oznacza to, że wszelkie umowy mają charakter bilateralny i na ogół porozumienia te stają się źródłami prawa. Relatywnie silna pozycja partnerów społecznych i wielowymiarowa współpraca z rządem, może prowadzić do relatywnie częstego zaangażowania partnerów społecznych w tworzenie i wdrażanie polityk publicznych. Skoro zaś partnerzy społeczni, przede wszystkim, są aktywni na poziomie branży, sektora czy ogólnokrajowym, to na poziomie przedsiębiorstw najważniejszą rolę pełnią inne organy reprezentujące pracowników, takie jak rady pracowników, które mają dość szerokie uprawnienia, ze współdecydowaniem włącznie.

Zgoła inne cechy wyróżniają, drugi z proponowanych typów, który można określić mianem etatystycznego. Użycie tego terminu sugeruje, że w typie tym rząd odgrywa istotną rolę, choć również nie ma specjalnych ograniczeń jeśli chodzi o organizowanie się partnerów społecznych, nie mniej ich uprawnienia w zakresie prowadzenia rokowań zbiorowych mogą być poważnie ograniczone, właśnie poprzez ingerencję rządu. Ten ostatni, określa też podstawowe wskaźniki (wynagrodzenia w sektorze publicznym, płaca minimalna), które są punktem wyjścia do ewentualnych, dalszych ro-

kowań. Jeśli istnieje potrzeba zawarcia paktu społecznego to w procesie negocjacji uczestniczą trzy strony (główne organizacje związkowe i pracodawców oraz rząd). Silne państwo, niechętnie albo na zasadzie gry pozorów pozwala partnerom angażować się w tworzenie i wdrażanie polityk publicznych. Inne formy reprezentacji pracowniczej, przede wszystkim na poziomie przedsiębiorstwa, istnieją choć ich uprawnienia są ograniczone. Można jednak sądzić, że tradycja, rozwiązywania wszelkich problemów w drodze ustaw, charakterystyczna dla etatyzmu, również w tym przypadku, przyznaje organizacjom prawo do dochodzenia swoich praw na drodze sądowej.

Listę typów uzupełnia typ liberalny, co sugeruje ograniczoną rolę państwa i przewagę jednego z partnerów społecznych (na ogół pracodawców). Przewaga ta nie ma jednak nic wspólnego z ograniczaniem praw do zrzeszania się czy prowadzenia negocjacji zbiorowych. Jednak ze względu na brak zaangażowania państwa oraz słabość organizacyjną partnerów społecznych trudno jest wskazać, konkretny, dominujący wzorzec rokowań zbiorowych. Nie ma też rozwiniętej praktyki paktów społecznych, co sprawia, że pojawiają się one niezmiernie rzadko lub są po prostu nieobecne. Nie ma również tradycji angażowania partnerów społecznych w tworzenie i wdrażanie polityk publicznych. Jeśli zaś chodzi o uprawnienia innych form reprezentacji interesów pracowniczych na poziomie przedsiębiorstwa, to są one ograniczone do informacji i konsultacji (bez możliwości dochodzenia roszczeń na drodze sądowej).

Powyższa typologia może budzić wiele wątpliwości. Zarówno ze względu na dobór zmiennych, jak i ich właściwości, w kontekście poszczególnych typów. Mają one jedynie służyć celom porównawczym, jako punkty odniesienia dla wybranych krajów europejskich.

Dialog społeczny w wybranych krajach członkowskich Unii Europejskiej i w Wielkiej Brytanii

Banałem jest stwierdzenie, że nie ma jednej, uniwersalnej formy dialogu społecznego. Oczywiście pewne elementy uległy standaryzacji, czy to ze względu na wymóg przestrzegania konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy, czy to ze względu na konieczność wdrażania dyrektyw Unii Europejskiej. Nadal są jednak widoczne, nawet dla osoby nieposiadającej specjalistycznej wiedzy, różnice w formie i zakresie relacji między tzw. „światem pracy” i „światem kapitału”. Praca ta nie jest jednak poświęcona konwergencji czy dywergencji systemów dialogu społecznego, a jedynie próbą uporząd-

kowania krajów Unii Europejskiej według proponowanych typów dialogu społecznego.

Z zebranych danych, wynika, że w zdecydowanej większości państw Unii Europejskiej, dominuje liberalny wariant dialogu społecznego (patrz tabela 1). Wyjątkiem są Holandia, gdzie przeważa typ korporatystyczny oraz Niemcy i Portugalia, gdzie zarysowała się niewielka przewaga typu etatystycznego.

Tabela 1. Typy dialogu społecznego w wybranych krajach europejskich

| Kraj | Typ dialogu społecznego | | |
|-----------------|-------------------------|-----------|------------------|
| | etatystyczny | liberalny | korporatystyczny |
| Czechy | 64,0 | 73,2 | 38,4 |
| Estonia | 75,9 | 94,6 | 36,6 |
| Francja | 59,9 | 68,2 | 35,4 |
| Hiszpania | 69,8 | 78,6 | 58,0 |
| Holandia | 51,1 | 66,8 | 69,6 |
| Niemcy | 70,1 | 69,1 | 67,2 |
| Litwa | 67,2 | 91,9 | 39,3 |
| Łotwa | 67,3 | 86,0 | 28,0 |
| Polska | 72,6 | 80,7 | 33,3 |
| Portugalia | 62,4 | 54,9 | 61,2 |
| Rumunia | 67,8 | 86,6 | 28,5 |
| Słowacja | 72,0 | 81,3 | 30,3 |
| Szwecja | 55,3 | 70,1 | 65,4 |
| Węgry | 73,1 | 81,2 | 33,8 |
| Włochy | 58,9 | 67,5 | 51,5 |
| Wielka Brytania | 68,2 | 92,3 | 28,8 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z bazy danych OECD/AIAS on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts (ICTWSS), OECD temporary archive.

W grupie państw liberalnych, najsilniej, ten wzór dialogu społecznego, rozwinął się w Wielkiej Brytanii i na Litwie. Relatywnie, najsłabiej we Włoszech i Francji. Rozpowszechnionemu „liberalizmowi”, z różnym natężeniem, towarzyszy, rozwój praktyk dialogu, charakterystycznych dla etatyzmu. Wyjątkiem jest Szwecja, gdzie wariant liberalny dialogu, „zabarwiony” jest korporatyzmem. Korporatyzm też równie silnie naznacza etatystyczną odmianę dialogu społecznego w Niemczech i Portugalii. Z kolei w Holandii dominującym wzorem jest korporatyzm, z zarysem cech liberalnych. Można zatem pokusić się o pewne uogólnienie, zgodnie z którym w Europie, po-

wszechnie występuje odmiana dialogu społecznego z dominującymi cechami, charakterystycznymi dla typu liberalnego, w którym w większym lub mniejszym stopniu towarzyszą rozwiązania typu etatystycznego. Drugim wariantem, o zdecydowanie mniejszym zasięgu jest typ dialogu etatystycznego, który zawiera w sobie pewne cechy typu korporatystycznego. Wyjątkiem jest jeden kraj, gdzie rozwinął się typ korporatystyczny, z „domieszką” typu liberalnego. Aktualna zatem pozostaje postawiona w połowie lat 90., przez Klausa Offe teza, że w Europie rozwija się „zdezorganizowany kapitalizm” który odnosi się do zanikania tych form społecznych i instytucjonalnych, które pozwalałyby na rozwiązywanie problemów kapitalistycznej akumulacji na podstawie kontraktu między pracą i kapitałem. W odróżnieniu od okresu, w którym panowała tendencja do regulacji stosunków między pracą i kapitałem, obecnie na plan pierwszy wysuwa się tendencja przeciwna. Według Offego zmiany w społecznym podziale pracy wymagałyby nowych rozwiązań instytucjonalnych to jednak sprawa przyszłości. Na razie mamy stan pogłębiającej się nierównowagi, do którego pasuje, właśnie określenie „zdezorganizowany kapitalizm” (Offe 1985). Warto w tym miejscu wspomnieć, że podobnych argumentów, użyli w swojej pracy Scott Lash i John Urry w swojej książce *The end of organised capitalism*, opublikowanej w 1987 roku. Niektóre wątki, kontynuował Colin Crouch, w książce *Disorganised capitalism?*, wydanej w 1994 roku. Koncepcja ta spotkała się z ostrą krytyką Franca Traxlera, zaprezentowaną w artykule *Collective bargaining and industrial change: a case of disorganisation? A comparative analysis of eighteen OECD countries*, opublikowanym w 1996 roku. Dyskusje jednak trwają, a sama koncepcja pozostaje sugestywna, czego dowodem jest jej wykorzystanie w tej pracy.

Dialog społeczny a pandemia Covid-19

Pierwszą reakcją na wybuch pandemii Covid-19 było podjęcie wszelkich działań, zmierzających do ochrony zdrowia ludzkiego, bez względu na koszty. Zaskoczenie było tak duże a reakcje rządów na tyle intuicyjne, że pierwszy okres pandemii, zazwyczaj określa się mianem fazy „nienatycypowanej”. W jej trakcie drastycznie zwiększono wydatki budżetowe oraz zastosowane liczne środki stymulacji monetarnej, służące nie tylko ochronie obywateli, ale też ograniczeniu skali recesji i ochronie miejsc pracy. W drugiej fazie tzw. „antycypowanej”, nastąpił powrót w większości świata na ścieżkę wzrostu, którego tempo, było wypadkową wyborów pomiędzy nadmierną inflacją lub nadmiernym bezrobociem (Próchniak i in. 2022). Z zebranych,

w tabeli nr 2 danych, wynika, że w zdecydowanej większości krajów przyjęto strategię wzrostu gospodarczego, kosztem rosnącego bezrobocia i ograniczenia inflacji.

Tabela 2. Wybrane wskaźniki ekonomiczne w analizowanych krajach na koniec 2021 r.

| Kraj | Wskaźniki | | |
|-----------------|-----------|----------|------------------|
| | PKB | inflacja | stopa bezrobocia |
| Czechy | 4,0 | 3,3 | 2,2 |
| Estonia | 7,1 | 4,5 | 5,6 |
| Francja | 6,9 | 2,1 | 7,9 |
| Hiszpania | 6,7 | 3,0 | 14,9 |
| Holandia | 6,3 | 2,8 | 4,2 |
| Niemcy | 3,7 | 3,2 | 3,7 |
| Litwa | 6,4 | 4,6 | 7,1 |
| Łotwa | 6,9 | 3,2 | 7,6 |
| Polska | 6,9 | 5,2 | 3,4 |
| Portugalia | 5,6 | 0,9 | 6,7 |
| Rumunia | 5,7 | 4,1 | 5,6 |
| Słowacja | 4,8 | 2,8 | 6,8 |
| Szwecja | 5,9 | 2,7 | 8,9 |
| Węgry | 7,1 | 5,2 | 4,1 |
| Włochy | 8,9 | 1,9 | 9,5 |
| Wielka Brytania | 8,7 | 5,4 | 4,8 |

Źródła: *Real GDP growth rate – annual*, Statistics | Eurostat (europa.eu), *Gross Domestic Product: Year on Year growth: CVM SA %* – Office for National Statistics (ons.gov.uk), *HICP – inflation rate*, Statistics | Eurostat (europa.eu), *U.K. Inflation Rate 1960-2024 | MacroTrends*, *Unemployment rate – annual data*, Statistics | Eurostat (europa.eu), *U.K. Unemployment Rate 1991-2024 | MacroTrends*.

Wyjątkiem były trzy kraje Europy Środkowej: Polska, Węgry i Czechy oraz Wielka Brytania. Linia podziału nie biegnie jednak w ten sam sposób, jak podziały krajów, ze względu na formę dialogu społecznego. Można zatem przypuszczać, że w tym, „zdezorganizowanym” świecie, nie został wykorzystany w pełni potencjał, jaki tkwi w mechanizmach dialogu społecznego. Oczywiście, w wielu krajach europejskich partnerstwo społeczne przyniosło wymierne wyniki. W Austrii, Szwajcarii i w Niemczech, w wyniku uzgodnień z partnerami społecznymi wprowadzono rozwiązania, pozwalające firmom utrzymać dotychczasowy stan zatrudnienia przy jednoczesnym skróceniu czasu pracy (*Kurtzarbeit*). W innych krajach, np. Bułgarii czy Danii porozumienia trójstronne między rządem, związkami zawodowymi i pracodawcami pozwoliły na stworzenie tymczasowych programów dopłat do wynagrodzeń,

a we Francji, konfederacja CFDT, aktywnie uczestniczyła w rokowaniach wokół funduszu solidarności dla branży hotelarskiej, która nie tylko we Francji, ale w wielu innych krajach, jako jedna z pierwszych padła ofiarą wybuchu pandemii. Trudno jednak w oparciu o powyższe przykłady dokonywać jakiegokolwiek generalizacji i wnioskować o pozytywnym wpływie dialogu społecznego, czy też konkretnej formy dialogu społecznego na polityki walki ze skutkami pandemii.

Zakończenie

Głównym celem pracy była próba odtworzenia „mapy” wzorów, systemów dialogu społecznego, w wybranych krajach europejskich, na progu pandemii Covid-19. W rysowaniu mapy wykorzystano sześć zmiennych, pochodzących z bazy danych *Institutional Characteristics of Trade Unions Wage Setting, State Intervention and Social pacts*, oraz metodę porównawczą – współczynnika podobieństwa, opracowaną przez Mariusza Próchniaka i Piotra Maszczyka, ze Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. W ten sposób powstał szkic, z dominacją wzorów liberalnych, miejscami zabarwionych współwystępowaniem praktyk, charakterystycznych dla typu etatystycznego. Można zatem przyjąć, że instytucjonalne formy godzenia interesów, umownych „światów” pracy i kapitału, uległy dezorganizacji. Łatwiej zatem zrozumieć, choć trudno się pogodzić, że w tych okolicznościach, rządy w trakcie pandemii Covid-19, incydentalnie korzystały z narzędzi dialogu społecznego, opracowując i wdrażając działania, mające na celu łagodzenie skutków kryzysu. Prezentowany szkic, może nieporadny, może służyć do stworzenia mapy, bardziej precyzyjnej, która dokładnie odwzoruje kondycje dialogu społecznego w Europie i pozwoli na trafną jego diagnozę oraz zbliży do rozwiązań, które poprawią jego efektywność.

Bibliografia:

- Baccaro L., Simoni M., (2007), *Policy concertation in Europe: Understanding government choice*, Comparative Political Studies, 41(10).
- Hausner J., Marody M., (2021), *Dialog społeczny a integracja europejska. EU – monitoring V*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, AE, Kraków, s. 117.
- Jacobs E., (2018), *Wszędzie i nigdzie: polityka w Kapitale XXI wieku* [w:] H. Boushey, J.B. DeLong, M. Steinbaum, *Piketty i co dalej? Plan dla ekonomii i nierówności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Offe C., (1985), *Disorganised Capitalism: Contemporary Transformation of Works and Politics*, Basil Blackwell, Oxford.

- Próchniak M., Lissowska M., Maszczyk P., Rapacki R., Towalski R., (2022), *Zróżnicowanie stóp inflacji w krajach Unii Europejskiej a rynek pracy i wzrost gospodarczy – lekcje z pandemii Covid-19*, [w:] Raport SGH i Forum Ekonomicznego 2022, Oficyna Wydawnicza SGH w Warszawie, Warszawa, s. 13–54.
- Rapacki R. (red. nauk.), (2019), *Kapitalizm patchworkowy w Polsce i w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, PWE, Warszawa, s. 97–104.
- Streeck W., Kenworthy L., (2005), *Theories and practices of Neo – corporatism*, [in:] Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies and Globalization, T. Janoski (red.), Cambridge University Press, New York, s. 443–444.
- Weber M., (2002), *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, PWN, Warszawa, s. 9–17.
- International Labour Organization, *Social dialogue*, pobrane z: Social Dialogue | International Labour Organization (ilo.org), data dostępu: 24.09.2024.
- Dialog społeczny – Dialog Społeczny – Portal Gov.pl (www.gov.pl), data dostępu: 24.09.2024.
- https://www.oecd-ilibrary.org/employment/data/trade-unions/trade-union-density_data-00371-en
- Collective bargaining coverage | European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (europa.eu),
- Collective bargaining coverage | European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (europa.eu)
- OECD/AIAS ICTWSS Database, OECD temporary archive
<https://web-archiver.oecd.org/temp/2023-09-05/580200-Methodological%20note%20-%20OECD-AIAS%20DB%20-%20v1.1.pdf>, s. 3.
- Institutional features of wage bargaining in 23 European countries, the US and Japan (europa.eu).
- OECD/AIAS ICTWSS Database, s.14, ICTWSS codebook 6.1 (aias.s3.eu-central-1.amazonaws.com), s. 6.
- OECD/AIAS ICTWSS Database, s.16, ICTWSS codebook 6.1 (aias.s3.eu-central-1.amazonaws.com), s. 14.
- ICTWSS codebook 6.1 (aias.s3.eu-central-1.amazonaws.com), s. 16.
- OECD/AIAS ICTWSS Database, s.20, ICTWSS codebook 6.1 (aias.s3.eu-central-1.amazonaws.com), s. 17.

Rozdział IV – Polski dialog społeczny w dynamicznym trójkącie

Dialog społeczny w Polsce – od autorytarnego socjalizmu do patchworkowego kapitalizmu

Juliusz Gardawski

Wstęp: pojęcia dialogu społecznego i kapitalizmu patchworkowego

Dialog społeczny, jako instytucja służąca harmonizacji interesów między reprezentacją kapitału, pacy i rządu w ramach gospodarki rynkowej, może być rozpatrywany w kontekście wielu segmentów życia społecznego: ustrojowych, strukturalnych, kulturowych itd. W niniejszym rozdziale brane są pod uwagę kontekst ustrojowy, gospodarczo-polityczny oraz kontekst kulturowy, odnoszący się do wzorów wartości. Jakie typy ustrojów sprzyjają dialogowi społecznemu, jakie typy kultury i wzory wartości składają aktorów (indywidualnych i zbiorowych) do podejmowania dialogowej deliberacji¹ przy rozwiązywaniu problemów, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych.

¹ Przy słownikowym rozumieniu deliberacja to proces rozważania i konfrontowania ze sobą lub z innymi własnych uczuć, emocji czy poglądów. Za Encyklopedią Administracji Publicznej demokracja deliberatywna to publiczny proces porozumiewania się i rozważenia różnych poglądów, polegający na wydobyciu argumentów, które prowadzą do rozwiązania problemu lub ustalenia konsensusu. Podstawą jest twierdzenie, że istotą demokracji jest deliberacja, czyli komunikacja oparta na argumentacji, dążeniu do prawdy i porozumienia. Podstawą deliberacji jest dążenie do osiągnięcia kompromisu w przedmiotowych sprawach.

Definiując pojęcie dialogu społecznego będziemy odwoływali się do szerokiej propozycji Międzynarodowej Organizacji Pracy, ujętej syntetycznie w „Podręcznym słowniku dialogu społecznego i wartości pokrewnych” autorstwa Dyrektora CPS „Dialog”, Iwony Zakrzewskiej². Definicja ta pozwala objąć kategorią deliberatywnego „dialogu społecznego” wszystkie formy dialogu, rozwijającego się w Polsce po II wojnie światowej, łącznie z instytucją samorządu robotniczego i pracowniczego. Jednym z pojęć opozycyjnych, ważnych z punktu widzenia niniejszego opracowania, jest, za Zygmuntem Baumanem, „niedialogiczny dialog”³.

Należy zdefiniować uczestników dialogu społecznego. Stronę społeczną reprezentują organizacje pracowników (związki zawodowe) i organizacje przedsiębiorców. W krajach o kapitalizmie liberalnym, pluralistycznym, nastawionym na konkurencję (kraje anglosaskie), określa się te organizacje jako „strony dialogu”, w krajach o kapitalizmie o orientacji społecznej, kooperacyjnej (część krajów Europy kontynentalnej), określa się je jako „partnerów społecznych”. Niezależnie od tej kwalifikacji, można je badać jako grupy nacisku (termin odpowiadający raczej ustrojom pluralistycznym) lub grupy interesu (termin bliższy krajom o kapitalizmie kooperacyjnym). Przy przyjęciu tej perspektywy, można stosować do badań dialogu społecznego teorie grup interesu (w rozdziale będzie się do nich nawiązywać marginesowo).

W treść rozdziału będzie wpleciony temat stanu polskiego dialogu społecznego w procesie kształtowania się polskiego kapitalizmu patchworkowego. Poniżej skrótkowo zostanie przedstawiona koncepcja kapitalizmu patchworkowego (szerzej: Gardawski, Rapacki 2021). W końcowej części rozdziału opis ten zostanie odniesiony do meandrów polskiego dialogu społecznego.

Kapitalizm patchworkowy jest ustrojem specyficznym dla postkomunistycznej transformacji w krajach Europy Środkowej, zwłaszcza dla Polski. Cechą charakterystyczną kapitalizmu patchworkowego jest leżące

² „Dialog społeczny, najogólniej można nazwać cyklicznym mechanizmem łagodzenia przeciwstawnych interesów w stosunkach społeczno-gospodarczych. Jest to, ściślej, proces interakcji pomiędzy partnerami społecznymi (w układzie dwustronnym) oraz rządu a partnerami społecznymi (w układzie trójstronnym), mający na celu osiągnięcie porozumienia w kwestiach kontroli działań gospodarczych i społecznych. Od 1997 roku dialog społeczny jest podobnie jak w większości krajów Europy Zachodniej, zasadą ustrojową, dwukrotnie zapisaną w Konstytucji. Dialog społeczny, z punktu widzenia Międzynarodowej Organizacji Pracy – to proces, który obejmuje wszelkie rodzaje negocjacji, konsultacji oraz zwykłą wymianę informacji pomiędzy przedstawicielami rządów, pracodawców i pracowników, w kwestiach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania w obszarze polityki gospodarczej i społecznej” (Zakrzewska 2017).

³ Jego świadomą intencją jest „ubezpieczenie przed konfrontacją z odmiennością – innym poglądem, innym stanowiskiem, inną hierarchią wartości (...)” (Bauman, Obirek 2020: 212)

u jego podłoża nagłe, odpowiadające teorii punktualizmu, załamania formacji komunistycznej i objęcie rządów przez opozycyjną inteligencją elitę reformatorską o orientacji demokratycznej i liberalnej, która nie aspirowała do roli rządzącej klasy ekonomicznej (nie było jej intencją zawłaszczenie państwowych środków produkcji). Pierwsza generacja tej elity, podejmująca zadanie transformacji, będzie określana terminem „elity przełomu”. Podjęła ona misję likwidacji odziedziczonej struktury instytucjonalnej, budowy porządku radykalnie rynkowego (neoliberalnego) i dokonania prywatyzacji państwowych środków produkcji, a także dążyła do ograniczenia interwencji państwa w gospodarkę. Elita cieszyła się wysokim zaufaniem społecznym, jednak jej polityka gospodarcza miała charakter technokratyczny, nie zakładała żadnej formy dialogu ze społeczeństwem odnośnie reform.

Polityka „elity przełomu” z jej sztandarowym hasłem prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, wywołała w krótkim czasie silny społeczny bunt. Fala strajków doprowadziła do przejścia władzy w ręce drugiej generacji elity reformatorskiej – „elity adaptacji”, która w imię ochrony liberalizmu przed gniewem klasy pracowniczej (Ost 2007) „doklejała” do ustroju neoliberalnego instytucje chroniące egzystencjalne interesy tej klasy, między innymi instytucje uspołeczniające proces prywatyzacji (pracownicy mieli decydować o tempie i formie prywatyzacji przedsiębiorstw), a także wprowadziła instytucję trójstronnego dialogu społecznego. Wywołało to efekt niespójności w stosunku do czysto rynkowej architektury instytucjonalnej ustroju wprowadzanego na przełomie lat 1989–1990 (jego „osnowy”), a także wzmogło niespójność w zbiorze organizacji, składających się na jego „wętek”⁴. „Elita adaptacji” rozwijała kapitalizm za pośrednictwem bezpośrednich inwestycji zagranicznych zarówno ze względu na warunki konsensusu waszyngtońskiego⁵, jak i ze względu na własny system wartości. Prywatyzując, tworzyła wyjątkowo sprzyjające warunki rozwoju korporacjom zagranicznym. Każda z tych korporacji miała możliwość wprowadzania własnego ustroju wewnętrznego w zakresie zarządzania korporacyjnego i stosunków przemysłowych, nieomal bez zważania na krajowe regulacje⁶. Stało się to źródłem niespójnego wewnątrznie, pozbawionego

⁴ Za Mancurem Olsonem „osnowa” to „reguły gry” społeczno-gospodarczej, podczas gdy „wętek” organizacje gospodarcze, „gracze”.

⁵ Autorem terminu „waszyngtoński konsensus” i wyodrębnienia jego dziesięciu zasad był w 1989 roku brytyjski ekonomista związany m.in. z Bankiem Światowym, John Williamson.

⁶ Gospodarka zaczęła się specjalizować w wielkoseryjnej produkcji na podstawie wnoszonego przez korporacje zagraniczne *know-how*, głównie pod kątem zapotrzebowania rynków zagranicznych (Nolke, Vliegthart 2009).

komplementarności wariantu liberalizmu, który określiliśmy terminem „kapitalizmu patchworkowego”⁷. Jego cechą charakterystyczną stał się „dryf rozwojowy”.

Kończąc skrótowe przedstawienie kategorii kapitalizmu patchworkowego, o którym będzie mowa nieco szerzej i bardziej konkretnie w dalszej części rozdziału, należy wskazać, że ma on tendencję do przekształcania się w kierunku porządku autorytarnego, w którym państwo „noliberalnej demokracji” (*illiberal democracy*), inaczej niż w demokratycznym patchworku, ingeruje bezpośrednio w gospodarkę, co może przekształcać patchwork w kapitalizm kolesiowski (*crony capitalism*). Dialog społeczny (o ile istnieje) przyjmuje wówczas formę „niedialogicznego dialogu” (Bauman, Obirek 2020), istniejącego w ramach „pozornego korporatyizmu” (*illusory corporatism* – Ost 2000, Ost 2011). Tak dzieje się na Węgrzech pod rządami Orbána, taki stawał się porządek polskiego kapitalizmu w okresie rządów Prawa i Sprawiedliwości (PiS). Możliwe jest także wejście patchworkowego porządku społeczno-gospodarczego na drogę wiodącą do dojrzałej i stabilnej liberalnej demokracji, wymaga to jednak zarówno ukształtowania odpowiedniej krajowej bazy ekonomicznej jak i nadbudowy politycznej (jeśli użyć terminologii marksistowskiej teorii formacji). Warunki te są nieobecne w większości (w żadnym) z krajów regionu, także w najbliższych im Czechach. Ten złożony problem drogi do dojrzałej demokracji nie będzie jednak omawiany w rozdziale.

W niniejszym rozdziale zostanie przyjęty umownie trójdzielny schemat dialogu społecznego. Rozciąga się on między trzema wierzchołkami trójkąta: autotelicznym, lobbingowym i instrumentalnym (pomijana jest sytuacja zamierania dialogu społecznego np. w latach 2013–2015 w Polsce). W pierwszym przypadku dialog pełni funkcję samodzielną (samoistną), jest legitymizowaną drogą koordynacji systemu. Dochodzenie do decyzji w skali mikro lub/i mezo odbywa się w drodze uzgodnień między organizacjami interesu pracowników i przedsiębiorców oraz strony rządowej, czynionych w warunkach wysokiego zaufania społecznego. Dialog autoteliczny odpowiada typowi idealnemu neokorporatyizmu w ujęciu Phillipe Schmittera (Gardawski 2009: 50–54). W drugim przypadku dialog stanowi narzędzie

⁷ Przez patchwork (źródło etymologiczne to angielski termin „patch” – skrawek, łata) będziemy rozumieli układ powstający w drodze dołączania elementów niezależnych od wcześniej ułożonych. Każdy z elementów patchworku jest w stosunku do innych zamkniętą monadą o własnej specyfice, ich układ jest, używając przenośni, archipelagiem niezależnych od siebie wysp. Kolejne etapy wzrostu układu patchworkowego nie dają się przewidzieć na podstawie analizy układu zastanego, nie pojawia się efekt zależności ścieżkowej. Porządek patchworkowy na poziomie analizy typowo-idealnej jest pozbawiony systemowości, spójności i komplementarności.

wykorzystywane w ramach ustroju pluralistycznego, w którym koordynacja odbywa się w drodze dialogu o charakterze lobbystycznym i nie musi opierać się na więziach zaufania między grupami nacisku i rządem, jednak jest precyzyjnie regulowany przez prawo. W trzecim znaczeniu, instrumentalnym, dialog społeczny pojawia się incydentalnie, jeśli uznaje się, że w danej sytuacji może pomóc w łagodzeniu napięć lub rozwiązywaniu kryzysów. W tym kontekście może się pojawiać dialog pozorny, służący celom niedialogowym (w pierwszym rzędzie – chociaż daleko nie wyłącznie – PR-owym).

Kontynuując prezentację kategorii należy podkreślić, że pod względem metodologicznym poniższe analizy bliskie są zarówno historycznemu instytucjonalizmowi (gradualizmowi), jak punktualizmowi. Porządki społeczno-gospodarcze, a także kluczowe instytucje, są efektem ewolucji, która kształtuje się zarówno stopniowo, w procesie zgodnym z teorią zależności ścieżkowej (w rozumieniu nadawanemu temu pojęciu przez instytucjonalizm ekonomiczny⁸), jak i w drodze przerw i ciągłości – skokowo⁹. W przypadku porządku patchworkowego częściej występuje punktualistyczna ewolucja dialogu.

Nawiązując do kategorii interesu i podmiotów interesu (jednostek i ich interesu prywatnego bądź grup interesu) (Olson 2012), kluczowe pojęcia to interes publiczny, którego podmiotem jest (powinno być) państwo i jego agendy biorące udział w dialogu oraz powinny być organizacje partnerów społecznych – związki zawodowe i organizacje pracodawców. Tu można odwołać się do zidentyfikowanych przez Mancura Olsona tzw. grup szerokich interesów (*encompassing interest groups*). „Są to grupy, które posiadają szeroką pluralistyczną bazę poparcia lub zainteresowane są realizacją kwestii powszechnie uznawanych za zgodne z interesem publicznym (np. organizacje pracodawców [...])” (Olson 1982 za Alwasiak i inni 2014). Zakłada się, że dialog autoteliczny ma u swojego podłoża odniesienie do interesu publicznego, z którym w dużym stopniu identyfikują się elity kierownicze grup interesu.

⁸ Procesy charakteryzujące się zależnością ścieżkową są wrażliwe na własną historię, czyli ich trajektoria rozwoju uzależniona jest od ich dotychczasowego przebiegu. Niektórych procesów nie da się wyjaśnić bez sięgnięcia do historii ich przebiegu. Częstym wyrazem tego stanowiska jest używanie przez zwolenników tego podejścia określenia *history matters* (Domański 2001: 439 za Mieleczko 2020: 12).

⁹ Za Jackiem Breczko (2023: 26) w trakcie swojej historii ewolucyjnej gatunki zmieniają się zazwyczaj nieznacznie (są niejako w stanie równowagi, w którym adekwatny jest ewolucyjny gradualizm), ale od czasu do czasu spokój ten przerywa jakościowy skok, co jest kluczowe w ewolucji – tu Breczko cytuje Goulda (1999: 191) – „Ewolucja to zróżnicowany sukces i rozmieszczenie w czasie tych nowo powstających gatunków”.

Przy temacie dialogu społecznego nie sposób pominąć kategorii paktu społecznego, który można traktować jako zwieńczenie deliberatywnego dialogu, zwłaszcza w czasach kryzysów. Dążenie do zawierania paktów w warunkach kryzysu industrializmu (fordyzmu), a więc w okresie zaniku wielkich przedsiębiorstw i silnych związków zawodowych, dysponujących *veto power* (Gardawski [red.] 2009a), odpowiada raczej porządkowi koordynowanemu, niż pluralistycznemu, niemniej dąży się do ich zawierania także w krajach o porządku bliższym pluralizmowi i neoliberalizmowi. Na podstawie bogatej literatury, która nie będzie tu cytowana, można wyodrębnić szereg cech, które są przydatne do opisu praktyk paktowych: a) podstawowym warunkiem rozpoczynania negocjowania paktów jest kryzys; b) kluczowa rola w paktach przypada rządowi. W ujęciu skrajnym twierdzi się, że zawieranie paktów jest determinowane wyłącznie przez interesy rządów; c) zawieranie paktów społecznych wymaga, aby związki zawodowe, nawet osłabione, zachowały dostateczną siłę oraz aby relacje w trójkącie związki zawodowe – organizacje pracodawców – rząd nie były nadmiernie asymetryczne; d) podkreśla się rosnącą rolę organizacji pracodawców. Nie mają one wprawdzie rozstrzygającego znaczenia podczas negocjowania i zawierania paktów, lecz to od nich zależy w dużym stopniu utrwalenie paktów; e) zawieranie paktów zakłada, że będzie w nich dochodziło do pewnej wymiany, każda z grup interesu coś uzyska; f) aby mogło dojść do zawarcia paktu, w związkach zawodowych muszą dominować postawy umiarkowane; g) muszą istnieć także pewne kulturowe dyspozycje dla solidarności narodowej w sprawach zasadniczych (organizacje reprezentujące klasy ekonomiczne nie mogą być pod tym względem skrajnie skonfliktowane).

Niniejsze opracowanie ma charakter głównie opisowy. Biorąc pod uwagę szczególną okazję – trzydziestą rocznicę działania Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” imienia Andrzeja Bączkowskiego, zbiegającą się z trzydziestolecie zinstytucjonalizowanego dialogu społecznego w Polsce, opracowanie będzie skupione szczególnie na najbardziej, zdaniem piszącego te słowa, ważnych momentach dla polskiego dialogu społecznego po II wojnie światowej, począwszy na samorządności pracowniczej w czasach autorytarnego socjalizmu, kończąc na okresie negocjowania „Pakietu antykryzysowego” w marcu 2009 roku.

Dialog w kontekście genezy kapitalizmu patchworkowego: historyczne dziedzictwo – formalne struktury instytucjonalne (w tym państwo i prawo) a struktury nieformalne i samorządność pracownicza¹⁰.

Na odległe dziedzictwo kapitalizmu patchworkowego w Polsce składa się z jednej strony historycznie ukształtowana niska społeczna identyfikacja z instytucjami formalnymi a z drugiej strony siła instytucji nieformalnych¹¹. Cechy, typowe dla tego kapitalizmu, można odnajdywać w perspektywie braudelowskiego *longue durée* (głębokich struktur cywilizacyjnych), trwałości cech kultury, jak je identyfikował w duchu konserwatywnym Oswald Spengler czy Feliks Koneczny, lub trwałych wzorów wartości w rozumieniu antropologów kulturowych szkoły Frnaza Boasa, szczególnie Ruth Benedict (żeby odwołać się do niektórych z wielu różnorodnych inspiracji). Niniejsze opracowanie nie ma tak szerokich odniesień, skupia się na tych cechach strukturalnych społeczeństwa polskiego i tych wartościach, które mogą pomóc – w pewnym przynajmniej stopniu – w interpretacji zagadnień dialogu społecznego. Tak więc zwracamy się ku wspomnianym wzorom wartości, znajdującym odbicie w stosunkowo silnych więziach wewnątrz małych grup, w których upływało życie członków społeczeństwa. Kształtowało to kapitał zaufania społecznego o charakterze wiążącym „swojskim” (Robert Putnam rozpowszechnił termin *bonding capital*). Z drugiej strony istniała względna słabość kapitału włączającego, inkluzyjnego, łączącego członków grup odrębnych (kapitał pomostowy, *bridging capital*) a zwłaszcza kapitał podległościowy (zaufania między usytuowanymi niżej i wyżej w hierarchii społecznej: „rządzącymi i rządzonymi” – *linking capital* – termin rozpowszechniony przez Michaela Woolcocka). Taki rozkład kapitałów społecznych dał silną skłonność do dzielenia świata społecznego na segment własny „nasz” i segment „ich” – segment władzy, podział znany wszystkim społeczeństwom, jednak w Polsce rozpowszechniony na wszystkich poziomach drabiny nierówności społecznych. Zarazem wzór polskiej kultury, obserwowany oczami konserwatysty, ujawnia związek z kręgiem łacińskim, niesie z jednej strony dyspozycję do tworzenia struktur samorządowych (Feliks Koneczny),

¹⁰ W odległej przeszłości I Rzeczypospolitej instytucje państwa były słabe i ukształtowały się szlacheckie wzory, mówiące, że kraj „stoi nie rządem”, lecz siłą swojej szlachty. Okres utraty niepodległości to czasy, w których większość społeczeństwa była podporządkowana opresyjnej i słabo legitymizowanej władzy państw zaborczych. Okres II Rzeczypospolitej trwał zbyt krótko, by instytucje formalne zakorzeniły się powszechnie i zdobyły ogólnospołeczną legitymizację.

¹¹ Instytucje nieformalne są akceptowanymi społecznie regułami, zazwyczaj niepisanymi, które są tworzone, przekazywane i egzekwowane poza oficjalnymi kanałami. Zwykle opisuje się je w zestawieniu z formalnymi, które są dokładnie dookreślone i narzucane z zewnątrz wraz z przymusem stosowania. Instytucje nieformalne nie są spisane w żadnym dokumencie. Stanowią wyraz zasad, które są domniemane, doświadczane, przekazywane przez członków społeczności. Takie ujęcie pozwala traktować je jako kategorię silnie osadzoną w kulturze (Gruszecka 2013: 205).

a z drugiej cechę indywidualizmu i synkretyzmu. Te ostatnie były także dobrze identyfikowane w literaturze (Witold Gombrowicz). Odrębną cechą polskiej kultury była dyspozycja do działań, które można interpretować w kategoriach teorii Arnolda Toynbee'ego, mianowicie nagłe punktualistyczne przerywania ciągłości procesów życia społeczeństwa, pojawianie się twórczych elit autorytetu, które z różnych racji (zwłaszcza narodowych czy religijnych), narzucały nowe wyzwania, podejmowane przez szerokie kręgi społeczne.

W przypadku więzi cechujących społeczeństwo polskie, kluczowe znaczenie ma wciąż cenna koncepcja Stefana Nowaka. W szeregu tekstów (w tym zwłaszcza w tekście z roku 1979) odwołał się pośrednio do wyników pracy Edwarda Banfielda o Włoszech południowych (kategoria „amoralnego familizmu” [1958]) i zaproponował następującą charakterystykę społeczeństwa polskiego – jest ono „»federacją« grup pierwotnych, rodzin i grup opartych na przyjaźni, zjednoczonych w narodowej wspólnoty z bardzo słabymi innymi typami więzi. Instytucjonalna struktura społeczeństwa jest słabym czynnikiem grupotwórczym, niezdolnym do wytworzenia takiego poczucia więzi, które wyraża się w słowie »my«”. Nowak (1979) wskazywał jednak na osobliwość więzi społecznych Polaków, silne więzi nie ograniczały się do grup własnych. Świadczyły o tym wyniki badań: na pierwszych miejscach, podobnie jak w badaniach krajów świata zachodniego, deklarowana była więź z grupami uczestnictwa, rodziną i przyjaciółmi, natomiast kolejne miejsce pod względem poziomu integracji zajmowało nie miejsce pracy, organizacje społeczne i polityczne, czy społeczność lokalna, lecz „narod”. Miał on cechę szczególną, nie kojarzono go bowiem z instytucjami składającymi się na państwo, lecz postrzegano jako wspólnotę moralną. Można powiedzieć, że Nowak rozszerzył odnośnie społeczeństwa polskiego schemat kapitału społecznego Putnama i Woolcocka. Mimo wielkich zmian, jakie przeszło polskie społeczeństwo od lat 80. XX wieku, zwłaszcza wprowadzanie podziałów przez ideologów partii Prawo i Sprawiedliwość, wnioski Nowaka wydają się wciąż w dużym stopniu trafne.

Partycypacja pracownicza i dialog społeczny w latach 1980–1989

Polskie społeczeństwo, mimo niskiego poziomu zaufania „pomostowego” i „podległościowego”, w praktyce dowiodło gotowości do tworzenia więzi w sferze nieoficjalnej, odnoszącej się do kategorii poczucia wspólnoty na poziomie narodowym. Okazywało się to istotne z punktu widzenia prak-

tyki dialogu społecznego. W tym odniesieniu ważne znaczenie miała demokratyczna samorządność o charakterze mniej czy bardziej opozycyjnym z tendencją do spontanicznego rozprzestrzeniania się, mimo niesprzyjającego otoczenia oficjalnych instytucji. Fale samorządności pojawiały się kilkakrotnie po II wojnie światowej (nie sięgając głębiej w czasy narodowego zniewolenia). Był to, pierwszy, ruch instytucji rad robotniczych, które tworzone spontanicznie, przejmowały zarządzanie fabrykami (także podejmowały ich odbudowę) po ich opuszczeniu przez okupantów niemieckich w latach 1944 i 1945.

Po drugie, ruch rad robotniczych w przemyśle w 1956 roku. Były one forum dialogu wewnątrz załóg, a także dialogu z zarządami fabryk. Ruch ten punktualistycznie eksplodował w warszawskiej FSO i owocował szerokim podjęciem przez polską klasę robotniczą idei rad robotniczych; ruch ten miał w dużym stopniu charakter autoteliczny. Przyciągał licznych młodych intelektualistów, którzy wyzwolili się z ideologicznego wpływu stalinizmu i dążyli do stworzenia w Polsce modelu samorządowego socjalizmu, socjalizmu „z ludzką twarzą” (Gilejko, Balcerek, Borowska 1957 i ci sami 1957a). Rady robotnicze funkcjonowały dwa lata; po roku zostały ograniczone, a potem zlikwidowane, czy raczej skazane na byt pozorny przez Władysława Gomułkę, w ślad za likwidacją propagującego tę ideę tygodnika „Po prostu”. Po grudniu 1970 roku związki zawodowe dążyły do podjęcia pewnych form „autentycznej partycypacji” na poziomie zakładu pracy (Gilejko 1972), ale zostały one stłumione, nie doczekały się społecznego rozprzestrzenienia.

Po raz trzeci samorządność pojawiła się pod postacią rad pracowniczych, propagowanych skutecznie w ramach ruchu „Solidarności” w latach 80. przez Jacka Kuronia, autora programu „Samorządnej Rzeczypospolitej”.

„Solidarność” była wszechogarniającym społecznym ruchem, który można interpretować zgodnie z koncepcją Stefana Nowaka, jako wskaźnik integracji polskiego społeczeństwa na poziomie moralnie pojmowanego narodu, przeciwstawiającego się jednolicie postrzeganej, opresyjnej władzy „czerwonych”. Należy dodać, że strajki organizowane przez „Solidarność” w latach 1980–1981 rzadko dotyczyły spraw lokalnych, zakładowych, z reguły odnosiły się do spraw ogólnospołecznych (przykładem strajk polityczny całego przemysłu w regionie podbeskidzkim w 1981 roku, wywołany z powodu nadużyć i pospolitych przestępstw kryminalnych ludzi z ówczesnego aparatu władzy – funkcjonariuszy bielsko-bialskiego komitetu PZPR).

Kuroniowską koncepcję samorządu załóg przedsiębiorstw podjęła „Solidarność”, która przełamując opór ówczesnej władzy, doprowadziła do

uchwalenia we wrześniu 1981 roku dwóch ustaw: o przedsiębiorstwie państwowym i o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego. Ustawy te należały do najważniejszych osiągnięć „Solidarności” w okresie między sierpniem 1980 roku a grudniem 1981 roku, przekształcały bowiem na poziomie „bazy” ekonomicznej autorytarny model państwa socjalistycznego w model autorytarno-rynkowo-samorządowy. Aksjologiczną osią modelu było „upodmiotowienie pracy”, udzielenie głosu klasie pracowniczej i stworzenie płaszczyzny dialogu na poziomie względnie samodzielnych przedsiębiorstw. Model nawiązywał do ustroju jugosłowiańskiego, a także do osiągnięć w zakresie partycypacji „nowej klasy pracowniczej” w krajach Europy Zachodniej i Skandynawii (podkreślić należy rolę w propagowaniu odpowiednich doświadczeń francuskich przez Leszka Gilejkę, kontaktującego się z Alainem Tourainem [1969] i jugosłowiańskich przez Marię Jarosz [1988]).

Przedsiębiorstwa, zgodnie z tym modelem, miały cechować się „trzemą »S«”: samodzielnością, samorządnością i samofinansowaniem, miały być więc umiarkowanie urynkowane i kierowane przez demokratycznie wybieraną reprezentację załóg. Samorządy pracownicze miały prowadzić dialog wewnątrz załogi przedsiębiorstwa oraz dialog z dyrekcjami przedsiębiorstwa. Dyrekcje, w wyłanianiu których duża rola przypadać miała samorządom załogi, były z jednej strony uzależnione od samorządu, z drugiej od swoich organów założycielskich – autorytarnego rządu i jego agend. Aby model mógł działać sprawnie, niezbędne było zaufanie między tymi trzema stronami.

Samorządy załogi zaczęły powstawać już pod koniec 1981 roku, zostały zawieszono wraz z wprowadzeniem stanu wojennego, jednak stosunkowo szybko zostały przywrócone przez rząd Wojciecha Jaruzelskiego, starającego się przełamać mur apatycznej i depresyjnej wrogości społeczeństwa, doświadczonego stanem wojennym. Praktyka samorządowa po 1983 roku rozwijała się powoli i z trudem, przełamując do pewnego stopnia autorytarny mechanizm zarządzania socjalistyczną gospodarką w ostatniej dekadzie reżimu komunistycznego. Cieszył się on poparciem pracowników w momencie powstawania – świadczyły o tym badania, m.in. prowadzone pod kierownictwem Leszka Gilejki w Instytucie Badań Klasy Robotniczej i w Instytucie Gospodarstwa Społecznego SGPiS (późniejszej SGH). Wraz z upływem lat identyfikacja pracowników z organami wyłonionego przez nich samorządu (często popieranymi przez podziemną „Solidarność”) obniżała się, co wynikało przede wszystkim z ograniczania kompetencji organów samorządu: w większości przedsiębiorstw tracił on sprawczość. Organy samorządu działały skutecznie i z poparciem załóg w tych przedsiębiorstwach, w których

wywalczyły niezależność i ułożyły względnie partnerskie relacje z zarządami i związkami należącymi do OPZZ. Wraz z ograniczaniem wpływu na działalność przedsiębiorstw, wykruszyła się gotowość wchodzenia do rad ze strony elit pracowniczych – wysoko wykwalifikowanych i obdarzonych autorytetem robotników.

Zjawisko przełamania autorytaryzmu dotyczyło ok. 5 proc. dużych przedsiębiorstw (zatrudnienie 300+), w których, według badań CBOS, realizowanych przez Pawła Ruszkowskiego i Michała Federowicza, samorządy utrzymały niezależność i kreowały klimat względnie otwartego dialogu (Ruszkowski 2012). Wiele wskazuje, że istniały szanse na rozwój samorządności pracowniczej, jednak pod warunkiem przyzwolenia ze strony autorytarnego państwa, delegowania do samorządów ważnych dla załogi zadań i edukowania działaczy samorządowych w imię kształtowania postaw samorządowych¹² (patrz: Gardawski [red.] „Dialogi samorządowe” t.1– 1987 t.2 i t.3 – 1988).

Mimo wspomnianych powyżej deficytów samorządności pracowniczej, „Solidarność” w okresie działalności podziemnej zabiegała o utrzymanie przez samorząd roli współdecydenta w zarządzaniu przedsiębiorstwami¹³. Reprezentacja „Solidarności” wysuwała ten postulat podczas negocjacji politycznych i gospodarczych, toczonych w 1989 roku w trakcie obrad Okrągłego Stołu. Należy jednak dodać, że model wówczas wynegocjowany (autorytarno-rynkowo-samorządowy) był tworzony przy założeniu, że autorytarny socjalizm i władza polityczna partii ówczesnej autorytarnej władzy (PZPR) będzie trwał przez kolejne pięć lat. Pisząc o dialogu społecznym w ostatnich miesiącach autorytarnego socjalizmu przypomniemy, że w wyniku porozumień Okrągłego Stołu powołano trójstronną instytucję, („Komisję Porozumiewawczą”¹⁴) opartą na mechanizmie dialogu politycznego, która łączyła stronę społeczną („Solidarność”), stronę rządową i przedstawicieli Episkopatu Kościoła Rzymskokatolickiego. Jej funkcją był nadzór nad realizacją porozumień Okrągłego Stołu (odbyło się kilka interwencyjnych posiedzeń tego zespołu).

¹² Postaw „samorządowych” trzeba się uczyć, co było szczególnie potrzebne w przypadku zbiorowości ukształtowanych w warunkach autorytaryzmu – nawet w jego łagodnej formie. Znany mi jest przypadek skutecznej edukacji, prowadzonej przez współtwórcę stowarzyszenia samorządowego, wspomnianego Pawła Ruszkowskiego.

¹³ Działalność w radach pracowników była jedyną, która była dopuszczalna w sferze oficjalnej przez podziemną „Solidarność”.

¹⁴ Do jej zadań miało należeć: ocena realizacji ustaleń Okrągłego Stołu; podejmowanie spraw, które uzna za istotne, i wspólne poszukiwanie rozwiązań; pełnienie funkcji mediacyjnych w sytuacjach konfliktowych (Okrągły Stół dokumenty i materiały t. IV, 2004: 5).

Podsumowując okres od sierpnia 1980 roku do kwietnia 1989 roku, do podpisania porozumień Okrągłego Stołu, należy na pierwszym miejscu wymienić powstanie grupy „etosowej działaczy samorządów pracowniczych” (elity autorytetu, można by powiedzieć za Arnoldem Toynbee’em), a następnie kształtowanie się, w żmudnym i meandrującym procesie, klimatu dialogu i rosnącego zaufania między stronami. Proces ten był przerwany na czas stanu wojennego, jednak w późniejszym okresie byliśmy świadkami tworzącej się powoli płaszczyzny ograniczonego zaufania i porozumienia między przeciwnymi stronami stosunków politycznych i stosunków przemysłowych w niewielkiej grupie dużych przedsiębiorstw przemysłowych. Kluczowe jest to, że samorządność pracownicza stawała się tam instytucją autoteliczną¹⁵.

Wymaga podkreślenia kwestia fundamentalna, związana z porozumieniami Okrągłego Stołu: sygnatariuszy porozumień cechowała postawa „ekumeniczna”: obok podpisu reprezentacji Episkopatu Kościoła Rzymskokatolickiego był podpis przedstawiciela Konsystorza Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego, obok przedstawicieli „Solidarności”, podpis przedstawicieli OPZZ. Ten zapomniany „ekumeniczny” charakter dialogu i porozumienia był faktem nie do przecenienia, chociaż krótkotrwałym. Jeden z najbardziej przenikliwych analityków polskiego życia politycznego, były Prezydent RP Aleksander Kwaśniewski, mówił, że kluczowy dla przyjęcia programu reform był „duch Okrągłego Stołu”: „[g]dyby nie duch dialogu, kompromisu, porozumienia w kategoriach myślenia ponad interesami – nic by z tego nie wyszło. Na tym tle rodziły się (...) pewnego rodzaju wspólnoty myślenia.” (Kwaśniewski 2023:318).

Generalizując można wskazać na współistnienie społecznej dyspozycji Polaków do popierania instytucji samorządnościowych, dialogowych i wyłaniania grup przywódczych, a jednocześnie na postawy pragmatyczne i skupiające się na interesie indywidualnym – tego dylematu tyczyła znana wymiana poglądów między Janem Szomburgiem (1993) a Tadeuszem Kowalikiem (2001), pierwszy uważał, że Polacy w większości oczekują ładu typu anglosaskiego, zorientowanego na konkurencję i grę rynkową (jest bardziej „kulturowo adekwatna” z punktu widzenia społecznej mentalności Polaków), drugi, przeciwnie, korporacyjnego. W cytowanych tekstach dwaj auto-

¹⁵ Płaszczyzna dialogu i kompromisu napotykała jednak od samego jej początku na silną opozycję ze strony grupy niechętniej kompromisom ze środowiskami autorytarnego reżimu – zarówno na polu politycznym, jak ekonomicznym. Szczęśliwie w kluczowych latach kształtowania demokracji i rynku, przeciwnicy kompromisu stanowili mniejszość w ruchu „Solidarności”.

rzy wskazywali odmienne grupy społeczne, reprezentujące ich rozbieżne stanowiska.

„Czarny Łabędź” załamania formacji komunistycznej. Etosowa inteligentka neoliberalna „elita przełomu”. Różnorodne konteksty eliminacji partycypacji pracowniczej i dialogu społecznego

Na kontekst polityczny kształtowania się w Polsce kapitalizmu po 1989 roku składała się sekwencja nieprzewidywalnych zdarzeń, definicyjnie odpowiadających talebowskiemu pojęciu „Czarny Łabędź” (2020). W wyniku niespodziewanego załamania komunizmu w Związku Radzieckim¹⁶, środkowoeuropejskie kraje, podbite przez imperium rosyjskie po II wojnie światowej, oraz kraje Europy Środkowo-Wschodniej i Azji, będące dominiami Rosji, uzyskały niepodległość. W krótkim czasie uległa załamaniu formacja komunistyczna¹⁷, przy czym władzę ekonomiczną, polityczną i ideologiczną utraciła klasa rządząca w tej formacji, którą za Januszem Hryniewiczem można określić jako dysponentów państwowych środków produkcji.

Trafna była obserwacja Jadwigi Staniszkis (1991), która pisała, że pierwszy raz w historii nastąpiła fundamentalna zmiana formacji społeczno-ekonomicznej bez wcześniejszego ukształtowania się wewnątrz starej formacji nowej klasy ekonomicznej, dążącej do przejścia kontroli nad środkami produkcji (należy dodać – początkowo także nie pojawiła się reprezentacja kapitału zagranicznego, „elita konkwistadorska”, dążąca do przejścia środków produkcji, należących wcześniej do autorytarno-socjalistycznego państwa). W krajach Europy Środkowej, zwłaszcza w Polsce, władza dostała się niespodziewanie w ręce młodej inteligencji, opozycyjnej wobec komunizmu, którą można określić jako etosową „elitę przełomu”. Została ona wyniesiona do władzy przez odrzucającą komunizm (autorytarny socjalizm) większość społeczeństwa. Elita ta została obdarzona wyjątkowo silnym poparciem społecznym i otrzymała przyzwolenie na wprowadzenie reform według własnego planu bez społecznej debaty.

¹⁶ Pozostają przy utrwalonej nazwie komunistycznego imperium rosyjskiego.

¹⁷ Termin „komunizm” ukrywa istotne zróżnicowanie form ustrojowych, z których, z punktu widzenia niniejszego artykułu, ważne są dwie: komunistyczny totalitaryzm, kojarzony z nazwiskiem Stalina, spełniający wszystkie warunki totalitaryzmu wg definicji Fridricha i Brzezińskiego (1956), oraz autorytarny socjalizm, który w Polsce nastąpił po antystalinowskim przełomie w latach 1954–1956. Był to opresyjny ustrój dyktatorskich rządów monopartii, jednak nie spełniał on trzech z sześciu warunków totalitaryzmu wg wspomnianej definicji.

Jak doszło do (okresowej) eliminacji dialogu społecznego

Ze względu na wyjątkowe znaczenie czynnika subiektywnego w losach polskiego dialogu społecznego, zostanie poświęcone mu więcej uwagi.

W kategoriach punktualizmu będzie interpretowany ewenement związany z poszukiwaniami w 1989 roku przez Waldemara Kuczyńskiego, w imieniu premiera Tadeusza Mazowieckiego, kandydata na kierownicze stanowisko w reformowaniu gospodarki i walki z inflacją. Wiele wskazywało, że propozycję powinien podjąć ekonomista starszej generacji, specjalizujący się w zagadnieniach polityki gospodarczej. Najbardziej wskazane było, by rolę podjął któryś z ekonomistów reprezentujących stronę „Solidarności” podczas obrad Okrągłego Stołu, jednak żaden z nich nie zgodził się przyjąć zaproszenia (Kołodko 2022; Dudek 2024). Ostatecznie Kuczyński nakłonił do podjęcia trudnej roli Leszka Balcerowicza, naukowca nieuczestniczącego w tych negocjacjach i nieodczuwającego na swoich barkach odpowiedzialności za porozumienia Okrągłego Stołu. O tej decyzji następująco mówił Stanisław Gomułka: „zaskoczyło mnie (...) jak liberalne było podejście jego (Leszka Balcerowicza) do zmian systemowych. Gdy dowiedziałem się, że został wicepremierem do spraw gospodarczych, to oczywiście wiedziałem, że to jest zupełnie inna grupa ludzi, niż podejście stolika solidarnościowego przy Okrągłym Stole. Nawet rola Trzeciakowskiego, obok Józefiaka bodaj najbardziej liberalnego ekonomisty przy tym stole, została kompletnie zmarginalizowana” (Kowalik 2010:135).

Był on autorytetem dla grupy młodych ekonomistów, w większości pracowników naukowych SGPiS, niezajmujących się wcześniej praktyką gospodarczą (nieliczni mieli epizod urzędniczy), którzy stali się trzonem ekonomicznej „elity przełomu”. Dobór grupy był dziełem autorskim Leszka Balcerowicza, który postawił taki warunek premierowi Mazowieckiemu i mimo pewnych zastrzeżeń z jego strony, warunek został w praktyce przyjęty. Odnośnie „elity przełomu”, Andrzej Karpiński pisał: „Po 1989 roku do władzy doszli głównie politycy mający najczęściej wykształcenie humanistyczne, pozbawieni jakiegokolwiek wiedzy i doświadczenia praktycznego z działania w przemyśle i gospodarce. Stąd doktryna postulująca zaniechanie i rezygnację z wszelkiej aktywności w zarządzaniu gospodarką przez szczebel centralny była dla nich bardziej atrakcyjna niż aktywność pod tym względem wymagająca profesjonalnej wiedzy” (Karpiński 2020:64 za Kołodko 2022:42). Charakterystyce postaw członków tej elity poświęcona została uwaga w artykule o patchworkowym kapitalizmie (Gardawski, Rapacki 2021).

Z punktu widzenia polskiej tradycji dialogowej, grupa Balcerowicza to *homines novi* – byli dobrze wykształconymi technokratami, traktowali dialog społeczny instrumentalnie, nie identyfikowali się z ideą uzgadniania polityki w drodze dialogu społecznego. Trzeba jednak dodać, że w 1981 roku grupa Leszka Balcerowicza popierała samorządność pracowniczą w imię zmiany struktury gospodarki, a nie tylko decentralizacji władzy (Reforma gospodarcza 1981: 601), zarazem zaznaczał się już wówczas podział zespołu Balcerowicza na popierających „wariant samorządowy” (nacisk na upodmiotowienia załóg) i „wariant rady nadzorczej”, w którym istnieje możliwość przeciwdziałania „ewentualnemu forsowaniu interesu grupowego przez załogę” (tamże: 331).

„Elita przełomu” była pod wieloma względami ucieleśnieniem toynbee’ ańskiej kategorii elity autorytetu. Przejawem tego był radykalizm programu przyjętego przez Leszka Balcerowicza, chciałoby się powiedzieć – religijna forma tego programu, przeciwna wszelkim odchyleniom od ekonomicznej ortodoksji. Neoliberalna koncepcja rynku i traktowania każdego zasobu jako kapitału, w duchu G. S. Beckera, miała „rzeszę wyznawców” w środowisku gospodarczym, lecz była także przedmiotem wieloletnich krytyk, prowadzonych zwłaszcza przez Tadeusza Kowalika. Wykazał on, że reprezentanci światowych rynków finansowych, od których zależało wsparcie załamującej się polskiej gospodarki, nie wymagali reform w tak radykalnie przeciwnych pracowniczej partycypacji i demokracji deliberatywnej, jak przyjęta przez Leszka Balcerowicza i inspirowana przez Jeffrey’a Sachsa (Kowalik 2010 oraz Transformacja polska. Analizy i dokumenty, 2010 i 2013). Grażyna Skąpska odwoływała się w tym kontekście do terminów „ortodoksji liberalnej” oraz „ortodoksji legalizmu”, ideologii, głoszącej prymat rynku nad państwem oraz poddającą negatywnej ocenie „jakąkolwiek formę polityczno-prawnej kontroli nad procesami rynkowymi” (Skąpska 2016:37).

Członkowie „elity przełomu” skutecznie przekonali liderów „Solidarności”, że wydobyć gospodarkę kraju z zapaści można skutecznie osiągnąć jedynie prywatyzując gospodarkę i wprowadzając model liberalnej gospodarki rynkowej, pozbawionej elementów samorządności pracowniczej. Funkcją związków zawodowych powinna być ochrona pracowników w zakresie warunków pracy i płacy, a nie partycypowanie w zarządzaniu. Należy mocno podkreślić społeczne koszty modelu przedsiębiorstwa pozbawianego partycypacji. Oto jak na ten temat pisali Jerzy Hausner i Andrzej Wojtyła w 1991 roku: „po to, by przyspieszyć realizację zdefiniowanych przez siebie strategicznych celów, liberałowie zdają się być zdecydowani osłabić a nawet wyeliminować wszystkie te instytucje i organizacje społeczne, które ich realizacje będą opóźniać. W szczególności dotyczy to wszelkich form samorządno-

ści i partycypacji pracowniczej. Oznacza to dążenie do eliminacji znaczącej części infrastruktury społecznej aktywności. Musi to prowadzić do ograniczenia i tak bardzo słabych zinstytucjonalizowanych mechanizmów oddolnego oddziaływania i obywatelskiej kontroli w stosunku do centralnych i lokalnych ośrodków decyzyjnych, co z kolei będzie prowadzić do zablokowania procesu tworzenia i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego” (Hausner, Wojtyła 1991: 94).

Świadomość ekonomiczna i postawy wobec gospodarki członków „elity przełomu”

Okolicznością o znaczeniu kluczowym była świadomość ekonomiczna członków „elity przełomu”, na którą wpływ miała edukacja jej czołowych przedstawicieli na cieszących się najwyższym prestiżem kierunkach studiów ekonomicznych w kraju (np. na wydziale Handlu Zagranicznego na SGPiS¹⁸), a następnie podczas stypendiów na Zachodzie, głównie w Stanach Zjednoczonych, m.in. za pośrednictwem fundacji Fulbrighta. Stypendyści przechodzili tam edukację w duchu amerykańskiego liberalizmu gospodarczego (Leszek Balcerowicz już w latach 70.). Andrzej Karpiński podkreślał: „[n]iezwykle skuteczna okazała się praktyka USA udzielania stypendiów przedstawicielom polskich środowisk opiniotwórczych i mających szanse na pełnienie roli decyzyjnej w przyszłości, tak aby poddać ich wyjątkowo intensywnej indoktrynacji neoliberalizmem, przy zastosowaniu i wykorzystaniu w tym celu metod naukowych i profesjonalnych, którym tylko nieliczni z nich umieli się oprzeć” (Karpiński 2020: 64 za Kołodko 2022: 42). Kilku członków „elity przełomu” uczestniczyło w przygotowaniu projektu reformy w 1980 r., a przez lata 80. uczestniczyło w dwóch kolejnych seminariach rozwijającym te idee, organizowanych na SGPiS przez Leszka Balcerowicza.

Leszek Balcerowicz opublikował w 1990 roku rozprawę habilitacyjną, w której poddał analizie szereg modeli gospodarczych, szeregowanych pod kątem racjonalności ekonomicznej. Wykazywał, że najbardziej racjonalny ekonomicznie model to gospodarka rynkowa o pełnej wiązce praw własności, a więc pozbawiona pracowniczej partycypacji w zarządzaniu przedsiębiorstwami. W latach 80. członkowie tego seminarium popierali reformę

¹⁸ Dodamy, że członkowie elity mieli teoretyczne poglądy na rolę związków zawodowych zgodną z koncepcją zawartą w popularnym wówczas na polskich uczelniach ekonomicznych podręczniku Samuelsona i Nordhousa. Związki zawodowe były przedstawione jako instytucja obniżająca efektywność gospodarowania i eksternalizująca koszty pracy: „jeżeli związkowi udaje się podnieść płace swoich członków ponad poziom, jaki wynikałby z wolnokonkurencyjnej gry podaży i popytu na pracę, korzyści te są uzyskiwane kosztem płac pracowników niezrzeszonych” (Samuelson, Nordhaus: 397).

„trzech »S«”, uznając, że w ustroju autorytarnego socjalizmu nie można wprowadzić pełnej własności prywatnej, natomiast reforma „trzech »S«” daje rezultat najbardziej racjonalny z możliwych w ówczesnych warunkach ustrojowych. Marek Dąbrowski, bliski współpracownik Balcerowicza, uczestniczył w latach 80. w seminarium, poświęconym samorządności pracowniczej, kierowanym przez Leszka Gilejkę. Wskazywał wówczas na ekonomiczne znaczenie teorii praw własności¹⁹ i podkreślał negatywne skutki niepełnej więzki praw własności w przypadku współzarządzania przez organy samorządu pracowniczego.

Szczególne znaczenie miał fakt, że sami członkowie „elity przełomu” nie aspirowali do roli właścicieli środków produkcji, nie przekształcali się w „oligarchów” na modłę rosyjską. Ich misją było wykorzystanie instytucji państwa dla stworzenia warunków sprzyjających pojawieniu się przyszłej klasy kapitalistów, natomiast tymi kapitalistami nie zamierzali być (Petrescu 2014), (na marginesie należy dodać, że sam Leszek Balcerowicz cechował się ascetyczną uczciwością). Niemniej program realizowany przez „elitę przełomu” pozwalał na prywatyzowanie części majątku państwowego przez „nieformalne grupy interesu, częściowo rekrutujące się z członków dawnej nomenklatury, a obecnie składające się w dużej mierze z nowych przedsiębiorczych osób” (Skąpska 2016: 37). Grażyna Skąpska pisała o tych grupach, że „bezwzględnie i bezpardonowo wykorzystują szanse wzbogacenia się na gruzach własności państwowej” (tamże). To podejście skłania do dyskusji. Prawdą jest, że „elita przełomu” podjęła program szybkiej denacjonalizacji i radykalnej prywatyzacji, zgodnej z modelem anglosaskim, a co za tym szło, umożliwiła pojawienie się pewnej liczby fortun „oligarchicznych” – stąd Tadeusz Kowalik (2000: 281) określał członków tej elity autorami „konserwatywnej rewolucji burżuazyjnej”, określano ją także jako „burżuazję kulturową” (Eyal, Szelenyi, Townsley 1998). Trzeba jednak pamiętać, że proces bankructw przedsiębiorstw państwowych, wywołany decyzjami „elity przełomu” rozwinął krajową klasę „biznesmanów i rzemieślników”, wykupujących po zaniżonych cenach majątek produkcyjny ograniczających działalność lub bankrutujących fabryk, co pozwalało częstokroć na uratowanie tego majątku, skazanego w innym przypadku na zgruzowanie i rdzewienie (Gardawski 2001a, Gardawski [red.] 2013).

¹⁹ Jacek Tittenbrun pisał, powołując się na Furubotn’a i Pejovich’a (1974, s. 4): „[t]eoria praw własnościowych czerpie swą definicję własności z prawa rzymskiego. Zgodnie z klasyczną definicją, „prawo własności obiektu składa się z trzech elementów: (a) prawa używania obiektu (*usus*), (b) prawa przyswajania korzyści płynących z obiektu (*usus fructus*), (c) prawa przekształcania formy i/lub substancji obiektu (*abusus*)”. Jednocześnie Tittenbrun wysuwa szereg wątpliwości co do stosowania teorii praw własności w praktyce (2010).

Polski wariant thatcherowskiej TINA (There is no alternative)

Zdaniem wielu obserwatorów sytuacji ekonomicznej, w tym także socjaldemokratycznych zwolenników samorządności (należał do nich piszący te słowa), uznawało, że w roku 1989 nie było alternatywy dla liberalnej reformy gospodarki (popierali odważną politykę gospodarczą i społeczną Leszka Balcerowicza). Gospodarka była w stanie dramatycznej zapaści, Polska była krajem-bankrutem, zaś otrzymanie wsparcia ze strony zachodnich rynków finansowych mogło nastąpić, jak sądzono, wyłącznie pod warunkiem wprowadzenia modelu otwartej prywatyzacji, zgodnego z wskazówkami konsensusu waszyngtońskiego. Wśród dziesięciu warunków konsensusu kluczowa była zgoda na likwidację barier wobec zagranicznych inwestycji bezpośrednich (BIZ), na prywatyzację przedsiębiorstw państwowych, na deregulację rynków w zakresie wchodzenia z zewnątrz na te rynki, na wspieranie konkurencji oraz na gwarancję praw własności. Warunki te w sposób oczywisty pociągać musiały radykalne ograniczenie, jeśli nie likwidację instytucji samorządności pracowniczej i związanego z nią, w większym lub mniejszym stopniu, demokratycznego dialogu na poziomie przedsiębiorstw. Wydawało się wówczas, że rozwiązania partycypacyjne – nawet w wersji ograniczonej – są nie do pogodzenia z konsensusem waszyngtońskim, chociaż, jak dowodziły wspomniane analizy Tadeusza Kowalika, sytuacja nie była tak jednoznaczna, można było zachować w pewnym zakresie partycypację pracowników w zarządzaniu (jego prowadzone po latach analizy dokumentów dowodziły, że miał rację [Kowalik 2010]).

Sytuacja przypominała grecką tragedię, w której, personifikując, zwolennicy instytucji dialogu stają wobec tragicznego konfliktu: jednym członem alternatywy było niedopuszczenie do neoliberalnej prywatyzacji, dzięki czemu utrzyma się *status quo* w zakresie partycypacji pracowniczej i dialogu społecznego na poziomie przedsiębiorstwa, lecz będzie to oznaczało brak zagranicznego wsparcia i pogłębianie się zapaści ekonomicznej kraju. Drugim członem alternatywy była liberalna prywatyzacja, zgodna z waszyngtońskim konsensusem, co było warunkiem dalszego kredytowania gospodarki przez światowe rynki finansowe i ratowanie kraju przed zapaścią, lecz w konsekwencji prowadziło do likwidacji pracowniczej partycypacji i demokratycznego dialogu na poziomie przedsiębiorstw. Przed takim dramatycznym wyborem stał zwłaszcza Jacek Kuroń, twórca idei Samorządnej Rzeczypospolitej i czołowy zwolennik samorządności pracowniczej. Powiedział wówczas: „Ja naprawdę nie jestem liberałem, tylko socjaldemokratą. Ale sytuacja jest

taka (...), że innego wyjścia nikt nie zaproponował (...). Skoro nikt nie zaproponował, to trzeba robić to, co zostało zaproponowane” (za Dudek 2024: 79).

Spoleczne reperkusje reformy 1989/1990. Przekształcenie „elity przełomu” w „elitę adaptacji”. Neoliberalizm kontra korporatyzm. Rewitalizacja dialogu społecznego i Pakt o przedsiębiorstwie państwowym. Powstanie Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych. Kapitał zagraniczny.

A w jakim zakresie wichry reformy dotknęły społeczeństwo?

Badania opinii społecznej, w tym przemysłowej klasy robotniczej prowadzone na przełomie lat 80. i 90. oraz w pierwszej dekadzie lat 90., dowodziły wysokiego poparcia dla zasady konkurencji i gospodarki rynkowej, z zastrzeżeniem wprowadzenia protekcjonizmu (lepsze warunki rozwoju polskiej przedsiębiorczości niż zagranicznej). Większość robotników przemysłowych deklarowała, że mechanizm gospodarczy oparty na zasadach konkurencji będzie bardziej sprawiedliwy, niż działający na zasadach gospodarki planowej. W badaniach z lat 1990–1995 stwierdzono specyficzny dysonans: stosunkowo wysoki poziom przyzwolenia na prywatyzację przedsiębiorstw, jednak z wyłączeniem firm zatrudniających respondentów – te powinny albo pozostać państwowe, albo stać się własnością pracowników. Zanotowano w tym kontekście duże obniżenie poziomu solidarności pracowniczej (Gardawski 1996). Lech Wałęsa, wyczulony na postawy „świata pracy”, zwłaszcza robotników przemysłowych, mógł bez ryzyka poprzeć jesienią 1988 roku plan Balcerowicza-Sachsa.

W debatach społecznych, prowadzonych w tym okresie w kręgach lewicy, wskazywano, że neoliberalne rozwiązania ustrojowe uczyniły klasę robotniczą klasą „przegraną” (Leszek Gilejko, Tadeusz Kowalik, Maria Jarosz) czy „porzuconą” (Juliusz Gardawski) i tak było, z tym, że trzeba brać pod uwagę zanik w środowisku robotników przemysłowych świadomości klasowej, poczucia bycia „klasą dla siebie” (ujmując w marksowskich kategoriach). Postawy pracownicze miały, oczywiście, źródło w klęsce gospodarki centralnie planowanej, lecz wynikały także ze społecznego habitusu polskich robotników przemysłowych, w tym z typu świadomości społecznej, rozpowszechnionej w tym środowisku (pod tym względem nieocenione materiały były publikowane w połowie XX wieku w serii „Z badań klasy robotniczej i inteligencji”, redagowanej przez Jana Szczepańskiego, a w latach 80. XX wieku w serii „Położenie klasy robotniczej w Polsce” redagowanej przez

Leszka Gilejkę i Przemysława Wójcika). Podkreślamy wagę tych badań, bowiem postawy członków klasy robotniczej były poddawane silnej mitologizacji w społecznym dyskursie.

Kolejna kwestia to prywatyzacja przedsiębiorstw w latach 90. Rząd przyjął program, który, nie wnikając w szczegóły, zakładał wyjęcie w krótkim czasie przedsiębiorstw państwowych spod rygorów ustaw z 1981 roku, w tym ustawy o samorządzie załogi, i przygotowanie ich do rynkowej prywatyzacji, zostawiając wąską furtkę dla przejęcia małych firm przez ich pracowników w drodze leasingu. Załogi starały się utrzymać państwową formę własności, tam jednak, gdzie firma utraciła płynność finansową i groziła jej szybka prywatyzacja, reakcją obronną bywały strajki, zwłaszcza wobec perspektywy sprzedaży firmy bez konsultacji społecznej w ręce kontrahentów zagranicznych. Nadspodziewanie duża grupa przedsiębiorstw starała się zawiązać spółki pracownicze i leasingować majątek przedsiębiorstwa (Jarosz [red.] 1994, Jarosz [red.] 1996).

Likwidację samorządności pracowniczej bez instytucjonalnej rekompensaty w postaci pewnych przynajmniej elementów zinstytucjonalizowanej partycypacji, było z czasem uznane przez liderów „Solidarności” za błąd. Oto wypowiedź przewodniczącego Regionu „Podbeskidzie”, wieloletniego senatora, Marcina Tyrny, zapisana w 2007 roku: „grupa liberałów przekonała związkowców do tego, żeby odpuścić samorządy pracownicze. Między innymi pokazując to, że w nowej rzeczywistości po 89 roku samorząd jest równoległy i odbiera trochę uprawnień związkom zawodowym, a tak to »wy będziecie sami«. I »Solidarność« dała się na to złapać, że my tu, związkowcy wszystko załatwimy. Ja uważam, że to był błąd. Następstwem tego były później różne decyzje, gdzie związek zawodowy został wyeliminowany prawnie z możliwości oddziaływania na procesy prywatyzacyjne, łaskawie nam wpisano 15%, pakiety socjalne (...). Daliśmy sobie odebrać współodpowiedzialność i współzrządzenie za to wszystko, co się działo (...) Zostaliśmy trochę ograni (...) jeszcze nas potrzebowano do tych wyborów czerwcowych w 89 roku, a później natychmiast było: »my już jesteśmy w parlamencie, my odpowiadamy za Polskę i wy tu siedzicie po cichu»” (zapisane w Gardawski [red.] 2009: 482).

Dialog społeczny w kapitalizmie patchworkowym

Jak zaznaczono we wstępie, kluczowym deficytem kapitalizmu patchworkowego jest niespójna „osnowa” instytucjonalna i różnorodność architektury stosunków przemysłowych w warstwie „wątku”. Mimo domi-

nującego porządku liberalnego, patchwork łatwo może dryfować ku formom bliskim biurokratycznemu autorytaryzmowi, ale także ku koordynowanej gospodarce rynkowej. Rzutowało to na niespójność dialogu społecznego.

Powrót do dialogu społecznego w latach 1992–1994 był odpowiedzią na bunt społeczny, wywołany liberalną reformą, przeprowadzoną przez „elitę przełomu”. Reforma doprowadziła do obniżenia poczucia bezpieczeństwa na rynku pracy i pogorszenia poziomu życia klasy robotniczej, zwłaszcza robotników dużych fabryk. Mimo że większość robotników nie wycofała poparcia dla konkurencji i mechanizmów rynkowych (Gardawski 1996), to czynnie zaprotestowała przeciwko metodom wprowadzania reform i ich skutkom. Fala strajków rozszerzała się w latach 1991–1992 i do głosu zaczęła dochodzić elita reformatorska drugiej generacji – „elita adaptacji”. Jej rolą było poszukiwanie kompromisu między neoliberalnym (radykałnie rynkowym) programem gospodarczym „elity przełomu” a egzystencjalnymi interesami buntującej się klasy robotniczej. Wewnątrz „elity adaptacji” ukształtowały się dwie grupy: obok konsekwentnie rynkowej, neoliberalnej, która dokonała przełomu 1989/1990, uformowała się grupa nastawiona na negocjacje i kompromis w imię interesów egzystencjalnych świata pracy (tę niespójną formę porządku społeczno-gospodarczego Dorothee Bohle i Béla Greskovits określili jako neoliberalizm zakorzeniony) (2012).

Przekształceniu „elity przełomu” w wewnętrznie podzieloną „elitę adaptacji” towarzyszyły w dyskursie społecznym liczne propozycje powrotu do dialogu społecznego, m.in.: „Solidarność” chciała zorganizować następne obrady „Okrągłego Stołu”, partia „Solidarność Pracy” postulowała zawarcie porozumienia w celu wprowadzenia korekt do programu Balcerowicza, Unia Demokratyczna przedstawiła koncepcję opracowania „Paktu dla Polski”.

Bunty najbardziej bojowych grup klasy robotniczej: górników węgla kamiennego, były przyczyną podjęcia już w 1992 roku praktycznego działania przez Jerzego Kropiwnickiego, ministra pracy i polityki socjalnej w rządzie Jana Olszewskiego. Zorganizował on forum dialogu w postaci „Trójstronnego Zespołu Branżowego ds. Bezpieczeństwa Socjalnego Górników”, w który była zaangażowana ze strony pracowniczej jedynie „Solidarność” (Adamczyk 2018: 68).

Równoległe Jacek Kuroń uznał, że nie miał w 1989 roku racji zgadzając się na brak dialogu, należało dążyć do zachowania w jakiejś formie zinstytucjonalizowaną partycypację pracowników w zarządzaniu oraz dialog społeczny (Gardawski 2014). Kuroń zdawał sobie sprawę z wysokości kosztu pozbawienia ówczesnej klasy robotniczej możliwości zinstytucjonalizowanej dialogowej deliberacji (Tomasz Żukowski wraz z piszącym te słowa

określili ówczesną klasę robotniczą jako „wielkiego niemowę” [Gardawski, Żukowski 1993]).

W pierwotnym zamyśle „elity adaptacji” było ustalenie warunków zgody pracowników na prywatyzację przedsiębiorstw państwowych, inaczej mówiąc, ustalenie trybu prywatyzacji oraz „cenę” zgody strony przeciwnej na tę prywatyzację. Z kolei Jacek Kuroń i blisko z nim związany Andrzej Bączkowski podjęli działalność na rzecz odrodzenia dialogu społecznego o charakterze trwałego rozwiązania ustrojowego, zakładającego deliberację między stronami stosunku pracy, a więc chcieli traktować dialog społeczny nie tylko instrumentalnie, lecz także autotelicznie. Kuroń i Bączkowski stanowili tę część „elity adaptacji”, której członkowie najsilniej popierali orientację samorządnościową. Kuroń, kierujący w rządach Tadeusza Mazowieckiego i Haliny Suchockiej zagadnieniami pracy, skierował we wrześniu 1992 roku zaproszenia do wzięcia udziału w pracy nad „Paktem o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania”. Adresatami była większość organizacji, grupujących przedsiębiorców oraz większość związków zawodowych. Ostatecznie w negocjacjach uczestniczyła ze strony pracodawców Konfederacja Pracodawców Polskich, zrzeszająca wówczas nieomal wyłącznie pracodawców państwowych, natomiast ze strony związków zawodowych „Solidarność”, OPZZ i zgrupowanie siedmiu mniejszych central, z których większość należała wcześniej (a nawet niektóre należały równolegle) do OPZZ. Było to efektem bujnego rozwoju pluralizmu związkowego we wczesnych latach 90. (Gardawski 2003).

W inicyjalnym momencie rewitalizacji dialogu społecznego ujawnił się efekt Heraklita: delikatna substancja dialogu sprzed 1990 roku uległa erozji, dialog społeczny, który zaczęto rekonstruować, był jakościowo odmienny od dialogu społecznego z okresu negocjacji Okrągłego Stołu. Cechował się bardzo niskim poziomem zaufania między uczestnikami negocjacji, wynikające z rozwinięcia się „konfliktowego pluralizmu” związków zawodowych (Gardawski 2003).

W badaniach sondażowych stwierdzono zanikanie solidarności środowisk robotniczych, co było naturalne, gdyż wyeliminowana została władza komunistycznej „monopartii”. Szybkość zanikania solidarności nie mogła być jednak wyłącznie wynikiem czynników egzogennych, lecz wiązała się także z rozbudzonymi głębszymi wzorami wartości indywidualistycznych, cechujących większość Polaków. Jak już zaznaczono, z badań sondażowych wynikało, że niechęci do prywatyzowania własnych zakładów towarzyszyło przyzwolenie na prywatyzowane innych zakładów – pojawiło się zjawisko zdefiniowane jako „dysonans prywatyzacyjny” (Gardawski 1996:135–140).

Mając na uwadze konsekwencje zlikwidowania dialogu społecznego po 1989 roku, trudno obecnie wyrokować, czy gdyby inna była „elita przełomu”, tzn. akceptująca model społecznej gospodarki rynkowej²⁰, to udałoby się uzyskać na to zgodę zagranicznych wierzycieli Polski i próbować realizować reformę ustrojową w klimacie dialogu społecznego. Nie ma odpowiedzi na to pytanie, ale można sądzić, że skokowa eliminacja dialogu istotnie pogłębiła jego erozję i wzmocniła postawy indywidualistyczne w środowisku pracowniczym. Ważne było także zejście ze sceny i rozproszenie cieszącej się autorytetem elity samorządowej, działającej na poziomie przedsiębiorstw („etosowej grupy samorządowej”²¹).

Narastanie nieufności między organizacjami partnerów społecznych, dysonans prywatyzacyjny i konfliktowy pluralizmu związków zawodowych, dały o sobie znać w trakcie prac nad „Paktem o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania”, w odróżnieniu od obrad Okrągłego Stołu, tym razem negocjacje musiały być osobno prowadzone między rządem, pracodawcami i trzema nurtami związkowymi (w jednym pomieszczeniu z „Solidarnością”, w drugim z OPZZ, w trzecim ze wspomnianymi siedmioma mniejszymi centralami). Negocjacje przybrały postać sporu prowadzonego wokół wymiany „coś za coś”, nie zaś postać dialogu deliberacyjnego, zakorzenionego na wspólnie podzielanym systemie wartości.

Interesującym wątkiem podczas prac nad Paktem były ówczesne wypowiedzi ze strony neoliberalnej części „elity adaptacji”, np. pogląd Janusza Lewandowskiego (1994: 46): „Sednem paktu są koncesje i przywileje, które mają okupić pokój społeczny i przyzwolenie za zmiany. W Polsce kończy się to powiększeniem materialnych i niematerialnych przywilejów pracowniczych, które i tak wyróżniają nas na tle Europy Środkowej i Wschodniej. W skrajnym przypadku umowa ze związkami zawodowymi zamienia w fikcję własność Skarbu Państwa, oddając kompetencje prywatyzacyjne załogom, co oznacza *de facto* zawłaszczenie grupowe majątku narodowego. Mój sceptycyzm wobec paktowania jako socjotechniki zmian ustrojowych bierze się stąd, iż cena jaką płacimy, w postaci strukturalnych wad i obciążeń polskiego modelu kapitalizmu jest zbyt wysoka”. Jerzy Hausner, zwolennik dialogu

²⁰ Chciałoby się powiedzieć, że „bliższe Bonn niż Chicago” – trawstując słowa Kowalika o „kolumbowym błędzie” premiera Mazowieckiego.

²¹ Pełniłem rolę sekretarza seminarium samorządowego, organizowanego przez Leszka Gilejkę, początkowo w Instytucie Badań Klasy Robotniczej, następnie w Szkole Głównej Handlowej i pamiętam ostatnie zebrania, podczas których liderzy rad pracowniczych z wielkim przygnębieniem komentowali neoliberalną politykę, prowadzącą do eliminacji partycypacji pracowniczej i krytykowali typ kapitalizmu, jaki był konstruowany w Polsce, zarówno w zakresie bazy, jak w warstwie nadbudowy ideologicznej.

społecznego i przeciwnik rządów centralistycznych, uważał w 1994 roku, w czasie prac nad powołaniem Komisji Trójstronnej, że „w kontekście coraz wyraźniej zarysowujących się zamiarów rządu (jak również części związków zawodowych) uczynienia ze scentralizowanych trójstronnych negocjacji głównego elementu stosunków przemysłowych, a tym samym stworzenia w Polsce systemu reprezentacji interesów kopiującego rozwiązania korporacyjne przyjęte w wielu krajach Europy Zachodniej po II wojnie światowej (...) z punktu widzenia konieczności restrukturyzacji gospodarki jest to rozwiązanie wadliwe” (1995: 312). Komentując tę wypowiedź Jerzego Hausnera na podstawie późniejszych z nim rozmów, można było stwierdzić, że zinstytucjonalizowanie dialogu społecznego w ówczesnym kontekście społeczno-gospodarczym kojarzył on z recydywą wciąż obecnego, chociaż w latentnej postaci, postsocjalistycznego układu interesów korporacji branżowych, eksternalizujących swoje koszty na ogół społeczeństwa. Dodamy, że istniejące wówczas organizacje, grupujące pracodawców prywatnych, również zgłaszały *votum separatum* wobec rządowej propozycji podjęcia prac nad Paktem i zaproponowały równoległe podjęcie prac nad „paktem o przedsiębiorstwie prywatnym”.

Obawy co do zmiany rynkowego kierunku polskiej gospodarki ku modelowi koordynowanemu, okazały się płonne, gdyż polityką społeczno-gospodarczą kierowała liberalna część „elity przełomu”, mocno osadzona w rządzie. Wskazywały na to analizy procedowania Paktu (Piotrowski 1993: 14). Dobitną wskazówką neoliberalnego kursu były losy idei partycypacji pracowniczej i Trójstronnej Komisji²². Nie dopuszczono wprowadzenia w praktyce instytucji dyrektora pracowniczego, zaś Komisję Trójstronną powołano do życia uchwałą Rady Ministrów z opóźnieniem (w 1994 roku) i nadano jej funkcję opiniodawczą (a realnie: opiniodawczo-lobbystyczną), zasadniczo słabszą w znaczeniu sprawczości, możliwości podejmowania decyzji stanowiących, niż miała instytucja samorządności pracowniczej w przedsiębiorstwach „trzech »S«” w ostatniej dekadzie autorytarnego socjalizmu. W gospodarce rynkowej było to zasadne, jednak już skala realnej partycypacji mogła być większa, zgodnie z propozycjami Tadeusza Kowalika.

²² W „Pakcie” zapisano: „Dla rozwoju gospodarczego kraju i poprawy życia obywateli konieczny jest stały dialog i poszukiwanie porozumienia głównych partnerów społecznych: rządu, związków zawodowych i organizacji pracodawców, zwłaszcza w dziedzinie monitorowania procesów gospodarczych i kształtowania zasadniczych propozycji makroekonomicznych, oceny stosowanych mechanizmów i instrumentów oraz formułowania opinii i wniosków dotyczących priorytetów polityki gospodarczej i społecznej (...). Celem zabezpieczenia trwałego porozumienia głównych sił społecznych: pracowników, pracodawców oraz rządu w kwestii dochodowej nastąpi powołanie Trójstronnej Komisji złożonej z przedstawicieli ogólnopolskich central związków zawodowych, organizacji pracodawców i rządu”.

Komisja Trójstronna otrzymała wprawdzie duży zakres uprawnień²³, jednak rozstrzygający głos przypadał stronie rządowej, która zachowała we wszystkich decyzjach głos decydujący, niby „złotą akcję”. W wyniku zawarcia Paktu z 1993 roku pracownicy przedsiębiorstw otrzymali, m.in., dwa zasoby – pierwszym była możliwość podjęcia przez załogi przedsiębiorstw decyzji co do czasu prywatyzacji i jej ścieżki, wraz ze zwiększeniem możliwości pracowniczego leasingu przedsiębiorstw, drugim były udziały własnościowe w majątku prywatyzowanych przedsiębiorstw.

Charakterystyczny dystans rządu w stosunku do dialogu związków zawodowych i pracodawców identyfikował Sławomir Adamczyk (2018: 66). Pisząc o zaniku ponadzakładowych układów zbiorowych pracy, podkreślał: „[r]óżne są przyczyny tej wyraźnej zapaści. Z pewnością zaliczyć można do nich głęboką nieufność elit politycznych, zarządzających transformacją społeczno-gospodarczą po 1989 r. do idei wzmacniania autonomicznych relacji między światem pracy a kapitałem. Z tego też względu przepisy wprowadzające możliwość zawierania niezależnych od wpływu władz układów zbiorowych pracy pojawiły się w polskim prawie dopiero w 1994 roku jako rezultat negocjacji nad Paktem o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształcania. Początkowo rządzący forsowali wprowadzenie tylko jednego poziomu rokowań układowych – zakładowego. Dopiero stanowczy protest związków zawodowych sprawił, że w Kodeksie pracy pojawiły się także zapisy dotyczące ponadzakładowych układów zbiorowych. Dotychczasowa praktyka wskazuje, że żaden z polskich rządów nie podejmował działań promujących negocjacje sektorowe nie tylko w realnej gospodarce, ale także w odniesieniu do sfery budżetowej.”

Należy dodać na marginesie rezerwę strony rządowej odnośnie form własności uspołecznionej, spółdzielczej (wskazywał na to, m.in. Leszek Gilejko [red.] 1995), która oznaczałaby zachowanie demokracji przemysłowej i dialogu deliberatywnego na poziomie załóg przedsiębiorstw. Ta niechęć znalazła odbicie w działaniach Departamentu Prywatyzacji Małych i Śred-

²³ Do zadań Komisji Trójstronnej wynikających z uchwały Rady Ministrów, należało, m.in.: monitorowanie procesów gospodarczych i zasadniczych proporcji makroekonomicznych; ocena mechanizmów i instrumentów stosowanych w polityce społeczno-gospodarczej; formułowanie opinii i wniosków dotyczących priorytetów polityki społecznej i gospodarczej, a w szczególności: a) polityki płac i instrumentów jej realizacji, b) polityki zatrudnienia, c) polityki świadczeń socjalnych, d) kształtowania relacji konsumpcji do inwestycji oraz struktury konsumpcji. Wśród szczegółowych zadań Komisji były, m.in. ustalanie maksymalnego rocznego wskaźnika przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia u przedsiębiorców oraz orientacyjnych wskaźników przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w kolejnych kwartałach roku w stosunku do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z roku poprzedniego i dokonywanie kwartalnych ocen kształtowania się przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców. Od 1998 roku zadaniem szczegółowym stało się uzgadnianie wysokości średniorocznych wskaźników wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na rok następny (na podstawie materiałów Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej).

nich Przedsiębiorstw ówczesnego Ministerstwa Przekształceń Własnościowych. W połowie lat 90. głównym mechanizmem bezpośredniej prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych była wspomniana współwłasność pracownicza (ścieżka leasingu pracowniczego) (Gardawski 1994). Departament uniemożliwiał przekształcania leasingu pracowniczego we własność kolektywną typu spółdzielczego: warunkiem zatwierdzenia statutu spółki pracowniczej było zagwarantowanie możliwości swobodnego obrotu udziałami własnościowymi²⁴.

Rząd Hanny Suchockiej zwlekał z powołaniem Trójstronnej Komisji, nastąpiło to dopiero rok po wejściu w życie Paktu (podjęcie ostatecznej decyzji nastąpiło dzięki wpisaniu przez przewodniczącego „Solidarności” Mariana Krzaklewskiego powołania jej do warunków porozumienia kończącego strajk w Bełchatowie w 1993 roku).

Jak już zaznaczono, etap konieczny dla ukształtowania się patchworkowego kapitalizmu wiązał się z rozwijaniem „kapitalizmu z zewnątrz” – przyciąganiem bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ). Kapitał zagraniczny pojawił się na dużą skalę w drugiej połowie lat 90. i wówczas inwestorzy zagraniczni przesunęli swoje zainteresowanie z niwelowania wewnętrznej luki popytowej Polski na zaspokajanie przez lokowane tu zagraniczne korporacje popytu na rynku zachodnioeuropejskim i innych. Poszczególne międzynarodowe korporacje mogły realizować produkcję wielkoseryjną nowoczesnych lecz nie innowacyjnych produktów na podstawie *know-how* opracowanych za granicą i pod kierunkiem własnych central, korzystając ze stosunkowo taniej i nieskorej do protestowania klasy pracowniczej. Przy małych kosztach wchodzenia do systemu poszczególne korporacje tworzyły własne „wyspy”, posiadające własną architekturę instytucjonalną (własny model stosunków pracy, zarządzania korporacyjnego, transferu zysków itd.).

Mimo wszystkich ujemnych konsekwencji kapitału zagranicznego, dzięki wybraniu „prywatyzacji z zewnątrz” Polska i inne kraje Europy Środkowej uniknęły (niektóre tylko do czasu) dominacji krajowych oligarchów. W Polsce pojawiła się grupa oligarchów w pierwszym okresie transformacji, zaznaczali oni swoją obecność także w późniejszym okresie, jednak bezpośrednio inwestycje zagraniczne ograniczyły w dużym stopniu ich ekspansję,

²⁴ W połowie lat 90., podczas zjazdu przewodniczących spółek pracowniczych w gmachu Ministerstwa Gospodarki, prowadzący spotkanie dyrektor departamentu wypowiedział frazę: „zwracam się do was, jako do przyszłych kapitalistów”. Gdy wicepremier Waldemar Pawlak, jako Przewodniczący Trójstronnej Komisji, polecił pod koniec pierwszej dekady XXI wieku przesłedzenie drogi byłych spółek pracowniczych, leasingujących majątek przedsiębiorstw państwowych, okazało się, że wszystkie odnalezione przedsiębiorstwa tego typu stały się własnością pojedynczych osób, bądź własnością kilku udziałowców.

co okazało się kluczowym czynnikiem kształtowania kapitalizmu patchworkowego. Cytowany już Sławomir Adamczyk, przyjmując za układ odniesienia układy zbiorowe pracy, zwracał uwagę na swobodę kształtowania stosunków pracy przez zagraniczne korporacje: „[z]a ważny czynnik wpływający na nieobecność sektorowego poziomu rokowań w sferze gospodarki prywatnej należy uznać reperkusje lawinowego wzrostu napływających do Polski bezpośrednich inwestycji zagranicznych po 1989 roku. Korporacje ponadnarodowe (także te wywodzące się z państw UE 15) spotkały się z pasywnym podejściem polskiego państwa w odniesieniu do wspierania dialogu społecznego w obszarze biznesowym. Korzystając z tego wielu zagranicznych pracodawców ledwo akceptowało konieczność uznawania roli związków zawodowych na poziomie zakładu pracy” (Adamczyk 2018: 66-67).

Tożsamość polskiego porządku społeczno-gospodarczego po przełomie 1989/1990 była zasadniczo liberalna, jednak polityka „elity adaptacji”, w tym kompromisy przyjęte w Pakcie o przedsiębiorstwie państwowym, rozwój kapitalizmu „z zewnątrz” i wprowadzenie przez każdą korporację zagraniczną swoich stosunków pracy i swojego typu zarządzania korporacyjnego, ukształtowały niespójny porządek patchworkowy, który rzutował na dialog społeczny. Cechą patchworkowego dialogu społecznego jest jego niestabilność, zwłaszcza dryfowanie zbliżające się ku rozwiązaniom liberalnym, pluralistycznym lub, przeciwnie, korporacyjnym, koordynowanym. Kierunek dryfu zależał od szeregu czynników, przede wszystkim polityki danego rządu lub danej agendy rządowej, sterującej pracami Komisji Trójstronnej oraz interesami partnerów społecznych i relacjami między nimi. Dojrzałe porządki kapitalistyczne typu liberalnego (LME) czy korporacyjnego (CME) formują względnie stabilny grunt dla takich instytucji jak dialog społeczny, czego nie można twierdzić o kapitalizmie patchworkowym, cechującym się łatwością „doklejania” organizacji i instytucji o własnej architekturze instytucjonalnej. Jacek Sroka charakteryzując w przeszłości polski porządek społeczno-gospodarczy, pisał o „etatyzmie/chwiejnym korporatyzmie” (2007: 72). Pogląd ten, mimo że sformułowany nieomal dwie dekady temu, zachowuje aktualność.

Z powyższego stwierdzenia wypływa kluczowy wniosek dla analizy prowadzonej w niniejszym tekście. Na podstawie wieloletnich obserwacji polskiego porządku patchworkowego da się stwierdzić pojawianie się obok dominujących rozwiązań liberalnych i dialogu instrumentalnego lub skupionym na lobbing, także rozwiązania o charakterze korporacyjnym i dialogu autotelicznego. W analizowanych przypadkach rozwiązania autoteliczne okazywały się nietrwałe, „staczały się” na stronę instrumentalno-lobbingową, niemniej dowodziły istnienia potencjału autotelicznego. Poni-

żej przedstawimy trzy typy dialogu społecznego, charakterystyczne dla polskiego kapitalizmu patchworkowego: dialog okresu Andrzeja Bączkowskiego, dialog okresu Jerzego Hausnera i dialog autonomiczny w kontekście kryzysu 2008/2009.

Studium przypadków dialogu społecznego w ramach kapitalizmu patchworkowego okresie działania Komisji Trójstronnej

W podrozdziale przedstawimy wybrane przykłady dialogu społecznego, zgodnie z metodą studium przypadku, która pozwala na uchwycenie współzależności czynników wpływających na dialog społeczny. W badaniu przypadków branżowych na warsztat uczestniczył autor niniejszego podrozdziału, bądź informacje zostały uzyskane przez niego od bezpośrednich uczestników. Przypadki te zostały opisane w kilku publikacjach, zwłaszcza w „Gardawski 2009” i „Gardawski [red.] 2020”. Zgodnie z typologią dialogów, przedstawioną we wstępie, będą nas interesowały przypadki zbliżania się dialogu społecznego do modelu autotelicznego i modelu instrumentalnego, pamiętając, że realnie większość praktycznych realizacji dialogu społecznego zawiera obydwie te wymiary, chociaż w różnej proporcji. Przy tym wymiar instrumentalny kojarzy się z modelem liberalnej gospodarki rynkowej (LME – *Liberal Market Economy*), a autoteliczny kojarzy się z modelem skoordynowanym (CME – *Coordinated Market Economy*). Pytanie więc można sformułować następująco: czy w porządku liberalnym o charakterze patchworkowym jest miejsce na rozwiązania odpowiadające definicji dialogu autotelicznego i jaką one przybierają postać konkretną?

Dialog społeczny wspierany przez Jacka Kuronia i Trójstronna Komisja pod kierownictwem Andrzeja Bączkowskiego – ku modelowi autotelicznemu? (lata 1994–1996)

Wyzwanie, którym był bunt przemysłowej klasy robotniczej 1991–1992, znalazło odpowiedź nie tylko w rewitalizacji dialogu społecznego, ale także w próbie skierowania modelu stosunków przemysłowych ku skoordynowanej gospodarce rynkowej, ku modelowi (neo)korporacyjnemu, a także ku ukształtowaniu wzoru wartości właściwych demokracji deliberatywnej i dialogowi autotelicznemu.

Taką wizję niósł Jacek Kuroń, który po okresie „zdrady ideału” (Gardawski 2014), powrócił do wizji samorządności jako regulatora życia społecznego. Z kolei Andrzej Bączkowski starał się zakorzenić ją w społecznej praktyce.

W literaturze wskazuje się napięcie między kompetencjami Komisji a rolą partnerów społecznych. Komisja ma ustalać szereg podstawowych wskaźników makroekonomicznych, natomiast partnerzy społeczni realnie dysponują jedynie funkcjami konsultacyjno-lobbingowymi. Maciej Olejnik ujął to napięcie następująco: „Korporatyzm rozumiany jako system formułowania polityki, w ramach którego rząd, związki zawodowe i organizacje pracodawców wspólnie podejmują i implementują decyzje polityczne w obszarze społeczno-gospodarczym, występuje w wielu państwach Europy Zachodniej. Po 1989 roku w Polsce wykształciła się zdeformowana odmiana tego systemu – PR (*public relations*) korporatyzm. W jego ramach rząd pozoruje negocjacje trójstronne z partnerami społecznymi, aby zwiększyć poziom poparcia politycznego wśród obywateli. W rzeczywistości samodzielnie podejmuje decyzje polityczne” (Olejnik 2021: 73). Termin PR korporatyzm jest autorstwa Magdaleny Bernaciak (2013). Teza Olejnika współbrzmi z szeroko znaną koncepcją Davida Ost, który ukuł termin *illusory corporatism*. Początkowo ten „pozorny korporatyzm” przypisywał tylko krajom Europy Środkowej i Wschodniej (Ost 2000), aby w późniejszym okresie uznać, że taki pozorny charakter korporatyzmu jest właściwy w całej Europie, także Zachodniej (Ost 2011).

Wbrew tezie, że autoteliczny korporatyzm jest niemożliwy do wprowadzenia w warunkach współczesnego liberalnego kapitalizmu, Jacek Kuroń z Andrzejem Bączkowskim podjęli próbę – okresowo skuteczną – nadania partnerstwu społecznemu w ramach polskiej Komisji Trójstronnej zarówno rolę instrumentalną z punktu widzenia polityki gospodarczej, jak i autoteliczną – miało służyć modyfikacji liberalnego ustroju społeczno-gospodarczego (bez likwidacji jego trzonu rynkowego). Miało się to odbyć poprzez rozwinięcie elementów Kuroniowskiej wizji demokracji deliberatywnej. W tym modelu strona rządowa nie traciła swoich prerogatyw „złotej akcji”, jednak nie korzystała z nich – wskaźniki miały być ustalane w drodze dialogu deliberatywnego na zasadzie konsensusu stron.

Andrzej Bączkowski starał się uczynić z Trójstronnej Komisji forum edukacyjne deliberatywnego dialogu społecznego dla „grup szerokich interesów”: związków zawodowych i organizacji pracodawców, przełamując ograniczenia wynikające z niskiego poziomu pomostowego i podległościowego zaufania społecznego.

Złożony proces budowania polskiej Komisji Trójstronnej doczekał się szeregu wnikliwych analiz (zwłaszcza Zakrzewska 2020). Obecnie zostaną przytoczone wyniki rozmów, które siedem lat po przedwczesnej śmierci Andrzeja Bączkowskiego były prowadzone przez zespół, do którego należał piszący te słowa z reprezentantami organizacji społecznych, uczestniczącymi w pracach Komisji w latach 1994-1996 i z pracownikami Departamentu Dialogu i Partnerstwa Społecznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Przełamywanie bariery nieufności dokonywane było przez Andrzeja Bączkowskiego głównie dzięki rozszerzaniu zakresu potencjalnych ustępstw strony rządowej wobec związków zawodowych i znaczącym przesuwaniu inicjalnie określonego punktu kompromisu. Skorzystanie z tych ustępstw wymagało jednak porozumienia między poszczególnymi związkami zawodowymi. Andrzej Bączkowski gotów był w trakcie negocjacji przyjmować racjonalne argumenty strony związkowej i wywierać presję na swoich kolegów z rządu, by ci zgodzili się na większe kompromisy, niż początkowo zakładano. Jeden z negocjatorów ze strony „Solidarności” (Zbigniew Krużyński, rozmowa zanotowana w 2003 roku) tak przedstawiał ten proces dochodzenia do porozumienia: „Bączkowski chwycił za telefon, dzwonił przy nas do innego ministra, starał się go przekonywać do większych ustępstw. Czulo się, że jest to człowiek jakiejś misji, że on naprawdę chce dojść do kompromisów i że nie gra znaczonymi kartami. Bo to jest tak, że jeżeli ktoś manipuluje, to to zawsze wcześniej czy później wyjdzie. (...). Ja nie wiem, czy on się wcześniej nie umawiał z tymi ministrami, że będzie dzwonił i nie uprzedzał ich, co mają mówić, ale nawet jak tak było, to nie czulo się absolutnie. Ja byłem przekonany, że on jest autentyczny”.

W tomie poświęconym pamięci Andrzeja Bączkowskiego, Iwona Zakrzewska pisała; „[m]inister Bączkowski był bezstronny, potrafił nawiązywać dialog z reprezentantami wszystkich stron. Był człowiekiem koncyliacyjnym. Prowadził dialog z ogromną cierpliwością i jednocześnie z ogromną determinacją starał się doprowadzać do końca rozpoczęte negocjacje. Prawdopodobnie jego postawa i nieugięta wola dogadywania się w sprawach ważnych dla rozwoju rynku pracy, zmuszała wręcz pozostałych do współdziałania w duchu kultury dialogu. (...) Pomimo wielu różnic w postrzeganiu sposobów i trybu negocjacji, Trójstronna Komisja potrafiła w latach 1995–1996 doprowadzić do wielu porozumień. Jednym z nich było słynne porozumienie w 1996 roku w sprawie wzrostu płac. Propozycje poszczególnych związków zawodowych i rządu różniły się na tyle od siebie, że doprowadziły do kryzysu w negocjacjach. Jednakże, w wyniku ostatecznych uzgodnień, w ostatnim dniu ustawowego terminu, kilka minut po północy doprowadzono do wspólnego stanowiska” (Zakrzewska 2020:22).

Krążą do teraz wspomnienia w środowisku uczestników dialogu o samowolnym opuszczaniu przez ciężko chorego Andrzeja Bączkowskiego szpitala, by prowadzić negocjacje, o jego nieliczeniu się ani z własnym zdrowiem, ani z wytrzymałością partnerów negocjacji. Kazimierz W. Frieske, obserwujący bezpośrednio te praktyki, mówił z przymrużeniem oka, że minister Bączkowski osiągał porozumienie przez skrajne zmęczenie partnerów. Po dziesięciu godzinach omawiania problemu wszyscy chcieli zakończyć posiedzenie i godzili się na kompromis.

Czynnikiem obiektywnym, ułatwiającym dialogowanie, było to, że w pierwszym okresie prac Trójstronnej Komisji, gdy Andrzej Bączkowski pełnił stanowisko wiceministra, zarówno partnerzy społeczni jak strona rządowa kierowali do prac w Komisji specjalistów, którzy byli nastawieni na uzyskiwanie konsensusu (jest to opinia pracowników departamentu dialogu). Ustalenia Komisji były dla rządu ważne, zwłaszcza wskaźniki wzrostów przeciętnych wynagrodzeń ustalane w latach 1994–1996. Wskaźniki te, przyjęte w trybie trójstronnym, nie miały wprawdzie charakteru obligatoryjnego, jednak znaczący odsetek przedsiębiorców (w latach 1995–1997 było to 27,1 proc.) traktował je jako obowiązującą w ich firmach granicę wzrostu wynagrodzeń. Jednocześnie obliczono, że dynamika płac była wyższa od ustalonej przez Komisję zaledwie w przedziale od 5 proc. do 5,9 proc. przedsiębiorstw (Urbaniak 1999).

Podczas miesięcy przewodniczenia Komisji Trójstronnej przez Andrzeja Bączkowskiego partnerstwo społeczne nabierało cech autotelicznych, były one jednak gwarantowane przez osobiste zaangażowanie Bączkowskiego, a więc przez konsekwentne, celowo-racjonalne nastawienie strony rządowej na wprowadzenie i utrwalenie odpowiedniego typu „uzusu”, który miał przekształcić się w normę, formować kulturę dialogu. Należy podkreślić, że działania te nie znalazły odzwierciedlenia w nadaniu organizacjom interesu partnerów społecznych jakiś „prerogatyw sprawczych”, obszaru samodzielnego wpływu, jaki np. miało wiele organizacji partnerów społecznych w Europie Zachodniej w postaci „systemu gandawskiego”. W rezultacie stroną sprawczą, dysponującą władzą niepodzielną, pozostała strona rządowa, która mogła sprzyjać dialogowi z organizacjami interesu społecznego, uczestniczącymi w Komisji Trójstronnej, a mogła mu nie sprzyjać i dialog mógł ulec zamrożeniu.

Jaki wniosek można wyprowadzić z analizy dialogu społecznego w krótkim okresie kierowania Komisją przez Andrzeja Bączkowskiego? Sprowadzając do kwestii kluczowych, są to, po pierwsze, kryzys jako czynnik krystalizacji dialogu, po drugie, działalność przedstawiciela strony rządowej w Komisji Trójstronnej, nastawiona na kreowanie dialogu z organizacjami interesu

społecznego w duchu autotelicznego, przełamania nieufności przez działania o orientacji bliskiej korporacyzmowi i demokracji deliberatywnej. Po trzecie, cała strona rządowa gotowa jest do zawierania kompromisów ze stroną społeczną Komisji Trójstronnej. Ta przychylność była jednak udzielona warunkowo przez większość rządową, którą cechowały postawy radykalnie rynkowe i autoteliczny dialog z grupami interesu społecznego był wspierany tak długo, jak długo pozwalał uniknąć realnie groźących napięć i konfliktów, gdy zagrożenie mijało, mijało także zainteresowanie prowadzeniem dialogu z kierownictwem grup interesu, uczestniczącym w Komisji Trójstronnej.

* * *

Po odejściu Andrzeja Bączkowskiego dialog społeczny przeżywał zmienne losy (Gardawski 2009), chociaż partnerzy społeczni prowadzili bardziej lub mniej skuteczne działania na rzecz zwiększenia sprawczości dialogu społecznego. W tym planie trzeba wymienić ustawowe umocowanie dialogu społecznego w 2001 roku, ustawę o Radzie Dialogu Społecznego z 2015 roku, jej nowelizacje, łącznie z ostatnio planowaną. Działania te są systematycznie analizowane m.in. przez Jacka Męcinę, ich uczestnika i współtwórcę (patrz m.in. Męcina 2020)²⁵. Mimo tej burzliwej historii, a nawet prób wspólnych akcji strony związkowej w imię przesunięcia polskiej ekonomii politycznej ku korporacyzmowi i koordynowanej gospodarce rynkowej w drodze systemowej zmiany Kodeksu pracy (konferencja zorganizowana przez główne centrale związkowe jesienią 2013 roku), dialog społeczny wszedł w długookresowy cykl: podejmowanie przez rząd i grupy interesu partnerów społecznych wyzwań ze strony napięć i konfliktów społecznych, po czym powrót do stanu równowagi postaci dialogu instrumentalnego, który oznaczał nieuregulowany lobbing partykularnych interesów organizacji partnerów społecznych (nie był to nawet opisany przez Bernaciak *public relations* korporacyzm).

Specyficzny wpływ na dialog społeczny wywierał rząd w okresie dominacji polityki, którą za F. Zakarią można nazwać „nieliberalną demokracją” (*illiberal democracy*). Strona rządowa komunikowała się bezpośrednio z większością społeczeństwa, niejako ponad instytucjami, w tym ponad grupami interesu społecznego – związkami zawodowymi i organizacjami przedsiębiorców, reprezentującymi świat pracy i kapitał w zinstytucjonalizowanym dialogu społecznym.

²⁵ Dodajmy, że partnerzy społeczni rzadko umieli wykorzystać zdobyte przez siebie regulacje.

W rozdziale nie ma miejsca na omówienie problemu funkcji jawnych i ukrytych, spełnianych przez dialog społeczny na poziomie narodowym, sektorowym i regionalnym (tu niezastąpione są liczne analizy Międzynarodowej Organizacji Pracy, np. Vaughan-Whitehead 2017; Grimshaw, Koukiadaki, Tavora 2017). Wspomnieć jednak należy, że w przypadku polskiego dialogu sektorowego w okresie Trójstronnej Komisji, ale także Rady Dialogu Społecznego, szczególnie ważna okazywała się funkcja zastępcza w stosunku do ponadzakładowych zbiorowych układów pracy.

Trójstronna Komisja pod kierownictwem Jerzego Hausnera – ku modelowi instrumentalnemu i autotelicznemu (lata 2002–2003)

Celem Jerzego Hausnera jako ministra pracy i przewodniczącego Trójstronnej Komisji było zawarcie w Trójstronnej Komisji transgresyjnego „Paktu dla pracy i rozwoju”. Motywacją było wiele, na pierwszy plan wysuwały się dążenie do przełamania stagnacji gospodarki w sytuacji braku dostatecznego poparcia rządu ze strony Sejmu i NBP. Zarówno Jerzy Hausner jak większość partnerów społecznych po stronie pracodawców traktowała ewentualny pakt jako wielką szansę dla Polski. W opracowaniu rocznicowym Konfederacji Pracodawców Polskich pisano: „[s]podziewano się, że będzie to porozumienie, które przyniesie efekty podobne do hiszpańskiego Paktu z Toledo czy porozumień irlandzkich” (Konfederacja Pracodawców Polskich 2009: 91).

Jerzy Hausner rozpoczął przygotowanie do Paktu od opracowania dokumentu „Zasady dialogu społecznego”. Został on przyjęty przez Radę Ministrów w październiku 2002 roku. W „Zasadach” akcentowano służebną rolę dialogu wobec polityki rządu i polityk sektorowych, niepomijając jednak jego ustrojowego, autotelicznego charakteru: „Dialog społeczny prowadzony przez administrację rządową powinien być wynikiem przemysłanej wizji i strategii wykorzystania go dla efektywnego prowadzenia polityki rządu, poprawy jakości rządzenia oraz wzmocnienia mechanizmów demokratycznych w państwie. Dialog społeczny nie powinien być wyłącznie wynikiem bieżących potrzeb, a zwłaszcza presji sytuacji konfliktowych. (...) W interesie rządu jest, aby partnerzy społeczni aktywnie działali na rzecz artykułowania swych interesów wobec władz publicznych w sposób zorganizowany (...). Działanie administracji publicznej oparte wyłącznie o hierarchiczny stosunek administracyjno-prawny, jest w państwie demokratycznym zarówno nieuprawnione, jaki i nieskuteczne” (Zasady dialogu społecznego 2002: 11–12).

Ogólną strategię rządu przygotował wicepremier Grzegorz Kołodko. Przyjęto ambitny plan wzrostu PKB w kolejnych latach, przy jednoczesnej reformie finansów publicznych, a ponadto opracowano program jakościowego przeobrażenia społeczno-ekonomicznego Polski przez zaniechanie finansowania istniejących grup interesów branżowych, skierowanie funduszy na zadania rozwojowe, nowoczesne urynkowanie usług publicznych w duchu instytucjonalizmu, tzn. przy kontroli dysfunkcji wytwarzanych przez rynek. Politykę tę przyszło realizować w warunkach bardzo wysokiego bezrobocia.

A oto jak wicepremier Grzegorz Kołodko mówił o hausnerowskiej propozycji paktu społecznego: „Na początku 2003 roku hipoteza była taka, że nie ma w zasadzie możliwości na żaden sensowny program rozwoju gospodarczego ze względu na praktycznie antyrządową pozycję prezesa NBP (...). Wobec tego szukamy gdzie indziej. A gdzie? A poprzez instytucję, która istnieje, a nazywa się Komisja Trójstronna i (poprzez) wielkie, historyczne porozumienie społeczne wszystkich ze wszystkimi na wzór paktu (hiszpańskiego) z Moncloa (...). Pakt miał dotyczyć finansów publicznych, unowocześnienia prawa pracy, budownictwa mieszkaniowego, restrukturyzacji starych przemysłów, proeksportową orientację, wsparcie dla małej przedsiębiorczości. Czyli do wszystkich gorących tematów (...). To do czego chciał mnie przekonać (Jerzy Hausner), to było myślenie, które po części jest słuszne. Jeśli wynegocjowanoby konsensus w Komisji Trójstronnej, to byłby silny instrument polityczny nacisku na Sejm, który nie mógłby tego zlekceważyć. Sejm mógł zlekceważyć nas, rząd, mnie, program jako taki, natomiast nie mógł zlekceważyć uzgodnionego stanowiska w ramach Komisji Trójstronnej, gdzie są i pracodawcy i pracownicy” (rozmowa zanotowana przez autora w 2003 roku). Przyjęto ambitny plan Kołodki, aby wejść na ścieżkę wzrostu 2-5-7 proc. PKB w kolejnych latach, przy jednoczesnej reformie finansów publicznych²⁶.

Z planów, które Jerzy Hausner prezentował na forum Trójstronnej Komisji wynikało, że drogą wyjścia może być kompleksowa reforma społeczno-gospodarcza państwa, przy której nacisk był położony na ogólnospołeczny interes transgresyjny. Plany te zakładały, że polska Komisja Trój-

²⁶ W 2022 roku Grzegorz Kołodko wspominał: „Nielatwe było ponowne, podobnie jak to się udało w latach 1994–1997 po szoku bez terapii, wprowadzenie gospodarki na ścieżkę szybkiego wzrostu, ale udało się. Marek Belka, sprawując krótko urząd wicepremiera i ministra finansów, mówił o ścieżce 1-3-5, mając na myśli podnoszenie stopy wzrostu PKB w kolejnych latach 2002-2003-2004. Gdy po nim przejąłem stanowisko z początkiem lata 2002 roku, zapowiedziałem, że będzie to 3-5-7. I tak właśnie się stało wskutek polityki wspierania przedsiębiorczości i racjonalnej deregulacji gospodarki (Kołodko 2022: 6).

stronna, pod kierownictwem Jerzego Hausnera i przy wsparciu Grzegorza Kołodki może stać pod kluczowymi względami „quasi-rządem”, podobnym do podobnej instytucji w Hiszpanii. W tej sytuacji reforma pomagająca wydobycie kraju ze stagnacji, opracowana w postaci paktu w Trójstronnej Komisji. Gdyby tak się stało, dialog społeczny w Polsce stałby się instytucją kluczową w obszarze społeczno-gospodarczym, do tego nie doszło.

Podczas wstępnych obrad wyjazdowych partnerzy społeczni otrzymali zbiór preferencji rządowych, którym miał odpowiadać planowany pakt, m.in. zwiększenia zakresu swobody działalności gospodarczej, naprawa finansów publicznych, sposoby zmniejszenia obciążeń z tytułu podatku dochodowego w celu zwiększenia popytu inwestycyjnego i konsumpcyjnego, nowe zasady prywatyzacji, uwzględniające potrzeby kształtowania nowoczesnej struktury gospodarki oraz tworzenia miejsc pracy, mechanizmy kształtowania wynagrodzeń, sposoby udzielania pomocy państwowej przedsiębiorstwom.

Początkowo propozycja podjęcia prac nad paktem została poparta przez wszystkich partnerów społecznych. Współpracujący z Jerzym Hausnerem Dąbrowski mówił, że projekt paktu został uzupełniony podczas wyjazdowego posiedzenia Komisji przez przewodniczącą i przewodniczących wszystkich organizacji partnerów społecznych o różnorodne ich preferencje, a także „odchudzony” przez usunięcie pewnych obciążeń. W takiej postaci uzyskał od nich wstępną akceptację. Mimo tej zgody, przewodniczący „Solidarności” musiał wycofać swój podpis po naradzie w Komisji Krajowej „Solidarności”. Z rozmowy z przedstawicielem Komisji Krajowej „Solidarności”, przeprowadzonych przez piszącego te słowa, wynikało, że związek nie chciał się zgodzić na uczestnictwo w pracach prowadzonych przez rząd lewicowy, któremu związek nie ufał. „Solidarność” powróciła po dwóch miesiącach do negocjacji, gdy inicjatywę przejęła z rąk rządu jedna z organizacji pracodawców, a ponadto zmieniono przedmiot prac z „paktu” na „porozumienie”²⁷. Po pokonaniu wspomnianych trudności, rozpoczęły się wielomiesięczne negocjacje. W dokumencie Konfederacji Pracodawców Polskich pisano: „[t]reść paktu negocjowano przez 8 miesięcy. Negocjacje pełne sporów, dyplomatycznych zabiegów a nieraz kłótni, choć były powodem do satysfakcji, bo udało nam się uzyskać więcej niż w latach ubiegłych” (Konfederacja Pracodawców Polskich 1989-2009: 91). Pod koniec negocjacji okazało się, że liczba rozwiązanych problemów była niemała, chociaż partnerzy społeczni

²⁷ Za sprawą niezrozumiałego odrzucenia porozumienia przez NSZZ „Solidarność” zmarowano szansę epokowego wydarzenia, które mogło przynieść krajowi nieocenione korzyści. Odrzucenie paktu, w ocenie pozostałych uczestników porozumienia: pracodawców, OPZZ i rządu, było aktem politycznym, wymierzonym w pokój społeczny i interes samych pracowników (Konfederacja Pracodawców Polskich 1989-2009: 91).

nie porozumieli się w transgresyjnych obszarach reformy, które zakładały aktualne wyrzeczenia w imię przyszłych korzyści. W grudniu 2003 roku ogłoszono komunikat o porozumieniach m.in. w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w sprawie projektu ustawy o indywidualnych kontaktach emerytalnych oraz ustawy o pracowniczych programach emerytalnych. Ponadto osiągnięciem dialogu było ustalenie wysokości wskaźnika przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia u przedsiębiorców na rok 2004. Debaty, w których uczestniczyły reprezentacje wszystkich stron Komisji, łącznie z rządową, odbywały się w duchu deliberacji. Rzetelna deliberacja wymaga transparentności i dostępu do danych, te gwarantował Jerzy Hausner (ilekroć poszukiwanie kompromisu wymagało dostępu do danych rządowych, uczestnicy otrzymywali je z dnia na dzień). Przytoczymy jeszcze raz komentarz Konfederacji Pracodawców Polskich odnośnie Jerzego Hausnera i cytatu jego wypowiedzi po zakończeniu negocjacji: „[c]oś istotnego się decyduje i otwiera. Rząd popiera tę uchwałę i będzie z najlepszą wolą uczestniczył w wykonywaniu tego, do czego się zobowiązemy”. Kluczowe było to, że rząd w tym względzie słowa dotrzymał, dotrzymywał także wszystkich zobowiązań, których się podjął podczas negocjacji.

Jaki z kolei wniosek można wyprowadzić z analizy dialogu społecznego w 2003 roku prowadzonego pod auspicjami Jerzego Hausnera? Po pierwsze, koncepcja stworzenia quasi-rządu okazała się niezgodna z interesami przede wszystkim związków zawodowych, głównie, chociaż nie wyłącznie, „Solidarności”. Ważnym rozwinięciem negocjacji była inicjatywa OPZZ, które przeprowadziło własne negocjacje, licząc na sukces autonomiczny (bez strony rządowej). Nie wnikając obecnie w złożoną materię dialogu pod koniec 2003 roku, można stwierdzić, że był to spór polityczny i ostra dychotomizacja sceny politycznej.

Autonomiczny dialog i Pakiet Antykryzysowy – ku modelowi autotelicznemu i instrumentalnemu (2008–2009)

Duża część prac Trójstronnej Komisji w roku 2008 była poświęcona dialogowi wokół emerytur pomostowych, podczas którego uzyskano kilka częściowych kompromisów, jednak nie odpowiadały one oczekiwaniom wszystkich grup zawodowych. W listopadzie odbyło się prezydium Komisji z udziałem premiera Tuska, na którym przedstawił instrumentalną „relację standardową” odnośnie dialogu trójstronnego na poziomie centralnym: rząd prowadzi politykę suwerenną, jednak chętnie podejmuje współpracę z part-

nerami i dopuści ich do współpracy przy koordynacji polityk sektorowych, nie delegując im jednak władzy. Dodał także, iż związki zawodowe nie mają w stosunku do polityki rządu realnej *veto power* (Gardawski 2009: 236-237). Prace nad emeryturami przerwano jednak pod koniec roku ze względu na zagrożenie globalnym kryzysem, rozpoczętym upadkiem banku Lehman Brothers we wrześniu 2008 roku.

W polskich kręgach gospodarczych zapanowało jesienią 2008 roku przeświadczenie o zbliżaniu się do naszego kraju głębokiego, wielowymiarowego kryzysu. Obawiano się, że podobnie jak w przypadku kryzysu z lat 30., kryzys w Polsce pojawi się z pewnym opóźnieniem w stosunku do krajów Europy Zachodniej, lecz będzie głębszy i będzie trwał dłużej. Oczekiwano fali bankructw instytucji finansowych i przedsiębiorstw z podstawowych działów gospodarki oraz towarzyszącej jej fali bezrobocia.

Badania CBOS pokazały pogłębienie się w ciągu kilku miesięcy obaw społeczeństwa polskiego w związku z kryzysem – w listopadzie 2008 roku tylko 12 proc. Polaków deklarowało przeświadczenie, że kryzys ma już wpływ na gospodarkę kraju, gdy w lutym 2009 roku wskaźnik wzrósł do 44 proc. a w marcu 2009 roku do 57 proc. Jednocześnie w listopadzie 2008 roku 12 proc. przewidywało, że kryzys nie będzie miał wpływu na gospodarkę kraju, gdy w lutym optymistów było tylko 3 proc. (w marcu 4 proc.). Pozostali każdorazowo wskazywali, że wprawdzie gospodarka jeszcze nie odczuwa kryzysu, lecz w przyszłości będzie odczuwała (CBOS marzec 2009).

Jak pisaliśmy, kluczowa rola w paktach przypada rządowi – w tym przypadku rząd nie pozostawał bezradny: pod koniec listopada 2008 roku powstał rządowy „Plan stabilizacji i rozwoju”, o wartości 91 mld złotych, który miał zapewnić stabilność finansową i działania na rzecz rozwoju gospodarczego. Planowi miały towarzyszyć projekty ustaw i rozporządzeń, a także odpowiednie zmiany w budżecie na 2009 roku. Założenia planu obejmowały m.in. wzrost limitów na poręczenia i gwarancje kredytów, akcję kredytową dla małych i średnich przedsiębiorstw, przyspieszenie inwestycji współfinansowanych ze środków UE, przyjęcie maksymalnej ceny za prąd, a także ewentualne okresowe wprowadzenie gwarancji dla banków. Plany rządowe zostały przedstawione na forum Trójstronnej Komisji, równoległe odbył się pod auspicjami Prezydenta RP szczyt społeczny z udziałem związków zawodowych, pracodawców, samorządowców oraz ekonomistów. Zapraszając, Prezydent RP Lech Kaczyński zwrócił uwagę, że według badań sondażowych, aż 95 proc. Polaków chce ochrony miejsc pracy. Szczyt u Prezydenta RP nie zakończył się jednak powołaniem zespołu przygotowującego plan antykryzysowy. Dodamy, że w maju 2009 roku Prezydent RP Lech

Kaczyński mówił w Sejmie: „czeka nas okres silnego spowolnienia lub zatrzymania wzrostu gospodarczego”. Prezydent szczególnie podkreślał zagrożenie związane ze wzrostem bezrobocia (Kaczyński 2009).

Partnerzy społeczni – reprezentanci wszystkich siedmiu organizacji bez wyjątku – uznali że projekt rządowy jest zachowawczy i niewystarczający, biorąc pod uwagę przewidywany zasięg i głębokość kryzysu oraz jego konsekwencje zarówno dla świata pracy jak dla przedsiębiorców. W rzeczy samej – biorąc pod uwagę ówczesne prognozy odnośnie zapaści w sektorze przedsiębiorstw i dużej skali zwolnień i bezrobocia, rządowa propozycja rozproszenia stosunkowo niewielkich środków na wymienione cele nie satysfakcjonowała, zwłaszcza związkowców. W tej sytuacji partnerzy społeczni złożyli deklarację opracowania samodzielnie, „autonomicznie” (bez udziału strony rządowej) programu ratunkowego. Od strony autorskiej mogę stwierdzić, że podczas dziesięciu lat, w trakcie których byłem obserwatorem prac Trójstronnej Komisji na wszystkich jej poziomach, taka zintegrowana akcja partnerów w imię opracowania paktu gospodarczo-społecznego była wydarzeniem bez precedensu. Strona rządowa zaakceptowała podjęcie dialogu autonomicznego (bez jej udziału) i złożyła nieformalną deklarację przygotowania odpowiednich ustaw. Za deklaracją przewodniczących organizacji partnerów społecznych szła niezwykle intensywna praca tych organizacji – ponownie podkreślę, że z tak intensywną i długo ciągnącą się pracą nie miałem do czynienia w ciągu wielu lat mojej obserwacji uczestniczącej w dialogu społecznym.

Komisji udało się opracować symetryczne z punktu widzenia interesów pracodawców i związków zawodowych porozumienie (pakiet) w trzynastu obszarach (rozwiązanie z zakresu prawa pracy, polityki gospodarczej i pomocy społecznej). Spotkanie 13 marca 2009 roku w siedzibie BCC zakończyło się podpisaniem Pakietu antykryzysowego, jednak nie obyło się bez dramatycznego momentu, w którym kluczową rolę odegrała Prezydent Konfederacji Lewiatan. Nieodżałowana Irena Dryll poświęciła porozumieniu w sprawie Pakietu Antykryzysowego artykuł w nieistniejącym już piśmie „Dialog. Pismo dialogu społecznego”. Zacytowała w nim wypowiedzi dwójki przewodniczących organizacji partnerów społecznych: „»Osiągnęliśmy coś, co w Polsce wydaje się prawie niemożliwe, porozumienie« – powiedział na konferencji prasowej 13 marca 2009 roku, tuż po zakończeniu negocjacji i podpisaniu pakietu Janusz Śniadek, lider »Solidarności«. W historii dialogu społecznego, było to wydarzenie doniosłe nie tylko i nie głównie ze względu na zawartość pakietu, ale dlatego, że w ogóle doszło do porozumienia. Zaczęła się kształtować jakaś nowa relacja między kapitałem a pracą, którą należy chronić i rozwijać. – »Jeszcze kilka miesięcy temu odeszlibyśmy od stołu

pokłóceni, teraz udało się nam ustalić zarys pakietu i zaprosić rząd do rozmów» – komentowała marcowe porozumienie Henryka Bochniarz, szefowa »Lewiatana« (Dryll 2009: 56-58).

Pakt został podpisany, bowiem pracodawcy zaakceptowali stabilizację zatrudnienia przy trzecim kontrakcie czasowym, zaś związki zawodowe roczny okres obrachunkowy czasu pracy. Byłem świadkiem tych negocjacji: „gdy już się wydawało, że warunki kompromisu są dla obu stron nie do przyjęcia, pracodawcy przyjęli propozycję związkową co do ograniczenia kontraktów czasowych, związkowcy co do wydłużenia okresu obrachunkowego” (Gardawski 2009: 279).

Szczęśliwie dla Polski kryzys w niewielkim stopniu dotknął kraj. Dalsze losy Pakietu wiązały się z pierwszym sygnałem ominięcia polskiej gospodarki przez falę bankructw, na co rząd, przygotowując ustawy antykryzysowe, odpowiedział wycofaniem poparcia dla niektórych postulatów związkowych. Jak można sądzić, rząd podjął sugestię pracodawców i kompromis 13 marca 2009 roku został przez pracodawców odrzucony (chciałoby się powiedzieć, „lekką ręką”). Jan Czarzasty następująco charakteryzował ten proces: „Przekazany na ręce rządu pakiet stał się podstawą projektów ustaw, skierowanych następnie bez zwłoki do parlamentu. (...). Nie wszystkie elementy Pakietu zostały uwzględnione w przepisach ustawowych: pominięto punkt dotyczący podnoszenia płacy minimalnej, a oprócz tego ustawa antykryzysowa zawiesiła tymczasowo zasadę (...) »trzecia umowa na stałe«, czyli umożliwiła zawieranie nieograniczonej liczby umów o pracę na czas określony w okresie 24 miesięcy. W obu przypadkach były to sprawy istotne z punktu widzenia interesów związków zawodowych. Arbitralna postawa rządu i jego niesumienność (...) w dotrzymywaniu składanych wcześniej zapewnień nie wzbudziły wprawdzie sprzeciwu po stronie pracodawców, jednak, co nie było zaskoczeniem, związki zawodowe uznały je za nadużycie ich zaufania” (Czarzasty 2016: 36). Czarzasty pisze o „braku sprzeciwu” po stronie pracodawców i arbitralności rządu, można jednak dodać, że podczas obrad Komisji przedstawiciele związków zawodowych nie szczędzili krytycznych uwag stronie rządowej, a pośrednio – organizacjom pracodawców. Odnośnie rzetelności w zawieraniu kompromisów oczywiste było Mateuszowe „poznanie ich zatem po owocach” (Biblia 2017: 1571). Chciałoby się powiedzieć, że zrozumiała jest przyczyna, dla której Jerzy Hausner pozostawił po sobie wyjątkowo dobrą pamięć w środowisku Trójstronnej Komisji, bowiem niezwykle poważnie traktował swoje zobowiązania – cecha niezbyt częsta w zachowaniach uczestników dialogu trójstronnego.

Ponownie postawić można pytanie o wnioski – tym razem wyprowadzone z dialogu autonomicznego z lat 2008 i 2009. Po pierwsze, impuls

w postaci wielkiego zagrożenia kryzysem, na równi z odczuwanym przez wszystkich uczestników dialogu. Po drugie, trudności strony rządowej z jednostronnym przygotowaniem spójnej odpowiedzi na wyzwanie kryzysowe, za czym poszło rządowe przyzwolenie, aby partnerzy społeczni wzięli sprawę odpowiedzi na kryzys we własne ręce. Po trzecie, zmobilizowanie się wszystkich organizacji partnerów społecznych i świadomość, że opracowanie wspólnego planu i jego sukces nie tylko zaważy na sytuacji, lecz także podniesie prestiż Komisji a za jej pośrednictwem wszystkich jej uczestników. Tym samym zamysł z roku 2003 o Komisji Trójstronnej jako skutecznej grupie nacisku czy nawet „quasi-rządzie”, wówczas nie zrealizowany, obecnie wydawał się możliwy. Po czwarte, spójność organizacji partnerów społecznych okazała się nietrwała – jej zwornikiem był partykularny interes uczestników dialogu, każdy odrębnie kalkulował w duchu „Realpolitik”²⁸. Wystarczyło, by zagrożenie obniżyło się, aby kompromis został odrzucony przez część organizacji, które uznały, że nie muszą ponosić kosztów kompromisu dla realizacji partykularnych interesów.

* * *

W części pierwszej artykułu wymieniono szereg warunków, potrzebnych dla zawarcia paktu społecznego. Niektóre z tych warunków są niezbędne także dla owocnego prowadzenia dialogu społecznego – ich konfiguracja zależy od tego, czy jest to dialog autoteliczny, czy lobbystyczny lub instrumentalny. Jak więc ten wskaźnik ma się do przedstawionych w rozdziale przykładów dialogu społecznego?

W okresie autorytarnego socjalizmu (pomijając lata tuż powojenne), samorządnościowy dialog społeczny miał charakter autonomiczny, był w pewnym stopniu formą opozycji wewnątrzsystemowej (Kozek 2003) podważającą tzw. leninowski model autorytarnych i scentralizowanych stosunków przemysłowych. Dialog ten był nastawiony na autentyczne uspołecznienie modelu autorytarnego socjalizmu. W tym znaczeniu były to formy dialogu autotelicznego, o którym sądzili jego twórcy i uczestnicy, że ma szansę trwałego istnienia. W okresie rozwoju samorządu robotniczego w 1956 roku miał dać „socjalizm z ludzką twarzą”.

²⁸ Słownikowe (PWN) znaczenie: „polityka (...) uwzględniająca jedynie rzeczywisty stosunek sił, wykluczająca wpływ czynników ideowych lub moralnych na decyzje polityczne”.

Kapitalizm patchworkowy charakteryzuje się niskim poziomem spójności i komplementarności osnowy („reguł gry”) i niskimi kosztami transakcyjnymi wchodzenia do systemu organizacji, grup interesu i instytucji, które są w koncepcji kapitalizmu patchworkowego określane jako elementy wątku i nie podlegają zakorzenieniu w „osnowie”. Taki charakter ma instytucja dialogu społecznego. Jest ona wprawdzie ustawowo ugruntowana w „osnowie”, ale rola społecznych grup interesu (strony pracowników i przedsiębiorców) nie mają cechy sprawczości. Realna architektura instytucjonalna dialogu społecznego jest chwiejna, waha się między modelem bliższym liberalnej gospodarki rynkowej (w rozumieniu teorii *Varieties of Capitalism* Petera Halla i Davida Soskice’a) a modelem koordynowanej gospodarki rynkowej. Pozycja tego wahadła zależy od decyzji strony rządowej, która zwykle instrumentalnie traktuje grupy interesu społecznego, uczestniczące w Komisji Trójstronnej czy Radzie Dialogu Społecznego.

Stosunek rządu do organizacji interesu partnerów społecznych, działających w ramach centralnej instytucji dialogu społecznego, niewiele różni się od stosunku do innych grup interesu, zwłaszcza że organizacje partnerów społecznych, mimo reprezentatywności, nie mają dużych własnych zasobów, w tym możliwości mobilizacji dla protestowania lub wspierania polityki rządu. W warunkach kapitalizmu patchworkowego partnerzy społeczni pełnią rolę informacyjną i konsultacyjną, mając przy tym możliwość prowadzenia lobbingu. W praktyce dialogu instrumentalnego interesem strony rządowej jest posiadanie instytucji, w której może ewentualnie cyzelować swoje rozwiązania w drodze konsultacji z grupami interesu posiadającymi głębszą wiedzę o sytuacji środowisk społeczno-zawodowych, a także wiedzę ekspercką, z kolei grupy interesu społecznego mają instrument dający dostęp do strony rządowej i prowadzenie formalnego lub nieformalnego lobbingu. Taka forma dialogu instrumentalnego, w długich okresach, bywa punktualnie przecinana wyzwaniami kryzysowymi i wówczas strona rządowa może nadawać grupom interesu społecznego rolę autoteleliczną, dopuszczać pewien zakres sprawczości, podmiotowości. Praktyka społeczna dowodzi, że dialog instrumentalny zdecydowanie przeważa w działalności centralnej instytucji dialogu społecznego (o ile dialog nie ulega zamrożeniu), jednak w warunkach kapitalizmu patchworkowego, z jego chwiejnością, nie jest niemożliwe kolejne skokowe przerwanie stanu instrumentalnej stagnacji.

Bibliografia:

- Adamczyk S., (2018), Dialog sektorowy w Polsce, [w:] S. Adamczyk, B. Surdykowska, M. Szymański, *Przewodnik po dialogu społecznym*, Warszawa, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego.
- Alwasiak S., Lewandowska-Kalina M., Kalina L., Kowalewski O., Możdżeń M., Rybiński K., (2014), *Interes publiczny a interesy grupowe w polskim ustawodawstwie*, „Ekonomista” 2014/3.
- Bernaciak M., (2013), *Social dialogue revival or ‘PR corporatism’? Negotiating anti-crisis measures in Poland and Bulgaria*, “Transfer: European Review of Labour and Research”, vol. 19, nr 2.
- Banfield E., (1958), *The Moral Basis of a Backward Society*, New York: Free Press
- Bauman Z., Obirek S., (2020), *O świecie i o sobie samych*, Warszawa, Wydawnictwo Arbitor Sp. z o.o.
- Bohle D., Greskovits B., (2012), *Capitalist Diversity on European Periphery*, Ithaca and London, Cornell University Press.
- Breczko J., (2023), *Kryzys ojcem wszechrzeczy. Punktualizm filozoficzny (część pierwsza: od metafizyki do ewolucji kosmosu i biosfery [w:] „Kultura i Wartości”, Instytut Filozofii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, no. 35.*
- CBOS marzec 2009, *Odczuwane i przewidywane konsekwencje kryzysu*. Komunikat z badań BS/51/2009, Warszawa, CBOS.
- Czorzasty J., (2016), *Serpentyny dialogu społecznego [w:] A. Zybala (red.) Polska w dialogu. Tradycja zmiany. Porównanie perspektyw*, Warszawa, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego.
- Domański B., (2001), *Kapitał zagraniczny w przestrzeni Polski. Prawidłowości rozmieszczenia, uwarunkowania i skutki*, Kraków, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Dryll I., (2009), Dialog w cieniu kryzysu [w:] *Dialog. Pismo dialogu społecznego*, nr 1-2/2009 (22) str. 56–22, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego.
- Dudek A., (2024), *O historii narodzin III RP*, Warszawa, Grupa Wydawnicza Foksal.
- Friedrich C., Brzeziński Z., (1956), *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Cambridge, Harvard University Press.
- Furubotn E.G., Pejovich S. (eds.), (1974), *The Economics of Property Rights*, Cambridge, Mass, Ballinger.
- Gardawski J., (1994), Ownership and Control in Employee-owned Companies, [in:] M. Jarosz (eds.) *Employee-Owned Companies in Poland*, Warsaw, Institute of Political Studies Polish Academy of Science.
- Gardawski J., (1996), *Przyzwolenie ograniczone. Robotnicy o rynku i demokracji*, Warszawa, PWN.
- Gardawski J., (2001), *Związki zawodowe na rozdrożu*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
- Gardawski J., (2001a), *Powracająca klasa. Sektor prywatny w III Rzeczypospolitej*. Warszawa, Wydawnictwo IFiS PAN.
- Gardawski J., (2003), *Konfliktowy pluralizm polskich związków zawodowych*, Warszawa, Fundacja im. F. Eberta.
- Gardawski J., (2009), *Dialog społeczny w Polsce. Teoria, historia, praktyka*, Warszawa, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

- Gardawski J., (2014), *Wierność i zdrada* [w:] *Kuroń. Przewodnik Krytyki Politycznej*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa.
- Gardawski J. (wstęp i red.), (1987/1988), *Dialogi samorządowe (zeszyt I, II, III)*, Warszawa, Centrum Studiów Samorządowych.
- Gardawski J. (red.), (2009a), *Polacy pracujący a kryzys fordyzmu*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Gardawski J. (red.), (2013), *Rzemieślnicy i biznesmeni. Właściciele małych i średnich przedsiębiorstw prywatnych*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Gardawski J., Żukowski T., (1993), *Co powie wielki niemowa*, „Polityka” 26.06.1993.
- Gardawski J., Rapacki R., (2021), *Patchwork capitalism in Central and Eastern Europe – a new conceptualization*, “Warsaw Forum of Economic Sociology” no 2(24) Autumn 20.
- Gilejko L., (1969), *Związki zawodowe w kapitalistycznym społeczeństwie przemysłowym na przykładzie Francji*, Warszawa, Wydawnictwo Związkowe CRZZ.
- Gilejko L., (1972), *Związki zawodowe w procesie przemian społecznych w PRL*, Warszawa, Wydawnictwo Związkowe CRZZ.
- Gilejko L., Balcerek J., Borowska M., (1957), *Demokracja robotnicza czy anarchosyndykalizm*, „Polityka” 1957/7.
- Gilejko L., Balcerek J., Borowska M., (1957a), *Rady czy system rad?*, „Po prostu” 1957/6.
- Gilejko L. (red.), (1995), *Partycypacja i akcjonariat pracowniczy w Polsce: stan i perspektywy*, Warszawa, Oficyna Graficzno-Wydawnicza „Typografia”.
- Grimshaw D., Koukiadaki A., Tavora I., (2017), *Social dialogue and economic performance: What matters for business – a review of the literature*, Geneva, ILO Conditions of Work and Employment Series No. 89.
- Gould S.J., (1999), *Niewczesny pogrzeb Darwina*, Warszawa, Prószyński i S-ka.
- Hall P., Soskice D., (2001), *An Introduction to Varieties of Capitalism* [in:] Hall P., Soskice D. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford, Oxford University Press.
- Hausner J., (1995), *Formowanie się systemu stosunków pracy i reprezentacji interesów w Polsce w warunkach transformacji systemowej*, [w:] T. Kowalak (red.), *Negocjacje. Droga do paktu społecznego. Doświadczenia, treść, partnerzy, formy*, Warszawa, IPiPS.
- Hausner J., Wojtyła A., (1991), *Tendencje i perspektywy rozwoju systemu reprezentacji interesów w społeczeństwie postsocjalistycznym*, [w:] J. Hausner (red.) *System reprezentacji interesów w Polsce 1991*. Kraków, Akademia Ekonomiczna w Krakowie.
- Jarosz M., (1988), *Samorządność pracownicza. Aspiracje i rzeczywistość*, Warszawa, Książka i Wiedza.
- Jarosz M. (red.), (1994), *Employee-Owned Companies in Poland*, Warsaw, Institute of Political Studies Polish Academy of Science.
- Jarosz M. (red.), (1996), *Spółki pracownicze '95*, Warszawa, Instytut Studiów Politycznych PAN.
- Kaczyński L., (2009), *Kronika Sejmowa 31 maja*, Warszawa, Kancelaria Sejmu.
- Karpiński A., (2020), *Polska droga do roku 2050. Jak działać racjonalnie w coraz bardziej nieracjonalnym świecie*, Warszawa, Dom Wydawniczy Elipsa.
- Kołodko G., (2022), *Prawda o ekonomii i polityce polskiej transformacji*, „Zdanie” nr 2.

- Konfederacja Pracodawców Polskich 1989–2009*, (2009), Warszawa, Konfederacja Pracodawców Polskich.
- Kowalik T., (2010), *Rozmowy. Stanisław Gomulka do siebie, ekonomii, gospodarce [w:] Tadeusz Kowalik (red.) Stanisław Gomulka i transformacja polska; dokumenty i analizy 1968–1989*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar..
- Kozek, W., (2003), *Styl przywództwa związkowego [w:] Polsce*, J. Gardawski i J. Polakowska-Kujawa (red.) *Globalizacja Gospodarka Praca Kultura*. W 70. rocznicę urodzin Prof. zw. dr hab. Leszka Gilejko, Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Kwaśniewski A., (2023), *Prezydent. W rozmowie z Aleksandrem Kaczorowskim*, Kraków, Znak.
- Lewandowski J., (1994), *Potrzeba strategii gospodarczej*, [w:] „Przegląd Polityczny”, jesień 1994, nr 25.
- Okragły Stół dokumenty i materiały t. IV (2004) pod redakcją W. Borodzieja i A. Garlickiego. Warszawa, Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowe ZAPOL.
- Męcina J., (2010), *Wpływ dialogu społecznego na kształtowanie stosunków pracy w III Rzeczypospolitej*, Warszawa, ASPRA-JR.
- Męcina J., (2020), *Nowe uprawnienia Rady Dialogu Społecznego w zakresie udziału w procesie stanowienia prawa oraz jego interpretacji [w:] K.W. Frieske i I. Zakrzewska Dialog społeczny i jego konteksty (pamięci Andrzeja Bączkowskiego)*, Warszawa, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. A. Bączkowskiego.
- Mieleszko A., (2020), *Koncepcja pathdependence w ekonomii*. Białystok, Uniwersytet Białostocki https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/9249/1/A_Mieleszko_Koncepcja_path_dependence_w_ekonomii.pdf
- Nölke A., Vliegenthart A., (2009), *Enlarging the Varieties of Capitalism, The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe*, *World Politics* 61(4).
- Nowak S., (1979), *System wartości społeczeństwa polskiego*, „*Studia Socjologiczne*”, 4/1979.
- Olejniki M., (2021), *Jaki korporatyzm w Polsce? Rada Dialogu Społecznego w okresie funkcjonowania rządu Beaty Szydło*, „Przegląd Polityczny”. R. 26, nr 1.
- Olson M., (2012), *Logika działania zbiorowego. Dobra publiczne I teoria grup*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Olson M., (1982), *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, Yale University Press.
- Ost D., (2000), *Illusory Corporatism in Eastern Europe: Neoliberal Tripartism and Postcommunist Class Identities* “*Politics and Society*” 28:4.
- Ost, D., (2007), *Kłęska „Solidarności”. Gniew i polityka w postkomunistycznej Europie*, Warszawa: MUZA.
- Ost D., (2011), *Illusory Corporatism Ten Years Later* “*Warsaw Forum of Economic Sociology*” 2:1(3) Spring 2011.
- Piotrowski W., (1993), *Pakt o przedsiębiorstwie państwowym a potrzeba zmiany ustroju pracy w Polsce [w:] „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” Rok LV, zeszyt 2*. <https://repozytorium.amu.edu.pl/server/api/core/bitstreams/5ae2464a-5113-4481-ba04-6a03aa1c8086/content>
- Petrescu, D., (2014), *Path Dependence and the Inception of the Polish “Negotiated Revolution” of 1989*, ANALELE UNIVERSITĂȚII DIN BUCUREȘTI, ȘTIINȚE POLITICE ANUL XVI, NR. 2/2014.
- Reforma gospodarcza: główne kierunki i sposób realizacji. Instytut Rozwoju Gospodarczego SGPIS (1981) [w:] *Reforma gospodarcza propozycje tendencje kierunki*

- dyskusji*. R. Krawczyk (zbiór i komentarz), Warszawa, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Ruszkowski P., (2012), *Do partycypacji gospodarczej przez partycypację polityczną w Trzydzieści lat ustawy o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego* (materiały z konferencji), Senat Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa, Kancelaria Senatu.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D., (2004), *Ekonomia*, t. 1, Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Skąpska G., (2016), *Rządy prawa a gospodarka: uwagi socjologa prawa*, „Przegląd Socjologiczny+ tom LXV/3.
- Sroka J., (2007), *Stosunki przemysłowe i dialog społeczny a globalizacja i europeizacja* [w:] J. Zarzeczny (red.) *Model społeczny zintegrowanej Europy. Nowe wyzwania i perspektywy*, Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Stanisław Gomułka i transformacja polska; dokumenty i analizy 1968–1989* (2010) Tadeusz Kowalik (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Taleb N.N., (2020), *Czarny Łabędź. O skutkach nieprzewidywalnych zdarzeń*, Poznań, Wydawnictwo Zysk i S-ka.
- Tittenbrun J., (2010), *Narzucony system. Recenzja*. Nowa Krytyka 24-25.
- Transformacja polska; dokumenty i analizy 1990*, (2011), Gomułka S., Kowalik T., [wybór] (2011), Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Transformacja polska; dokumenty i analizy 1991–1993*, Gomułka S. (red.), (2013), Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Urbaniak B., (1999), *Ocena efektywności negocjacji trójstronnych w zakresie wynagrodzeń*, [w:] K.W. Frieske i inni, *Dialog społeczny*, IPiPS, Warszawa.
- Vaughan-Whitehead D. (eds.), (2017), *Inequalities and the World of Work: what Role for Industrial Relations and Social Dialogue?*, Cheltenham, Edward Elgar and ILO, Geneva.
- Zakrzewska I., (2017), *Podręczny słownik dialogu społecznego i wartości pokrewnych*, Warszawa, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. A. Bączkowskiego.
- Zakrzewska I., (2020), *25 lat Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” – historia, którą zapoczątkował Andrzej Bączkowski* [w:] K.W. Frieske i I. Zakrzewska (red.) *Dialog społeczny i jego konteksty (pamięci Andrzeja Bączkowskiego)*, Warszawa, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego.
- Zasady dialogu społecznego*, (2002), *Dokument programowy rządu przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 października 2002 r.* Warszawa, Rada Ministrów.

ISBN: 978-83-948081-8-1



RDS RADA
DIALOGU
SPOŁECZNEGO