

Janusz Jarosiński

Dialog społeczny w regionie : szanse i możliwości

Acta Scientifica Academiae Ostroviensis nr 11, 35-50

2003

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

JANUSZ JAROSIŃSKI

DIALOG SPOŁECZNY W REGIONIE - SZANSE I MOŻLIWOŚCI

Dialog społeczny wiąże się ściśle ze zmianami, jakie nastąpiły w Europie po zakończeniu I wojny światowej i przetoczeniu się przez nasz kontynent fali radykalnych ruchów społecznych o charakterze rewolucyjnym. Z tego okresu pochodzi głoszony i realizowany w wielu krajach europejskich postulat robotniczej kontroli nad działalnością gospodarczą państwa i przedsiębiorstw, dość często łączony również z postulatami nacjonalizacji ważniejszych sfer gospodarki narodowej.

Na tym tle ruch robotniczy nigdy nie był jednolity, ponieważ z jednej strony widział w dialogu społecznym i partycypacji pracowniczej możliwości zmiany położenia materialnego i społecznego ludzi pracy. Z drugiej strony praktyczna realizacja tego postulatu powodowała i powoduje rozdziewięki oraz dość poważne różnice w politycznych ruchach klasy robotniczej, dzieląc je na dwie przynajmniej orientacje, co do perspektyw rozwoju społeczeństwa kapitalistycznego. Na przykład dość wpływowe ruchy socjaldemokratyczne i socjalistyczne – głoszą potrzebę ugody oraz współdziałania klas społecznych i na tej drodze poszukują, jak dotychczas skutecznie, możliwości przyciągnięcia szerokich warstw społecznych do współzarządzania i demokratyzacji współczesnego kapitalizmu. Natomiast ruch rewolucyjny – mimo ewidentnej porażki w skali światowej z racji nieumiejętności rozwiązania podstawowych problemów ekonomicznych i społecznych - nadal widzi w obaleniu ustroju kapitalistycznego główny cel własnej działalności politycznej.

Praktyczna realizacja idei partycypacji pracowniczej zapoczątkowana została w latach 1918 – 1920 na terenie Austrii i Niemiec, w których to krajach partie socjaldemokratyczne spowodowały uchwalenie ustaw o radach zakładowych, pełniących rolę reprezentacji pracowniczej wobec kierownictw przedsiębiorstw.¹ Koncepcjom tym, sprecyzowanym pod koniec lat dwudziestych w szerokim programie demokratyzacji gospodarki położono kres po dojściu faszystów do władzy w Niemczech, a następnie po zajęciu Austrii.

¹ Szerzej: B. Błaszczyk, *Uczestnictwo pracownicze w zarządzaniu przedsiębiorstwami w krajach Europy Zachodniej*, Warszawa 1988, s.32-40.

Po II wojnie światowej postępowe ustawodawstwo społeczne zostało przywrócone w Austrii pod wpływem socjaldemokracji. Tamtejsze organizacje zawodowe, mające bardzo duże wpływy polityczne wykorzystały je nie do konfrontacji ideologicznej, lecz zdecydowały się na realizację partnerstwa społecznego, opartego na ugodzie klasowej. W takich okolicznościach zapoczątkowany został w Austrii po raz kolejny dialog społeczny, w wyniku którego pokój społeczny stał się trwałym zjawiskiem politycznym, będącym podstawą współczesnych sukcesów politycznych i gospodarczych tego kraju oraz decydującym o międzynarodowej pozycji austriackiego państwa.

• Po II wojnie światowej do idei partycypacji pracowniczej na terenie Niemiec nawiązała tamtejsza socjaldemokracja i będące pod jej wpływem związki zawodowe. Władze alianckie, szczególnie brytyjskie, dostrzegły w tej idei szansę opanowania radykalnych nastrojów społecznych i realizacji programu demilitaryzacji, dekartelizacji, denazyfikacji i demokratyzacji gospodarki niemieckiej. Ukoronowaniem tego przedsięwzięcia stała się ustawa z 1951 r. o partycypacji pracowniczej, której uchwalenie zostało wymuszone groźbą strajku generalnego w hutnictwie i górnictwie. Poprzez partycypację społeczną i dialog stron stosunków pracy, przyciągnięto masy społeczne do szybkiej i ofiarnej odbudowy gospodarki niemieckiej, a jednocześnie do budowy nowego społeczeństwa demokratycznego.

Warto podkreślić, że w przypadku Austrii i Niemiec należało przekonać państwa alianckie do idei partycypacji pracowniczej i uczyniono to skutecznie, mimo wątpliwości amerykańskich, że powstała wyjątkowa szansa na odbudowę gospodarczą tych państw, a także na oczekiwaną budowę nowej jakości społeczeństw, wychodzących skutecznie z ustroju faszystowskiego, a więc także totalitarnego.

Spopularyzowanie i rozwój dialogu społecznego po II wojnie światowej wiąże się ściśle ze zmianami, jakie zachodziły i zachodzą w organizacji i funkcjonowaniu państwa, gospodarki i społeczeństwa, szczególnie po burzliwych strajkach i protestach społecznych w 1968 r. Zmianą kluczową wydaje się być postępująca decentralizacja państwa i rozwój samorządności terytorialnej. Te ostatnie nie są już szczeblami hierarchicznej struktury państwa, lecz autonomicznymi wspólnotami, posiadającymi osobowość prawną, własne zadania i środki ich realizacji oraz względną samodzielność w formułowaniu własnych programów działania i prowadzącymi działalność na własną odpowiedzialność.²

² H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s.200.

Zmiany zapoczątkowane u progu lat 70. pogłębiają w społeczeństwach europejskich proces podziału władzy na szczeblu centralnym. Tradycyjny, dotychczasowy podział władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą nie jest już obecnie wystarczający, w związku z dynamicznym rozwojem nauki i techniki, a w szczególności technologii informatycznych i telekomunikacyjnych oraz dynamicznym wzrostem działalności gospodarczej, opartej na wiedzy, zmianach w samych społeczeństwach wynikających z wyższego poziomu wykształcenia, wzrostu świadomości znaczących grup społecznych, rosnącego nacisku na prawa jednostki i obywatela oraz dostępu społeczeństw do informacji ważnych dla utrzymania i rozwoju poziomu ekonomicznego i społecznego

Obserwujemy również eksplozję organizacji pozarządowych, wywierających wpływ na funkcjonowanie i decyzje władz publicznych, chcących kształtować rozwiązania korzystne dla wielkich grup społecznych.

Współczesne społeczeństwa, od dawna prowadzące dość istotne spory polityczne i ideologiczne, wydają się być bliskie rozstrzygnięcia kilkunastoletnich dyskusji. Tak ważne spory jak rewolucja czy ewolucja społeczna oraz ilość czy jakość produkcji, czy też centralizacja czy decentralizacja państwa, wydają się być rozstrzygnięte wskutek gwałtownego rozwoju naukowo-technicznego. Wiadomo już, że prawo obywatelstwa zdobyły sobie w sposób trwały: ewolucja systemu politycznego, jakość pracy i decentralizacja państwa. Zmiany organizacji i działania struktur państwa powodują powstawanie nowego ładu społecznego.

Na przełomie XX – XXI wieku pojawił się problem nazywany umownie „niezdolnością państwa do rządzenia”, który wiąże się z deficytem wiedzy, występującym w strukturach państwowych, narastającym wraz z rozwojem nowego ładu społecznego. W konsekwencji tradycyjne państwo nie dysponuje wystarczającą zdolnością przetwarzania napływających lawinowo informacji, co powoduje, że „...możliwości dotychczasowych polityczno-administracyjnych systemów rządzenia albo przekroczyły próg zmniejszających się efektów (co oznacza, że prowadzone polityki publiczne nawzajem znoszą swoje rezultaty), albo są już bardzo bliskie tego progu”.³

Konsekwencją tego stanu rzeczy jest rozwój rozmaitych form demokracji społecznej, która przybiera formę zinstytucjonalizowaną w postaci demokracji partycypacyjnej. Jej istota polega na tym, że obywatele na bieżąco uczestniczą w przygotowywaniu i wypracowaniu określonych rozstrzygnięć oraz kontrolują ich realizację, co ma istotne znaczenie dla

³ *Polski Talk Show. Dialog społeczny a integracja europejska.* / red.-J. Hausner i inni/ Kraków 2001, s.119.

pogłębiania procesów demokratyzacji.⁴ Ta tendencja jest wynikiem krytycznego osądu funkcjonowania demokracji parlamentarnej, a przede wszystkim ograniczonymi jej możliwościami rozwiązywania i regulowania interesów wielu rozmaitych grup społecznych.

Konieczny w tej sytuacji dialog społeczny rozwija się przede wszystkim w sferze gospodarczej, która z jednej strony stanowi podstawę dobrobytu społecznego, a z drugiej strony jest najpoważniejszą potencjalną sferą konfliktów społecznych.

Stosunki pracy są zjawiskiem społecznym i polegają na relacjach rząd – pracodawcy – pracownicy, czyli na relacjach trójstronnych oraz relacjach trójsektorowych kraj - sektor – przedsiębiorstwo, lub ich odmianach. Są one bardzo ważne dla materialnego położenia ludzi pracy, stosunków w przedsiębiorstwie oraz w państwie. Staje się rzeczą oczywistą, że dla przezwyciężenia depresji ekonomicznej lub znalezienia dróg wyjścia ze skomplikowanej sytuacji gospodarczej kraju czy przedsiębiorstwa, potrzebne staje się współdziałanie stron stosunków pracy. Współpraca, współdziałanie czy też współistnienie mogą mieć charakter indywidualny lub zbiorowy, oparty na współpracy lub konflikcie, mogą mieć charakter formalny lub nieformalny, regulowany instytucjonalnie bądź pozainstytucjonalnie .

Stosunki pracy występują na wielu poziomach, jak przedsiębiorstwo, sektor gospodarczy czy też na poziomie ogólnokrajowym, a ostatnio, co staje się zapoczątkowanym procesem europejskim, również na szczeblu regionalnym. W warunkach naszego kraju od 19 października 2001 r. obowiązuje nowa ustawa o Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno – Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, jako wysokiej rangi akt prawny, porządkujący i instytucjonalizujący dialog społeczny w Polsce.

Nowa ustawa o dialogu społecznym wskazała, iż w warunkach naszego kraju istnieją możliwości jego prowadzenia również na szczeblu wojewódzkim, co stanowi kolejne wyzwanie dla naszej specyfiki stosunków trójstronnych.⁵ Ustawodawca pozostawił regionom swobodę decyzji, zarówno w kwestii samego powołania wojewódzkich komisji dialogu społecznego, jak i formy oraz treści dialogu społecznego w regionie.

Trudno w tym miejscu pominąć kwestie historyczne związane z dialogiem społecznym w Polsce. Najbliższe temu elementy, które możemy uznać za dialog społeczny w naszym kraju, były zawarte w 1932 r. Doty-

⁴ B. Gąciarz, W. Pańków, *Dialog społeczny po polsku – fikcja czy szansa*, Warszawa 2001, s.13.

⁵ T. Sułkowski, *Lepsza wersja*, „Rzeczpospolita” 2001, nr 244.

czyły porozumienia między organizacjami pracodawców i pracobiorców w warunkach wzrostu bezrobocia i wielkiego kryzysu gospodarczego. Proponowano wówczas, aby na czas wychodzenia z kryzysu gospodarczego obniżyć koszty pracy, utrzymać zagrożone miejsca pracy oraz przyspieszyć tworzenie nowych miejsc zatrudnienia. W wyniku osiągniętego porozumienia wydłużono tygodniowy wymiar czasu pracy, obniżono dodatki za pracę w godzinach nadliczbowych oraz skrócono okres pobierania zasiłków dla bezrobotnych.

Doświadczenia dialogu społecznego w Polsce po II wojnie światowej, chociaż nie objęły wszystkich dziedzin życia gospodarczego, były w okresie odbudowy gospodarczej niezwykle obiecujące. Partycypacja związkowa i pracownicza w takich działach gospodarki narodowej, jak transport kolejowy i służba zdrowia, pozwoliły na rozwiązanie problemów poszczególnych służb i specjalności w tych wielobranżowych strukturach gospodarczych. Nie można pominąć w tym momencie również osiągnięć Związku Nauczycielstwa Polskiego, który we współpracy z resortem wypracował i realizował interesujące koncepcje samokształcenia i podnoszenia kwalifikacji zawodowych nauczycieli.⁶

Kolejarze byli w powojennej Polsce pierwszym środowiskiem pracowniczym, które wprowadziło partycypację pracowniczą w przedsiębiorstwie PKP, w oparciu o pragmatykę służbową. Kwestię tą już 2 listopada 1945 r. uregulowała stosowną uchwałą Rada Ministrów, określając zakres odpowiedzialności resortu i związku zawodowego w publicznym przedsiębiorstwie transportowym. W tym dokumencie Związek Zawodowy Pracowników Kolejowych wraz z Ministerstwem Komunikacji przyjęli wspólną odpowiedzialność za funkcjonowanie transportu kolejowego w Polsce. Ta wspólna odpowiedzialność była odpowiedzialnością faktyczną, a nie pozorowaną, i spowodowała, że przedsiębiorstwo PKP wyszło z okresu odbudowy gospodarczej jako jedyne przedsiębiorstwo działające wg klasycznych zasad ekonomicznych i nawet wbrew obowiązującej wówczas modzie nie zadłużało się u państwa.⁷ Jak podkreśla prof. Czesław Bobrowski – twórca trzechletniego i jedyne udanego planu gospodarczego, kolejarzom jako jednym z nielicznych nie zabrakło odwagi w reformowaniu przedsiębiorstwa i stawianiu wysokich wymagań jakościowych nie tylko władzom państwowym, ale i własnemu środowisku pracowniczemu. Dopiero w połowie 1950 r., pozbawiając związek zawodowy

⁶ Szerzej: J. Jarosiński, *Związek zawodowy w ustroju przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe*, Kielce 2002 /w druku/.

⁷ Cz. Bobrowski, *Akt odwagi*, „Życie Warszawy” 1974, nr 181.

jakiegokolwiek wpływu na działalność przedsiębiorstwa, PKP położono kres partycypacji pracowniczej w tym skupisku klasy robotniczej.

Kierownicza rola partii komunistycznej w społeczeństwie stała się ważniejsza od partycypacji pracowniczej, która stanowiła zagrożenie dla jej bezpośrednich interesów, politycznych i ekonomicznych.

Podobny los spotkał pracowników służby zdrowia, którzy skutecznie, za pośrednictwem związkowych sekcji fachowych, grupujących pracowników tej samej profesji, zdołali uczynić sprawnie funkcjonujący mechanizm opieki zdrowotnej i potrafili umiejętnie rozwiązywać problemy typowe dla instytucji wielozawodowych i wielobranżowych. Uchwalona, z inicjatywy Komisji Centralnej Związków Zawodowych, ustawa o przymusowym rozmieszczeniu personelu medycznego w terenie, położyła kres partycypacji pracowniczej w tym dziale gospodarki narodowej.⁸

W innych środowiskach pracowniczych w Polsce załączkowe formy partycypacji pracowniczej w formie tzw. komitetów fabrycznych, później rad robotniczych, powstawały wraz z cofaniem się frontu, pod wpływem materialnych potrzeb klasy robotniczej. Początkowo uznane dekretem Krajowej Rady Narodowej w lutym 1945 r., zostały zanegowane już w czerwcu 1945 r. instrukcją ministra przemysłu, który ograniczył ich uprawnienia z racji podobno problemów, jakie ich funkcjonowanie przysparzało administracji gospodarczej. Z kolei w 1947 r. rady zakładowe uznane zostały za najniższe ogniwo związkowe, a jednocześnie pozbawiono je statusu reprezentanta całej załogi.⁹

O losach dialogu społecznego i partycypacji pracowniczej w dziejach nie tylko Polski, podobnie jak i w międzywojennej Austrii czy w Niemczech, zawsze decydowały przyczyny polityczne. W latach 1947 – 1948 o miejscu i roli związków zawodowych w Polsce rozstrzygnięto na rzecz leninowskiej koncepcji związków jako pasa transmisyjnego między partią komunistyczną a klasą robotniczą. Stalinizacja życia publicznego i społecznego zdecydowała o przekreśleniu wymienionych wyżej osiągnięć, z czasem skazując je na całkowite zapomnienie, mimo że rozwiązania te dorównywały dzisiejszym standardom Unii Europejskiej.

Pewne nadzieje na wznowienie dialogu społecznego przyniosły wydarzenia związane z polskim październikiem 1956 r., w którym to okresie ponownie wrócił problem, dotyczący funkcji związku zawodowego. Zastanawiano się, czy ma on się stać masową organizacją pracowniczą, prowadzącą w zakładach pracy działalność ekonomiczną, czy też organizacją

⁸ *Sprawozdanie z działalności Komisji Centralnej Związków Zawodowych za lata 1945 – 1949*, Warszawa 1949, s.136.

⁹ W. Kozek, *Reformy gospodarcze a społeczeństwo*, Warszawa 1989, s.71.

mobilizacji produkcyjnej pracowników- prowadzącej działalność polityczną. Ponieważ cel partii komunistycznej pozostawał ten sam, a mianowicie, „...zachowanie monopolistycznej lub prawie monopolistycznej władzy było zawsze podstawowym dążeniem ze strony partii rządzącej, jej ważnym interesem”¹⁰, rządząca partia nadal pozostawała „...podstawową instytucją władzy i właściciela upaństwowionej gospodarki”¹¹. Ruch rad robotniczych wysuwał koncepcje polityczne w mniejszym lub większym stopniu zbliżone do koncepcji socjaldemokratycznych, które władza ludowa uznawała za wrogie i siłą państwa je zwalczała. Postanowiono więc radom robotniczym polityczne warunki. Według władzy ludowej rady robotnicze musiały być „...robotnicze z oblicza socjalnego i socjalistyczne z oblicza ideowego”¹², oraz przypomniano dość często, że zakłady produkcyjne nie były grupową własnością robotników, mimo głoszonych tez, że to właśnie klasa robotnicza jest współgospodarzem kraju. W tej sytuacji doprowadzono do likwidacji ruchu rad robotniczych, a tym samym zmarnowano kolejną szansę na dialog społeczny i udział społeczeństwa we współzrządzaniu krajem.

Pozostałe przypadki kontaktów władzy ze społeczeństwem z lat 1971, 1980 - 1981 trudno uznać za dialog społeczny, ponieważ wymuszała je konieczność historyczna. Były one podejmowane głównie ze względów taktycznych dla uspokojenia nastrojów społecznych. Dopiero w 1988 r., "Okragły stół", który w swej istocie był dialogiem na najważniejsze tematy polityczne, zawierał również pewne elementy dialogu społecznego z racji negocjowania również warunków pracy i płacy. Wówczas dialog społeczny wydawał się być sposobem na przezwycięzenie sytuacji kryzysowej schyłkowej fazy realnego socjalizmu oraz przezwycięzenie napięć wstępnego okresu transformacji społeczno – politycznej. W tym momencie dialog społeczny zastępował nieistniejącą demokrację parlamentarną oraz umożliwiał demontaż systemu realnego socjalizmu. Szczególnie społeczna strona rozmów przy „Okragłym stole” wyrażała idee, w których precyzowała, że „...zanim przejmie władzę polityczną, budujemy społeczeństwo obywatelskie zdolne do kontrolowania władzy”¹³. W tym momencie historycznym zakładano przekształcenia systemu postkomunistycznego na drodze dialogu i negocjacji, jako podstawowej metodzie transformacji społeczno- ustrojowej.

¹⁰ L. Gilejsko, *Robotnicy i społeczeństwo*, Warszawa 1995, s. 33.

¹¹ Ibid., s.35.

¹² „Głos Pracy” 1957, nr 115.

¹³ W. Pańków, B. Gąciarz, *Kształtowanie się nowego porządku społecznego a stosunki pracy w Polsce*, lwl Zbiorowe stosunki pracy w Polsce w perspektywie integracji europejskiej, red. W. Kozek, Warszawa 1997.

Na tle stosunku co do metod transformacji, dialogu i negocjacji społecznych, po 1990 r. doszło do istotnej zmiany stanowisk poszczególnych obozów politycznych. Jak słusznie zauważa Juliusz Gardawski „...*podczas negocjacji Okrągłego Stołu strona społeczna głosiła postulaty bliskie idei samorządnej Rzeczypospolitej i państwa opiekuńczego, kontynuujące niektóre ważne wątki z lat 1980- 1981. Strona rządowa okazała się bliższa liberalizmowi ekonomicznemu*”.¹⁴ Jednak po przejściu władzy i pojawieniu się pierwszych problemów społecznych, związanych z transformacją „...*rząd Mazowieckiego i Balcerowicza odrzucił całkowicie idee „Solidarności” i przyjął program neoliberalny, częściowo kontynuując plany rządu Rakowskiego i Wilczka*”.¹⁵ Z kolei po utracie władzy strona PZPR - owska, która powołała do życia Socjaldemokrację Rzeczypospolitej Polskiej, na krótko podjęła porzucone hasła solidarnościowe, jak postulaty wspólnotowe, samorządowe, aby wycofać się z nich jeszcze przed wyborami w 1993 r. Okoliczności te wskazują, że podjąć i zrealizować program samorządowy i jednocześnie prowadzić dialog społeczny, okazało się być niezwykle trudnym zadaniem dla głównych sił politycznych w kraju. Brak własnych utrwalonych tradycji i doświadczeń oraz stan szeroko rozumianej kultury politycznej, zniecierpliwienie społeczne oraz poszukiwania przez polityków rozwiązań, które mogłyby przynieść niemal natychmiastowe i pożądane przez nich efekty propagandowe i popularność społeczną, wydają się być główną przyczyną niepowodzeń w tej dziedzinie życia publicznego.

Z początków transformacji wywodzi się przekonanie, że skuteczna polityka reform w imię racjonalności i możliwości szybkiego realizowania, powinna ignorować społeczny stosunek do nich oraz pomijać społeczne koszty reform. W te kategorie wpisuje się plan Balcerowicza, który mimo że potrzebował parasola ochronnego „Solidarności”, wymagał od partnerów społecznych bezrefleksyjnego i bezkrytycznego wspierania jego działań, a jednocześnie minimalizował potrzebę dialogu społecznego.

Po ponad dwóch latach realizacji planu Balcerowicza doszło w drugiej połowie 1992 r. do nasilenia konfliktów społecznych, co skłoniło władze do ponownych negocjacji i powołania w 1994 r. tzw. Komisji Trójstronnej ds. Społeczno – Gospodarczych. W budowie struktur dialogu społecznego w Polsce pomagali eksperci z Międzynarodowej Organizacji Pracy, którzy tworzyli instytucje, odpowiadające ich standardom bez wnikania w szczegółowe i specyficzne uwarunkowania narodowe. Najważ-

¹⁴ J. Gardawski, *Przyzwolenie ograniczone. Robotnicy wobec rynku i demokracji*, Warszawa 1996, s.71.

¹⁵ Tamże.

niejsze dla nich było zbudowanie trójstronnego dialogu społecznego jako zasady ustrojowej, chociaż wiadomo, że w krajach zachodnich prawo obywatelstwa zdobywa sobie inne formy dialogu.

Eksperci ci nie wzięli pod uwagę faktu, że w rozległej sferze gospodarki państwowej dominowały silne związki zawodowe, które jak wiadomo, miały silną reprezentację polityczną w organach władzy ustawodawczej i wykonawczej. Przeprowadzone przez nich zmiany w prawie pracy spowodowały, że na przykład związki otrzymały prawo do akcji zbiorowych (strajk), a jednocześnie pozbawiły pracodawców prawa do podobnych form działania (lokaut). Do tego doszły zmiany w przepisach prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, oraz ochrona działaczy związkowych w nowej ustawie o związkach zawodowych z 1991 r. Ta ostatnia ustawa preferująca tzw. wolność związkową zaowocowała gwałtownym wzrostem liczby organizacji zawodowych, szczególnie w przedsiębiorstwach zagrożonych ekonomicznie, ponieważ dawała szansę zatrudnienia byłemu aktywowi związkowemu o rok dłużej niż faktycznie istniało przedsiębiorstwo.

Bezpośrednie powiązania ruchu zawodowego z partiami politycznymi i w rezultacie prowadzenie działalności politycznej charakterystycznej dla partii i w imieniu partii w zakładach pracy, a nie działalności ekonomicznej - charakterystycznej dla związków, powodowały, że na forum Komisji Trójstronnej przenoszono antagonizmy polityczne. Prowadziło to w linii prostej do zrywania jej posiedzeń, zawieszania uczestnictwa w pracach Komisji, tworzenia propagandowych dokumentów bez większego znaczenia merytorycznego oraz innych kuriozalnych sytuacji, jak kwestionowanie udziału w pracach jednej z organizacji pracodawców prywatnych.

Również organizacje pracodawców, zdominowane przez dyrektorów przedsiębiorstw państwowych, poważniejsze problemy ekonomiczne i gospodarcze rozwiązywały poprzez bezpośrednie negocjacje z rządem jako pracodawcą, dodatkowo dysponującym atrybutami decyzyjnymi i ekonomicznymi. W gospodarce narodowej doprowadziło to do powstania układu, w którym w przedsiębiorstwach państwowych miał miejsce dyktat strony pracowniczej, a w prywatnych zakładach niemal dyktat pracodawców. Efekt takiej opcji był nietrudny do przewidzenia - stale spadająca liczba związkowców w przedsiębiorstwach państwowych i niemal zerowa ich liczba w przedsiębiorstwach prywatnych doprowadziły do marginalizacji ruchu zawodowego. Według ostatnich danych statystycznych z początków 2002 r. do związków zawodowych należy mniej niż 10% ogółu zatrudnionych, co skłania do postawienia pytania, jaka jest rzeczywista siła sprawcza ruchu zawodowego w Polsce.

Ze strony rządu brak było również woli przełamania tej nienormalnej sytuacji. Zarówno rządy lewicy jak i prawicy, mające oparcie lub korzystające z oparcia związkowej reprezentacji parlamentarnej, nie były zainteresowane dialogiem społecznym. Po powołaniu komisji uznano, że na szczeblu centralnym rozpatrywane będą problemy makroekonomiczne. Jak słusznie podkreśla Tadeusz Sułkowski, to oczekiwanie „...że transmisję zagadnień i spraw ważnych z poziomu regionalnego zapewnią poszczególni partnerzy, okazało się złudne. Podobnie nieefektywny okazał się przepływ informacji w odwrotnym kierunku: z Komisji na poziom regionalny. Komisja okazała się w praktyce instrumentem dialogu pozbawionego korzeni”.¹⁶ Ograniczanie dyskusji w Komisji do spraw takich jak założenia budżetu państwa, wynagrodzenia w sferze budżetowej czy wysokość płacy minimalnej, a pomijanie problemów reformy prawa pracy, form i kierunków prywatyzacji i restrukturyzacji, jako rzekomo zastrzeżonych dla decyzji politycznych, przyczyniło się do załamania dialogu społecznego w Polsce, w początkach 1997 r. Wygórowane żądania Solidarności w stosunku do zaproponowanego rocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń przez rząd lewicowy, przyczyniły się do zerwania dialogu społecznego. Z kolei nowy rząd AWS – UW zrezygnował, bądź ograniczył dialog społeczny dlatego, że ponownie „...powróciło w jego szeregach przekonanie, iż skuteczna polityka reform /w tym przypadku tzw. czterech reform społecznych/ powinna ignorować społeczny stosunek do nich”.¹⁷ Analiza przeprowadzonej reformy w służbie zdrowia wskazuje, że w trakcie jej przygotowywania i wdrażania zostały „...całkowicie zlekceważone zasady prowadzenia dialogu społecznego z tymi, których interesy wchodziły w grę w związku z wdrażaniem reformy”.¹⁸ Swoją polityką rząd Jerzego Buzka postawił pytanie, czy w Polsce dialog społeczny jest potrzebny i jakie muszą zostać spełnione warunki, aby mógł być kontynuowany.

Narastanie problemów społecznych, szczególnie bezrobocia w Polsce i niezbyt optymistyczne prognozy jego ograniczenia, powodują coraz większe zagrożenia dla pokoju społecznego. Zmarginalizowane związki zawodowe stają się siłą społeczną niezdolną do odegrania roli katalizatora napięć społecznych i w związku z tym pojawiła się perspektywa żywiołowych działań, pozostających i rozgrywających się poza jakąkolwiek kontrolą.

¹⁶ T. Sułkowski, *Lepsza wersja*, "Rzeczpolita" 2001, nr 244.

¹⁷ B. Gąciarz, W. Pańków, *Dialog społeczny...*, s. 33.

¹⁸ C. Włodarczyk, *O reformie zdrowotnej; szerzej niż zwykle /w:/ Polska przed nowymi wyborami. Barometr społeczno-ekonomiczny 2000*, Warszawa 2001 s.105.

Taka perspektywa rozwoju wydarzeń w Polsce zaczyna niepokoić wiele środowisk i w tej kwestii również zabrał głos Kościół katolicki. Zaniepokojony narastającymi problemami społecznymi podkreślił, że „...nie da się przewyciężyć bezrobocia bez dialogu.../Do zwalczania potrzebny jest dialog ponad partiami, ponad światopoglądami, ponad koncepcjami politycznym”.¹⁹ I chociaż te poglądy podziela wiele środowisk społeczno – politycznych w kraju, to deficyt dialogu społecznego staje się niepokojącym faktem. W tej sytuacji pojawiają się dość dowolne sądy i opinie, mające na celu usprawiedliwienie własnego stanowiska np. blokującego rozwinięcie dialogu społecznego i próby zrzucenia odpowiedzialności na stronę przeciwną. To powoduje, że dialog nie jest w stanie wytyczyć sposobów rozwiązania naszych problemów społecznych i gospodarczych, ponieważ każda z grup społecznych, mogąca odegrać w nim istotną rolę, nie jest w stanie mówić o istocie problemu, lecz posiłkuje się tematami i hasłami zastępczymi, które całe odium zrzucają na polityków i kolejne rządy. Jak słusznie zauważają Jerzy Hausner i Mirosława Marody „...dla przedstawicieli rozlicznych grup społecznych i zawodowych, głośno domagających się przywrócenia sprawiedliwości społecznej oraz zapewnienia im godnych warunków życia i pracy, znacznie bezpieczniejsze jest podtrzymywanie w szerokim dialogu społecznym tematu pauperyzacji części polskiego społeczeństwa i nieodpowiedzialności polityków niż angażowanie się w dialog środowiskowy, wymagający ustępstw i zakładający różnicowanie poszczególnych jednostek”.²⁰ W takich okolicznościach dialog społeczny sprowadzamy do problemów podziału funduszy publicznych, tak jak gdyby wyczerpywał on całość naszych problemów społeczno – gospodarczych, bez zadawania sobie pytań o przyczynę ich powstania. Z tego powodu w polskim dialogu społecznym nie liczą się żadne realne uwarunkowania i ograniczenia, problem odpowiedzialności przenoszony jest na płaszczyznę moralną, podstawowym kierunkiem dyskusji staje się ustalanie winnych z dalszej lub bliższej przeszłości, a ujawniające się różnice zdań przekształca się w walkę o obecność, ale tylko propagandową na scenie politycznej.

To powoduje, że bardzo trudno jest sam dialog rozpocząć, o czym świadczy w odniesieniu do dialogu wojewódzkiego nagminna niestety praktyka parlamentarna, wyrażająca się w uchwalaniu ustaw, które w dość krótkim czasie poddawane są nowelizacji. Ta procedura określana jest przez wielu obserwatorów jako kolejna ustawa o zmianie ustawy już uchwalonej, a która co dopiero weszła w życie. Niestety, ta naganna prak-

¹⁹ Cyt. za B. Gąciarz, W. Pańków, *Dialog społeczny po polsku.....*, s.34.

²⁰ *Polski Talk Show...*, s. 145.

tyka dotyka również wojewódzkie komisje dialogu społecznego, które wymienione zostały w ustawie z 6 lipca 2001 r., a już kolejną ustawą o zmianie ustawy z 17 stycznia 2002 r. dopiero określono formalne warunki ich powołania i funkcjonowania.²¹ Zadaniem jej ma być „...wyrażanie opinii w sprawach objętych zakresem związków zawodowych lub organizacji pracodawców, należących do kompetencji administracji rządowej i samorządowej z terenu województwa”.²² Według oczekiwań strony rządowej komisje wojewódzkie mają być czymś w rodzaju „zaplecza” dla Komisji Trójstronnej, umożliwiając rozwiązywanie problemów społecznych na szczeblu lokalnym.

Ustawa ta nie wyczerpuje jednak oczekiwań co do dialogu społecznego. Strona związkowa i strona pracodawców na wniosek rządu lub z własnej inicjatywy, może wydawać opinie lub zawierać porozumienia określające wzajemne zobowiązania stron, dotyczące:

- prognozowanej dynamiki produktu krajowego brutto;
- prognozowanych zmian cen towarów i usług konsumpcyjnych;
- prognozowanego wzrostu wynagrodzeń w gospodarce narodowej;
- prognozowanego zatrudnienia w gospodarce narodowej;
- prognozowania zmian w stopie bezrobocia;
- prognozowanego zatrudnienia w sferze budżetowej;
- prognozowania wskaźnika rewaloryzacji rent i emerytur;
- ustalenia priorytetowych zadań gospodarczych, finansowanych przez budżet państwa.

Ustawa, która ma regulować ten dialog, eksponuje niezobowiązujące formy rozmowy, jak informowanie partnerów społecznych i opiniowanie informacji rządowej przez strony stosunków pracy. Pominięte zostały usługowe funkcje państwa, a także administracji wojewódzkiej - związane z rokowaniami zbiorowymi – które mają decydujące znaczenie dla ich powodzenia. Obejmują one głównie usługi informacyjne i analityczne, arbitraż i mediację, doradztwo oraz szkolenie.²³ Tradycyjnie ze strony państwa największe znaczenie dla powodzenia dialogu społecznego ma rzetelna informacja ekonomiczna, mająca decydujące znaczenie w czasie przygotowywania i trwania negocjacji stron stosunków pracy. Koniecznym więc staje się zmiana sposobu przygotowywania i selekcji informacji w taki sposób, aby była ona stosunkowo łatwo dostępna dla zainteresowanych partnerów społecznych, a nie dopiero opracowywana, kiedy zaist-

²¹ „Gazeta Prawna” 2002, nr 45.

²² „Gazeta Prawna” 2002, nr 40.

²³ S. Borkowska, *Rokowania zbiorowe, /w:/ Zbiorowe stosunki pracy w procesie przemian. Rząd- pracodawcy – pracownicy*, red. H. Moerel. Warszawa 1995, s.322.

nieje pilna społeczna potrzeba. Oznacza to również zmianę dotychczasowej metodyki pracy urzędów administracji wojewódzkiej i regionalnych samorządów, których praca powinna być również ukierunkowana na monitorowanie ważnych obszarów ekonomicznych i społecznych tak, aby na ważne informacje nie czekać tygodniami lub miesiącami. Potrzebne są biura badawcze nad takimi problemami jak zmiany w płacach, w relacjach wojewódzkich, ceny ważniejszych artykułów pierwszej potrzeby, świadczenia socjalne, analizy sytuacji rynku pracy, informacje o zawieranych porozumieniach w stosunkach pracy, ważniejsze rozstrzygnięcia sądów i inspekcji itp.

Obecnie zarówno władze wojewódzkie jak i samorządowe mają we wszystkich miastach, będących ich siedzibami, wyższe uczelnie państwowe i niepaństwowe, które winny również być włączone do prac badawczych nad podstawowymi problemami społecznymi i gospodarczymi regionów. Nie mogą pozostawać tylko dekoracją dla lokalnych władz, lecz należy twórczo wykorzystać ich potencjał naukowo – badawczy.

Ważną rolą usługową rządu i jego agend terenowych jest aktywna polityka zatrudnienia w formie przekwalifikowania bezrobotnych, zawodowego kształcenia absolwentów szkół, subsydiowania miejsc pracy w celu zdobycia koniecznego doświadczenia praktycznego. W ramach aktywnej polityki społecznej rząd powinien również sybsydiować działalność przedsiębiorstw, które mają szansę na dalszy rozwój i znalazły się w przejściowych trudnościach ekonomicznych.

W sferze stosunków pracy do rządu należy tworzenie ram prawnych, w których świadczona jest praca. Stąd też konieczne staje się wspieranie tych instytucji i organizacji, które chcą prowadzić dialog społeczny, oparty na konsultacjach i kooperacjach oraz wypracowanych i akceptowanych formach uczestnictwa w procesach decyzyjnych. Przykłady pozytywnych reguł proceduralnych między innymi tych, które dotyczą rokowań zbiorowych, regulujących płace, czas pracy, procedury zwolnień, przepisy bezpieczeństwa pracy, ustalenia urlopowe oraz dotyczące spraw szkolenia, elastycznego czasu pracy, świadczeń uzupełniających itp. powinny być w skali kraju i regionu upowszechniane poprzez agendy rządowe.

Kompromis socjalny, jaki stał się trwałym elementem europejskich systemów gospodarczych, przyniósł tamtejszym społeczeństwom wymierne korzyści społeczne i ekonomiczne. Biorąc pod uwagę liczne doświadczenia walk klasowych oraz coraz bardziej dramatyczne konflikty społeczne, społeczeństwa europejskie uznały za racjonalne dobrowolne i kontraktowe ograniczenia wolności gospodarczych. W ten sposób oddaliły od siebie ryzyko ponoszenia kosztów materialnych i społecznych żywioło-

wych konfliktów pracy. Od tego momentu logika stosunków pracy zaczęła zmierzać w kierunku gospodarki negocjacyjnej, która okazała się trendem prorozwojowym o nieokreślonych możliwościach.

Po dramatycznych wydarzeniach z przełomu lat 60/70. czołowe państwa europejskie uznały dialog społeczny za ważną instytucję demokracji politycznej i stosunków przemysłowych, którą należy stale rozwijać i doskonalić oraz włączać instytucje i organizacje społeczne, które mogą wzmacniać takie pożądane wartości jak partycypacja i podmiotowość polityczna, obrona interesów pracowników i praw pracodawców oraz istniejących realnie grup społecznych.

Trójstronna i trójstrzeblowa formuła dialogu społecznego w warunkach rozwoju społeczeństw postindustrialnych okazała się formułą niewystarczającą dla rozwiązania realnych problemów społecznych. Dlatego formuła dialogu społecznego rozciągnięta została na zrzeszenia obywateli, instytucje samorządu terytorialnego, instytucje doskonalenia zawodowego i gospodarczego. Powstało wiele ciał społecznych, które uczestniczą i pośredniczą między rządem i jego agendami, a odpowiednimi strukturami społeczeństwa obywatelskiego. Trzeba sobie zdawać sprawę z faktu, że skala dialogu zdecydowanie ulega zmianom, ponieważ związki zawodowe i organizacje pracodawców są już niewystarczającą formą prezentacji skomplikowanych i różnorodnych interesów. Dlatego też *„...każdy projekt polityki publicznej (a przede wszystkim projekty budżetów) zanim zostanie zatwierdzony przez rząd (a później przez parlament, jeśli tego wymaga prawo), jest przekazywany do publicznego omówienia w możliwie jak najszerszych gremiach społecznych przez struktury administracji, partie polityczne i władze samorządowe”*²⁴.

Dialog społeczny, według poglądów unijnych, możliwy jest na wszystkich szczeblach organizacji gospodarczych, w sytuacjach, w których strony stosunków pracy spotykają się w celu osiągnięcia porozumienia i zawarcia umowy, przeprowadzenia konsultacji i wymiany informacji. Każdy z krajów europejskich wypracował w toku praktyki społecznej własne narodowe formy współpracy i komunikowania się stron stosunków pracy.

W warunkach naszego kraju ciągle pojawiają się trudności, najczęściej natury politycznej. Pojawia się dialog społeczny nie z potrzeb społecznych, lecz z konieczności spełnienia, choćby pozornie, warunków związanych z wejściem Polski do Unii Europejskiej. Współpracę z organizacjami samorządu terytorialnego i partnerami społecznymi uznano w 1998 r. za nieodzowną, bowiem zdawano sobie sprawę, że wdrażanie zo-

²⁴ B. Gąciarz, W. Pańków, *Dialog społeczny ...*, s. 18.

bowiązań wobec Unii Europejskiej będzie miało miejsce na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym. Słusznie przez pojęcie „partner społeczny” rozumiano przedstawicielstwa związków zawodowych, organizacje pracodawców i przedsiębiorców, zrzeszeń i stowarzyszeń reprezentujących grupy interesu, organizacje pozarządowe oraz przedstawicielstwa samorządu terytorialnego na wszystkich jego szczeblach działania.

Nie rozumiejąc istoty i mechanizmów dialogu społecznego, mimo tak szerokiej reprezentacji partnerów społecznych, stosowano wobec nich najniższą z możliwych form współpracy, a mianowicie informację. To oczywiście spowodowało, że kolejna szansa na rozwinięcie dialogu społecznego została zaprzepaszczone

Dialog społeczny w regionie, mimo braku doświadczeń w tym zakresie, możliwy jest po pokonaniu przede wszystkim uprzedzeń politycznych i ideologicznych. Konieczne jest określenie przez partnerów społecznych pól i sfer wzajemnej współpracy, a to zależy od kultury politycznej i odpowiedzialności w rozwiązywaniu rzeczywistych problemów społecznych w regionie.

Wielkim wyzwaniem historycznym będą problemy związane z przystąpieniem Polski do struktur europejskich. Dialog społeczny staje się palącą koniecznością w związku z przewidywanym napływem i wykorzystaniem środków przedakcesyjnych. Ich prawidłowe wykorzystanie to nie zadanie dla wąskich elit politycznych czy lokalnych. Będzie to ważny problem dla woj. świętokrzyskiego, którego poziom dochodów po przystąpieniu 10 nowych państw do Unii Europejskiej oceniany jest na 33,5% obecnych dochodów mieszkańców wspólnoty. W grupie nowo przyjętych państw tylko rejony Pragi i Budapesztu nie będą objęte unijną pomocą regionalną.²⁵

Dialog społeczny w regionie stanowi przede wszystkim wyjątkową szansę na odbudowę i rozwój komunikacji społecznej w kraju. Musi niepokoić niska frekwencja wyborcza, niski stopień uczestnictwa w życiu publicznym, niski stopień wygranych referendów lokalnych, marginalizacja ruchu zawodowego, brak współpracy ruchu zawodowego i stowarzyszeń pracodawców, spadek autorytetu elit politycznych itp. Wyczerpane zostały pozycje autorytetów społecznych, które mogły być gwarantem zawieranych umów społecznych, porozumień społecznych i norm prawnych etc., które mogłyby skanalizować niezadowolenie, brak poczucia sprawiedliwości czy nagminnie występujący brak zaufania.

Przewidywalność zachowań partnerów społecznych jest podstawową zaletą zinstytucjonalizowanej reprezentacji interesów. Przy braku takich

²⁵ „Rzeczpospolita” 7 luty 2002.

instytucji żywiołowe działania społeczne mogą wymknąć się spod kontroli i zagrozić wszystkim sferom życia społecznego oraz procesowi transformacji społeczno - gospodarczej. Dialog społeczny w regionie, jeżeli zostanie rozwinięty, może wypełnić wiele luk, które jak dotychczas stanowią istotną przeszkodę w demokratycznym rozwoju społeczeństwa i jego instytucji.