

Klaudia Skowron, Marcin Kowalczyk

Efektywność dialogu społecznego z uwzględnieniem aktywności jednostek i wpływu nowoczesnych technologii - analiza przypadku: region Warmii i Mazur

Studia Prawnoustrojowe nr 26, 271-280

2014

Artykuł został 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.

Klaudia Skowron, Marcin Kowalczyk

Katedra Ekonomii i Administrowania Instytucjami Publicznymi

Wydział Prawa i Administracji UWM

Efektywność dialogu społecznego z uwzględnieniem aktywności jednostek i wpływu nowoczesnych technologii – analiza przypadku: region Warmii i Mazur

Istota dialogu społecznego

Dialog to ustna lub pisemna wymiana zdań, myśli, poglądów, argumentów, mająca na celu poznanie prawdy lub przekazanie jej drugiej osobie. Dialog tworzy lub umacnia więź społeczną i jest płaszczyzną do podjęcia wspólnego działania. Istotnym, jeśli nie najważniejszym celem omawianej konfrontacji zdań i poglądów jest osiągnięcie porozumienia. Strony mogą osiągnąć kompromis za pomocą dialogu przez przyjęcie punktu widzenia jednej ze nich lub ustalenie nowego, który stanie się ich wspólnym stanowiskiem¹.

Istota dialogu społecznego jest nierozzerwalnie związana z demokracją przez wybór reprezentacji obywateli, podyktowany przez walkę interesów środowisk opartą na negocjacjach. Negocjacje natomiast wymagają komunikowania się i wypracowania zadowalających wpływów w segmencie stanowienia i wykonawstwa władzy. Wynika z tego, że cechą konstytutywną dialogu społecznego jest wymiana informacji, prezentowanie swoich poglądów i racji oraz wspomniane negocjacje².

Dialog społeczny powinien rozwiązywać paradoksy, z którymi zmagają się demokracja, takie jak: zgoda a efektywność, reprezentatywność a zdolność do rządzenia czy konflikt a konsensus. Przed obywatelami postawione zostało poważne zadanie, by znaleźć równowagę w obliczu przeciwieństw. Z jednej

¹ J. Błuszkowski, D. Mider, *Demokracja późnej nowoczesności*, Warszawa 2012, s. 201, 202.

² B. Gąciarz, W. Pańkow, *Dialog społeczny po polsku – fikcja czy szansa?*, Warszawa 2001, s. 14.

strony powinni być aktywni, z drugiej są ograniczeni przestrzeganiem zasad – demokracja wymaga bowiem od obywateli pewnego podporządkowania. Rządzący natomiast powinni wykazywać się inicjatywą i aktywnością, jednocześnie słuchając, czego potrzebuje lud. Ostatni paradoks związany jest z wiecznym konfliktem interesów, który regularnie trzeba łagodzić przez zgodę i kompromis. Dialog społeczny odgrywa więc dużą rolę w utrzymywaniu w równowadze ww. sprzeczności.

Philippe C. Schmitter i Terry Lynn Karl uważają, że sprowadzenie demokracji jedynie do instytucji wyborów jest błędem – w końcu demokracja to nie to samo co elektoralizm. Według nich jedną z zasad demokracji powiązanych z dialogiem społecznym i w sumie jego odzwierciedleniem jest zasada kooperacji. Polega ona na dyskusji mającej doprowadzić jednostki i grupy społeczne do kompromisu, a w konsekwencji do zgodnego działania. Charles Tilly uważa, że miara efektywności systemu demokracji jest uzależniona od wzajemnego wykonywania przez obywateli i władze zobowiązującej konsultacji³.

Według Międzynarodowej Organizacji Pracy dialog społeczny to wszelkie formy wymiany informacji, konsultacji i negocjacji dotyczące spraw o charakterze społecznym i gospodarczym, których jedną ze stron są przedstawiciele rządu, drugą zaś pracodawcy i pracownicy. Jest to wąskie ujęcie terminu ze względu na podmiot, któremu ma służyć. Inną definicją posługuje się Komisja Europejska, według której dialog to „proces stałej interakcji między partnerami społecznymi w celu osiągnięcia porozumień dotyczących kontroli działań w sferach gospodarczej i społecznej, zarówno na szczeblu makro, jak i na szczeblu mikro”⁴. Zwolenników znajduje również teza, iż dialog społeczny to „mniej lub bardziej zinstytucjonalizowany sposób komunikowania się między władzą państwową a różnymi podmiotami społecznymi reprezentującymi interesy znaczących odłamów społeczeństwa, których zasadniczą funkcją jest wzajemnie przekazywanie sobie opinii oraz ustaleń dotyczących celów, instrumentów i strategii wdrażania jakiegoś rodzaju polityki publicznej. Dialog społeczny jest powszechnie stosowanym sposobem umacniania skuteczności polityki państwa i omijania ułomności standardowych mechanizmów demokracji parlamentarnej”⁵. Mniej rozbudowaną definicją jest ta określająca dialog społeczny jako typ relacji między pewnymi grupami, których nazywa się partnerami lub aktorami społecznymi, gdzie jednym z partnerów jest państwo.

Z przytoczonych definicji wynika, iż dialog społeczny to wymiana informacji odnosząca się do sfery stosunków społecznych i gospodarczych, opierająca się na konsultacjach lub negocjacjach pomiędzy partnerami społecznymi, która może mieć różny stopień zinstytucjonalizowania. Istotną rolę

³ J. Błuszkowski, D. Mider, op. cit., s. 202–203.

⁴ R. Towalski (red.), *Dialog społeczny. Najnowsze dyskusje i koncepcje*, Warszawa 2007, s. 17.

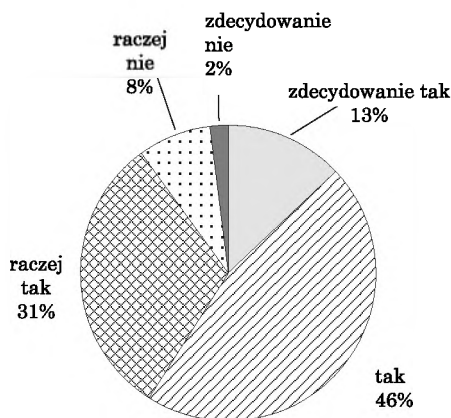
⁵ B. Gąciarz, W. Pańkow, op. cit., s. 17.

odgrywa tu państwo. Różnice wpływające z definiowania pojęcia odnoszą się do liczby i rodzaju zaangażowanych stron oraz do zakresu dialogu.

Warto podkreślić, że dialog społeczny inicjuje wspomniana już wymiana informacji. Dialog zyskuje na jakości i staje się bardziej treściwy, gdy od wymiany informacji strony przechodzą do konsultacji, w której mieszczą się m.in. rozważania dotyczące potencjalnych problemów, a następnie do negocjacji jako najwyższego szczebla w dialogu społecznym, który ma ostatecznie doprowadzić do kompromisu i obrania wspólnego stanowiska⁶.

Efektywność dialogu społecznego z uwzględnieniem aktywności jednostek – prezentacja wyników badań

Zaprezentowane poniżej dane zgromadzono po przeanalizowaniu odpowiedzi na pytania zawarte w przygotowanym wcześniej kwestionariuszu. Próbę badawczą 100 respondentów dobrano tak, by jej połowę stanowili mężczyźni, a połowę kobiety – obie grupy ze zróżnicowaną strukturą wiekową oraz poziomem wykształcenia. W badaniu brały udział osoby z województwa warmińsko-mazurskiego, głównie z powiatu olsztyńskiego, ale także lidzbarskiego, mrągowskiego i kętrzyńskiego. Różnorodność cech respondentów pozwoliła na zgromadzenie optymalnych danych, dzięki którym zyskujemy wiedzę na temat zaangażowania obywateli i ich podejścia do dialogu społecznego, jego form i narzędzi.

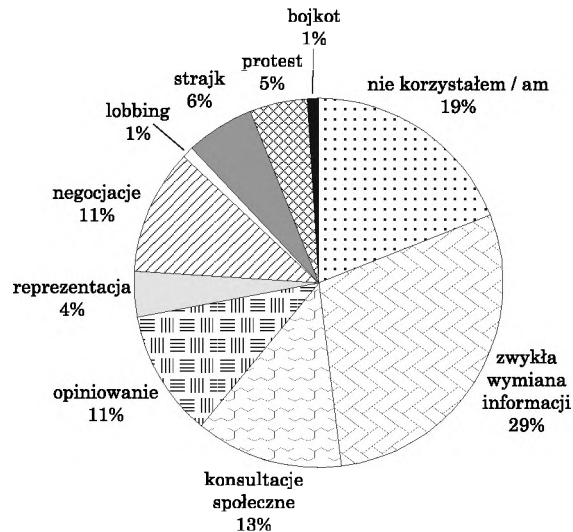


Ryc. 1. Rozumienie pojęcia dialogu społecznego

W odpowiedzi na pierwsze pytanie 90% badanych stwierdziło z mniejszym lub większym przekonaniem, że pojęcie dialogu społecznego jest dla nich zrozumiałe. Najbardziej przekonani o tym, że wiedzą, co oznacza dialog społeczny (ankietowani, którzy odpowiedzieli „zdecydowanie tak”), okazali

⁶ R. Towalski (red.), op. cit., s. 18.

się osoby z wykształceniem wyższym i średnim. 10% ankietowanych pojęcia dialogu społecznego nie rozumie i są to osoby z wykształceniem niższym niż wyższe. Zdecydowanie nie rozumie pojęcia dialogu społecznego 2% mężczyzn (żadna kobieta nie zaznaczyła takiej odpowiedzi).



Ryc. 2. Formy dialogu społecznego, z których korzystali respondenci

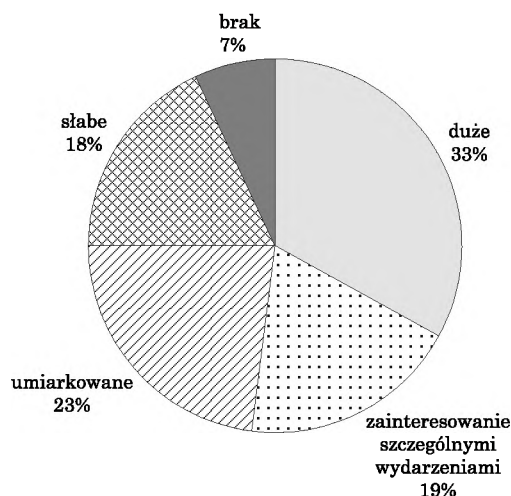
Prawie połowa ankietowanych w ogóle nie korzystała z żadnej formy dialogu społecznego (19%) lub była to zwykła wymiana informacji (29%), sprowadzająca się zazwyczaj do udzielenia pomocy związanej ze sprawami administracyjnymi w urzędzie (np. wypełnienie dokumentów) lub do poinformowania o podjętych decyzjach czy planach (również przez środki masowego przekazu). Zrozumiałe, że można nie skorzystać z form takich jak strajk czy lobbing, lecz całkowity brak komunikacji objawiający się niekorzystaniem z żadnej z form jest niepokojący, gdyż prowadzi do ograniczeń wiedzy na temat rzeczywistości gospodarczej, politycznej i ogólnie tego, co dzieje się w społeczeństwie. Ma to także ujemne konsekwencje dla sektora państwowego, któremu trudno wówczas określić, jakie potrzeby ma znaczna część społeczeństwa.

Spora część obywateli jednakże korzysta lub korzystała z jakiejś formy dialogu społecznego: 13% miało styczność z konsultacjami społecznymi, a 11% z opiniowaniem. Konsultacje mają na celu naprowadzić obie strony na pewien wspólny tor myślenia, wymienić zdania na określony temat i wprowadzić merytoryczne uzasadnienia co do podejmowanego tematu. Przymiotem konsultacji nie musi więc być uzyskanie wypracowanego kompromisu i obranie wspólnego stanowiska. Strony dialogu konsultują się, wymieniając pozytywne i negatywne cechy oraz konsekwencje podjęcia określonej decyzji, ewentualnie wskazując na potrzebę regulacji danych spraw w ogóle. Konsultacje i opiniowanie nie muszą być wiążące, ponieważ nie są negocjacjami

i nie muszą się w nie przeistaczać. Uzyskany łączny wynik 24% badanych jest zatem względnie zadowalający, szczególnie w porównaniu do najwyższej formy dialogu społecznego, jeśli chodzi o zaangażowanie i związanie ustaleniami, czyli negocjacji. Jedynie 1% respondentów deklaruje, że miał styczność z negocjacjami. Fakt, że negocjacje w Polsce odbywają się najczęściej w ramach komisji trójstronnej i jej wydziałów, obniża dostępność prowadzenia negocjacji, lecz nie jest to regułą. Również lobbing jako gra grup nacisku często kształtuje się w elitarnych lub ściśle powiązanych z rządem społecznościach i z tej formy korzysta również 1% respondentów.

Negocjacje, lobbing i bojkot to najrzadziej stosowane narzędzia komunikacji między władzą a społeczeństwem. Formy komunikacji o negatywnym wydźwięku, w którym jedna ze stron próbuje wymusić coś na drugiej, czyli właśnie bojkot, protest i strajk to również jedne z najrzadziej używanych form, bowiem tylko 6% respondentów brało udział w strajku i 5% w proteście. Są to formy zdecydowanie angażujące, jeśli chodzi o czas, przygotowanie i wyrzeczenia (np. strajk głodowy czy protest uliczny). Najczęściej wymuszają one podjęcie rozmów i negocjacji w celu uzyskania korzyści, które może im wypracować władza, szczególnie przez podjęcie określonych regulacji, zmiany w prawie.

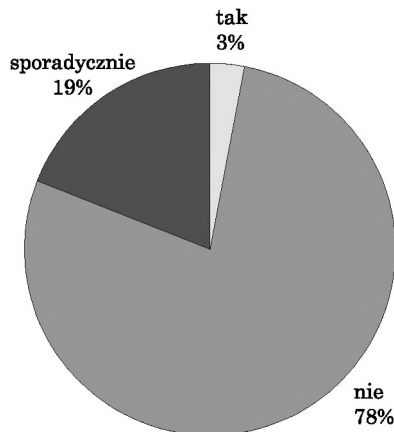
Reprezentacja, czyli możliwość wzięcia udziału w procesie decyzyjnym przez reprezentantów społeczeństwa, to forma związana z opiniowaniem, bowiem najczęściej polega na uczestnictwie w instytucji o charakterze opiniodawczo-doradczym. Reprezentacja może być tworzona w związku z przynależnością terytorialną lub np. światopoglądową⁷. Tę aktywność zadeklarowało jedynie 4% ankietowanych.



Ryc. 3. Zainteresowanie życiem publicznym

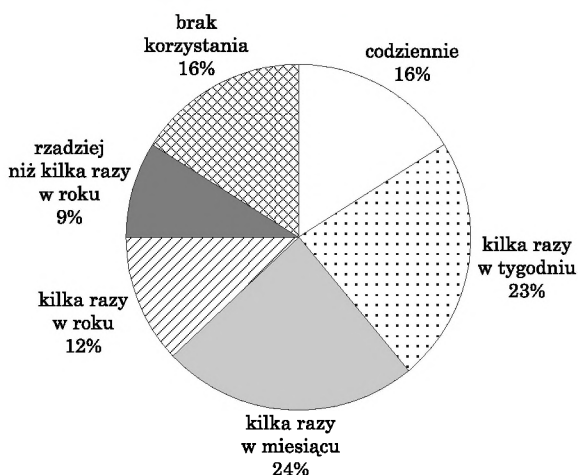
⁷ Rada Ministrów, *Zasady Dialogu Społecznego, Dokument programowy rządu przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 października 2002 r.*, Warszawa 2002, s. 10.

Mimo iż prawie połowa ankietowanych deklaruje ograniczony kontakt z władzą (29% - zwykła wymiana informacji, 19% niekorzystanie z żadnej form dialogu), to okazuje się, że nie wynika to z braku zainteresowania życiem publicznym. Respondenci śledzą, jakie decyzje podejmowane są w ich miastach, interesują się jego życiem społecznym, gospodarczym lub politycznym – aż 33% ankietowanych czyta lokalne gazety, ogląda lokalną telewizję lub słucha radia i określa tego typu zainteresowanie jako duże. Z kolei 23% deklaruje, że jest to zainteresowanie umiarkowane. Zaciekawienie tylko takimi wydarzeniami, które są szczególnie interesujące lub ważne i dotyczą bezpośrednio mieszkańców, zadeklarowało 19% respondentów. Pozostałe odpowiedzi to zainteresowanie słabe (18%), tzn. odnoszące się wyłącznie do kwestii dotyczących badanego osobiście, jak też całkowity brak zainteresowania sprawami politycznymi (7%).



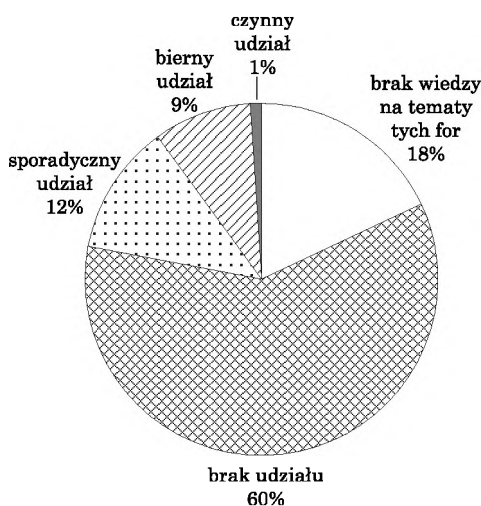
Ryc. 4. Zaangażowanie w działalność organizacji pozarządowych

Organizacje pozarządowe, głównie fundacje i stowarzyszenia, są ważnymi partnerami dialogu społecznego i aktywnie w nim uczestniczą, wpływając na podejmowanie decyzji. Władze liczą się ze zdaniem osób, które należą do organizacji, dlatego też wynik badania na temat udziału obywateli w organizacjach pozarządowych jest bardzo niezadowolający. Jedynie 3 na 100 osób należy do organizacji pozarządowej, jaką jest Ochotnicza Straż Pożarna, Stowarzyszenie na rzecz Oświaty oraz wolontariat (bez wskazania konkretnej organizacji). Są to mężczyźni w wieku od 36 do 55 lat z miasta powyżej 10 tys. mieszkańców: dwóch z wykształceniem wyższym i jeden z wykształceniem średnim. 19% respondentów włącza się w działalność społeczną sporadycznie. Jednak zdecydowana większość, bo aż 78%, zupełnie nie angażuje się w działalność organizacji pozarządowych ani dawniej do niej nie należała.



Ryc. 5. Korzystanie z Internetu w celu pozyskiwania informacji i załatwiania spraw organizacyjnych

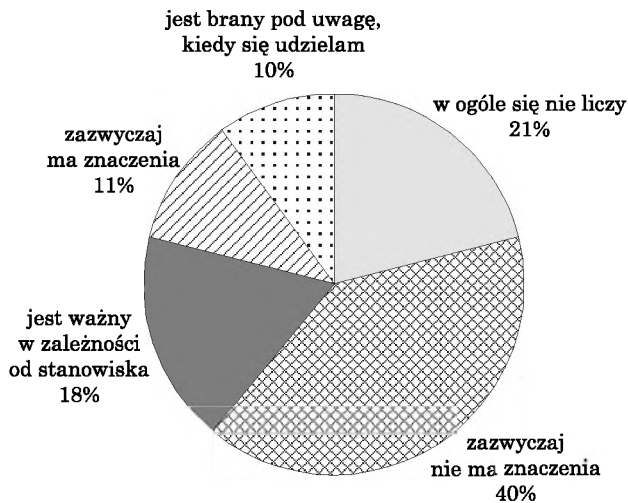
Ankietowani korzystający z zasobów Internetu w celu realizowania spraw związanych z administracją i traktujący to medium jako źródło wiedzy o sprawach publicznych stanowią 63% ogółu badanych. 16% respondentów codziennie dowiadyuje się, co dzieje się na świecie i w regionie. Kilka razy w tygodniu sprawdza wiadomości 23% osób, zaś 24% robi to kilka razy w miesiącu. Pozostałe 37% rzadko bądź wcale nie korzysta z Internetu dla ww. celów, w tym 16% respondentów nie wykorzystuje nowoczesnych technologii do tego, by poszerzać swoją wiedzę o świecie ani po to, by ułatwiać sobie kontakt z administracją publiczną, 12% zagląda w tych celach do Internetu kilka razy w roku, natomiast 9% osób robi to jeszcze rzadziej.



Ryc. 6. Aktywność na forach dialogowych miast

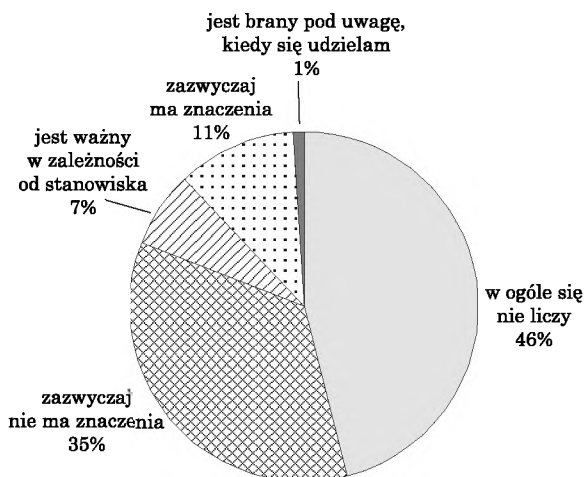
Nowoczesnym rozwiązaniem mającym zwiększyć zaangażowanie obywateli miały być fora dialogowe czy inaczej – platformy konsultacyjne. W zamyśle były to strony, na których obywatele mogliby zamieszczać posty opiniujące pewne decyzje czy zamiary ich podjęcia. Wydłużone terminy konsultacji internetowych, łatwość dostępu i przejrzystość miały zachęcać i prowadzić do odstąpienia od tradycyjnych form dialogu społecznego, promując jednocześnie możliwość wpływania na decyzje władz poszczególnych jednostek.

Jednak wyniki przeprowadzonych badań wskazują, iż powyższe założenia nie sprawdzają się w praktyce. Chociaż większość ankietowanych ma dostęp do Internetu i z niego korzysta, to aż 60% respondentów, którzy są świadomi istnienia takiej formy komunikacji między władzą a społeczeństwem, nie bierze udziału w dyskusjach. To, co dzieje się na takiej stronie, obserwuje 9% respondentów, lecz nie udziela się na forach. Sporadycznie udziela się 12%, a czynnie jedynie 1% badanych. Natomiast 18% nie ma pojęcia o istnieniu takich platform.



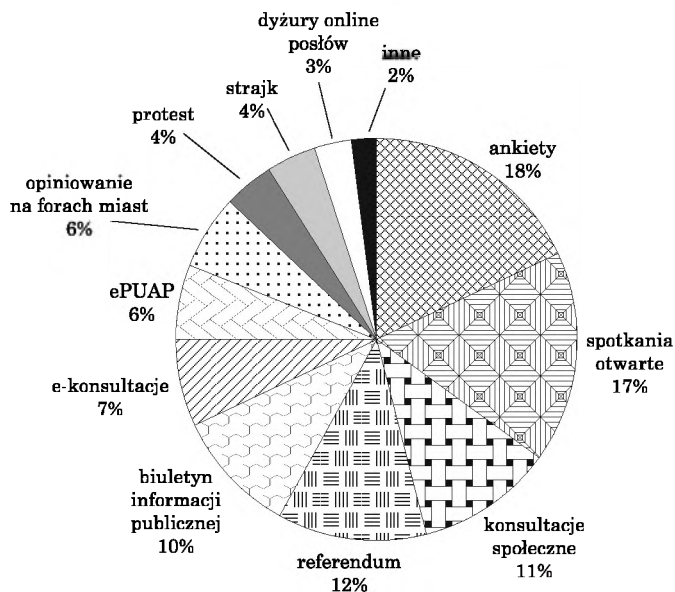
Ryc. 7. Znaczenie głosu obywatela na szczeblu lokalnym

Większość respondentów uważa, że ich zdanie, a nawet aktywność społeczna lub jej brak nie wpływa na podejmowane przez władzę lokalną decyzje. 40% twierdzi, że ich głos nie liczy się w ogóle, a 21%, że zazwyczaj nie ma znaczenia. Ponad połowa badanych nie dostrzega zatem sensu udzielania się, ponieważ ich zdaniem nie przynosi to żadnego skutku. Spora część ankietowanych, bo 18%, sądzi, że ich głos ważny, jednak w zależności od zajmowanego stanowiska, 11% twierdzi, iż zazwyczaj ma znaczenie, a pozostałe 10%, że jest brany pod uwagę tylko wówczas, gdy się zaangażowali w daną sprawę.



Ryc. 8. Znaczenie głosu obywatela na szczeblu rządowym

Na szczeblu rządowym sytuacja prezentuje się znacznie niekorzystniej. Przekonanych, że głos jednostki dla władzy państwowej w ogóle się nie liczy, jest aż 46% respondentów, zaś 35% myśli, że zazwyczaj nie ma on znaczenia. Łącznie 81% osób twierdzi, że ich aktywność i zdanie, jakie reprezentują i co to, mogliby wnieść do merytorycznej dyskusji, nie ma żadnego znaczenia dla władzy rządowej. Odpowiedź, że głos jest ważny, ale w zależności od zajmowanego stanowiska, zaznaczyło 7%, że zazwyczaj ma znaczenie – 11% badanych i tylko jedna osoba ankietowana stwierdziła, że jej głos ma znaczenie.



Ryc. 9. Formy komunikacji obywateli z organami administracji państwowej

Wśród różnych form komunikacji nie dominuje znacząco żadna konkretna. Zarówno tradycyjne sposoby, jak i te nowoczesne są według respondentów potrzebne. W czołówce znalazły się kolejno ankiety i spotkania otwarte (18 i 17%). Trochę niżej referendum i Biuletyn Informacji Publicznej (12 i 10%). E-konsultacje i e-PUAP to zaledwie 6% i 7% wskazań. Narzędzia interaktywne mają więc znacznie mniejsze znaczenie zdaniem ankietowanych, mimo powszechnego dostępu do Internetu.

Podsumowanie

Trudno jednoznacznie ocenić efektywność dialogu społecznego, jego rozwój i stopień interaktywności, porzucając tradycyjne rozumienie definicji w przypadku, gdy badanych cechuje brak aktywności i odrzucanie nowoczesnych form wymiany informacji. Diagnoza więc jest następująca: Dialog społeczny widocznie nie jest dla wszystkich i większość ludzi świadomie z niego nie korzysta, a co za tym idzie – nie może być efektywnym narzędziem komunikacji między władzą a społeczeństwem. Być może jednostki świadomie odrzucają tę formę współpracy ze względu na przekonanie, że ich głos niewiele znaczy dla sektora publicznego. Jednak nie udzielając się, trudno jest ocenić, czy rzeczywiście głos ten jest nieistotny dla władzy lokalnej czy rządowej.

Summary

Effectiveness of social dialogue involving individual participants and influence of ICT – case study of Warmia and Mazury region

Key words: ICT, social dialogue, civil society, e-government.

Social dialogue is a tool for communication between the authorities and society, most of the times it is related to social and economic cases in which one of the parties is the state. State is committed to develop new technologies also in communication with the citizens. This paper presents findings related to involvement of citizens in a dialogue with the government, especially with regard to the use of the Internet in the communication process between the two parties.